

论惩“独”22 条意见实施： 成效、难点和优化^{*}

虞文梁 冉雨倩

【内容提要】 台湾问题是政治问题，也是法治问题。《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》是为了依法惩治“台独”顽固分子、推进国家统一采取的重大战略性举措。该意见进一步明确对相关谋“独”违法犯罪行为具有司法管辖权，也确立了融合实体法和程序法在内、具有实操性和威慑性的制度规则，为我国惩“独”执法司法活动提供了重要依据，与我国现有刑事法治体系形成呼应，有利于进一步构建和完善对台工作政策和法律体系。针对实践中该意见在法理基础、制度内涵和落地实施等方面需要进一步厘清和细化的重要问题，在理论支撑方面进一步阐释好重点基本法理问题，在规则完善方面进一步健全对台法律斗争体系，在刑罚执行方面进一步丰富发展惩治犯罪的实施机制。

【关键词】 “一国两制”；反“独”促统；分裂国家罪；煽动分裂国家罪

【作者简介】 虞文梁，法学博士，中国法学会《民主与法制》社研究员；冉雨倩，武汉大学法学院博士研究生。

【中图分类号】 D618 【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-6683 (2026) 03-0099-18

DOI:10.13818/j.cnki.twyj.2026.03.007

^{*} 本文系中国法学会 2025 年部级法学研究课题后期资助项目《国家安全刑法保障论——以总体国家安全观为视角》(CLS (2025) HQZZ10) 的阶段性成果。

一、问题的提出

2024年5月26日，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部（以下简称“两高三部”）联合制定印发《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》（以下简称《意见》）。《意见》对依法惩治“台独”顽固分子分裂国家、煽动分裂国家犯罪的总体要求、认定标准和适用程序等作出明确规定，为依法全面、精准追究其刑事责任提供了科学指引，^①标志着反“独”斗争进入法治化、规范化的新阶段，^②充分展现出法治思维、法治方式和法治力量在坚决遏制“台独”分裂行径、推进祖国统一进程中的地位和作用。^③当前，对台工作已经进入更加强调法治思维和法治方式的新阶段。台湾问题是政治问题，也是法治问题。这种双重属性推动应对策略由政治主导向法治主导深化，亟须不断丰富和完善对台工作法律“工具箱”。

《意见》颁布实施以来，实践中存在对其法理基础、制度内涵及运行机制理解不深、把握不准等问题，一定程度上制约了其充分彰显威慑力与有效发挥惩治效能。如何推动《意见》全面落地、充分发挥实践效能，已成为当前对台法律斗争亟待深化研究的重要课题。回顾既有研究成果，学界对《意见》展开的专门性、系统性研究仍显不足。现有探讨多散见于两岸关系研究的宏观论述之中，偏重于意义阐释与价值分析。部分研究虽已触及《意见》中“台独”分裂行为类型化等具体实施层面，但总体而言仍然缺少专题性、深层次的学术研究成果。

为避免落入单一政策解读的局限，本文尝试构建“规范供给—司法实践—体系效应”的三维分析框架，以系统检视《意见》的实施逻辑与优化路

① 参见段磊：《追究“台独”顽固分子刑事责任的科学指引》，《人民日报》2024年7月10日，第11版。

② 《严惩“台独”顽固分子 彰显依法护统威力》，《人民日报》客户端，<https://www.peopleapp.com/rmharticle/30049454247>，最后访问时间：2025-12-10。

③ 参见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，第163页。

径。在规范供给维度,考察《意见》如何在《反分裂国家法》《刑法》《刑事诉讼法》等法律的基础上,通过细化行为类型、明确管辖与程序规则,实现对“台独”分裂国家、煽动分裂国家犯罪行为的精准规制;在司法实践维度,结合杨智渊案、沈伯洋案等典型案例,评析《意见》实施以来在管辖权行使、实体与程序规则适用等方面的实际成效;在体系效应维度,从国内法衔接、涉外法治联动以及反“独”促统法律体系系统构建的角度,阐释《意见》在推进对台法律斗争体系化方面的功能与作用。基于此框架,下文将梳理《意见》实施以来的阶段性成效,剖析其在法理证成、制度衔接与执行机制层面的深层难点,并在此基础上提出具有针对性与可操作性的完善路径。

二、《意见》实施以来所取得的成效

《意见》是在深入贯彻习近平法治思想、总体国家安全观和新时代党解决台湾问题的总体方略的基础上,由“两高三部”共同制定的司法文件,为依法精准打击“台独”顽固分子分裂国家犯罪、煽动分裂国家犯罪提供了明确的规范指引。自实施以来,在从制度文本转化为具体法治实践的过程中,《意见》成为我国依法严厉威慑和精准打击“台独”顽固分子的规则利器,在多个方面发挥出显著成效。

(一) 司法管辖权的明确与分裂国家罪的具体化适用

司法管辖权是国家主权的有机组成部分,^①任何主权国家都有权自行决定本国司法机关的管辖权,^②其确立与实践是国家意志在特定法域内得到贯彻的集中体现。长期以来,由于历史因素与“一国两制”方针的实施,我国《刑法》与《刑事诉讼法》在司法实践层面并未直接适用于台湾地区,客观上存在法理主权宣示与实际管辖权行使之间的背离。《意见》出台后,台陆

^① 参见曾磊:《惩治网络犯罪国际警务合作的理论基础与路径考量》,《中国人民公安大学学报(社会科学版)》2021年第1期,第124页。

^② 杜涛、肖永平:《全球化时代的中国民法典:属地主义之超越》,《法制与社会发展》2017年第3期,第79页。

委会称“大陆对台没有管辖权”“相关法律与规范对台湾民众没有拘束力”，^①实质是企图以“台独”分裂谬论否定基本国际法准则与国家主权原则。事实上，《意见》是国家灵活运用法律工具，主动填补规制空白、强化法域治理能力的重要举措。它通过细化《刑法》第103条规定的关于分裂国家罪、煽动分裂国家罪的适用标准，为对“台独”顽固分子实际行使国家固有的刑事管辖权提供了更加直接、明确、具体的法律规范和执法依据。《意见》的颁布与施行，标志着我国对“台独”顽固分子的法律规制，实现了从法理宣示向进一步实际行使司法管辖权的关键性转变，在实践中发挥了双重法理意义。

一是司法管辖权的进一步确认。依据《意见》追究“台独”顽固分子的刑事责任，本身即是对其“中国公民”法律身份的确认，是在实际管辖基础上形塑“事实统一”状态，^②强化了“台湾是中国领土不可分割的一部分”这一根本命题，是对“法理台独”“事实台独”等分裂谬论的有力否定，彰显了依法惩“独”的坚定决心并转化为具体的司法实践与治理效能，并在不同国家机关的工作报告中有所体现。2026年，最高人民法院将“对煽动分裂国家、破坏国家统一的李延贺依法定罪判刑”列入工作报告，^③最高人民检察院将“依法惩治‘台独’顽固分子分裂国家、煽动分裂国家犯罪，维护国家主权、统一和领土完整”写入工作报告，^④2026年《政府工作报告》强调“坚决打击‘台独’分裂势力，反对外部势力干涉”。^⑤不同国家机关从各自

① 《惩“独”司法执法行为不针对、不涉及广大台湾同胞》，中共中央台湾工作办公室、国务院台湾事务办公室官网，https://www.gwyth.gov.cn/m/fyrbt/202511/t20251105_12732710.htm。

② 参见段磊：《追究“台独”顽固分子刑事责任制度安排的法理阐释》，《荆楚法学》2024年第5期，第43页。

③ 张军：《最高人民法院工作报告——2026年3月9日在第十四届全国人民代表大会第四次会议上》，中华人民共和国最高人民法院官网，<https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/492921.html>。

④ 《依法惩治“台独”顽固分子分裂国家、煽动分裂国家犯罪，维护国家主权、统一和领土完整》，最高人民检察院官网，https://www.spp.gov.cn/spp/2026zgjgzb/202603/t20260309_722622.shtml。

⑤ 李强：《政府工作报告——2026年3月5日在第十四届全国人民代表大会第四次会议上》，中华人民共和国中央人民政府官网，https://www.gov.cn/gongbao/2026/issue_12646/202603/content_7064134.html。

职权出发,彰显了依法打击“台独”分裂势力的坚定决心,形成协同合力。

二是司法案件的具体化运用。目前,围绕《意见》的相关司法实践已陆续展开,司法个案的累积进一步强化了国家对台湾地区司法管辖权的确认。2024 年 8 月,中共中央台湾工作办公室、国务院台湾事务办公室官网增设“依法惩治‘台独’顽固分子及打手帮凶”专题,包含举报“台独”顽固分子清单在列的“台独”顽固分子线索和罪行、举报犯罪严重的新“台独”顽固分子以及“台独”打手、帮凶迫害台湾同胞恶劣行径举报专栏等多个栏目,^①这可视为主管部门为后续司法行动进行前期准备与证据固定的工作。截至 2026 年 1 月 7 日,中共中央台办、国务院台办已将苏贞昌、游锡堃等 14 人列为“台独”顽固分子,将刘世芳、沈伯洋等 12 人列为“台独”打手帮凶。2025 年 10 月 28 日,重庆市公安局依法对涉嫌分裂国家犯罪的台湾地区人员沈伯洋立案侦查;同年 11 月 13 日,福建省泉州市公安局发布悬赏通告,征集台湾网红温子渝、陈柏源涉嫌违法犯罪的线索。这些举措是相关部门依据《意见》行使对台司法管辖权的具体实践,打破了长期以来刑事司法手段在对台工作中相对“悬置”的状态。此类行动不仅具有强烈的现实威慑效应,迫使“台独”分裂势力正视其行为所面临的明确、具体的法律责任,有效地遏制了“台独”顽固分子的嚣张气焰,还通过在司法层面采取实际管辖措施,发挥对台实际管辖的现实作用,^②是推动国家统一的法律路径,^③为国家主权行使的完整性与最终的国家统一进程,提供了不可或缺的规范支撑。

(二) 实体与程序规则的精细化适用

《意见》是具有法治里程碑意义的涉台司法文件,标志着大陆对台管治进入法治新常态,^④显著特征在于立场表达坚定、实体规定全面、程序规定

① “依法惩治‘台独’顽固分子及打手帮凶”专题,中共中央台湾工作办公室、国务院台湾事务办公室官网, http://www.gwytb.gov.cn/zccs/zccs_61195/cjtdwgfz/。

② 参见段磊、熊鸿亮:《论反“独”促统进程中的实际管辖措施》,《台湾研究》2024 年第 2 期,第 18 页。

③ 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 43 页。

④ 参见田飞龙:《反“独”促统的涉台涉外法律斗争:动态、制度与前景》,《统一战线学研究》2024 年第 4 期,第 90 页。

清晰,^① 而其规范化意义,并不仅在于对《刑法》第103条作出细化解释,也在于将以往散见于政策表述、外交表态中的反“独”立场,在实体与程序两个维度协同推进,为执法司法机关依法精准有效地惩治“台独”分裂国家犯罪、煽动分裂国家犯罪提供了规范指引。

在实体层面,实现行为类型化界定与宽严相济政策的精准适用。在罪名适用上,《意见》对《刑法》第103条规定的分裂国家罪、煽动分裂国家罪的适用条件作了具体规定,将“法理台独”“倚外谋独”“以武谋独”等典型分裂行径明确为依法惩治的具体情形,并规定了“首要分子”“罪行重大”等的认定标准,与《刑法》第103条第1款、第2款的法定刑相衔接。类型化的实质贡献在于使“台独”这一概念得以具体化,缓解了此前《刑法》第103条罪状较为抽象、认定较为困难的适用困境。与此同时,《意见》全面贯彻宽严相济刑事政策,明确了从重处罚的具体情形,也对从宽处理进行规定。例如规定被追究的“台独”顽固分子若主动放弃“台独”分裂立场,不再实施“台独”分裂活动,并采取措施减轻、消除危害后果或者防止危害扩大的,可依法从宽处理。通过设置退出机制,体现了打击极少数、团结大多数的考量。此外,针对民进党当局利用职权对岛内爱国统一力量进行制度性打压的行径,如以所谓的“国安五法”“反渗透法”等严重威胁台海安全及和平稳定的“台独恶法”为依据迫害岛内统派人士,《意见》明确将“打压支持两岸关系和平发展和国家统一的政党、团体、人员”的行为纳入规制范畴,^② 为爱国统一力量提供了明确、长期的政治声援与法律保护。

在程序层面,明确缺席审判及不受追诉时效限制等规定的适用。“台独”顽固分子多身处台湾地区或他国,短期内无法到案,是此前对台刑事规制长期“悬置”的重要原因。在此背景下,《意见》针对性构建了适应对台特殊情势的追诉程序体系。其一,明确可适用缺席审判程序。《意见》明确规定对“台独”顽固分子分裂国家、煽动分裂国家犯罪案件可依法适用缺席审判

^① 参见祝捷:《亮出惩治“台独”顽固分子的法治利剑》,《民主与法制》周刊2024年第26期,第1页。

^② 《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》新闻发布会实录,最高人民检察院官网, https://www.spp.gov.cn/spp/zd gz/202406/t20240621_657415.shtml。

程序，并于第 17 至 20 条规定了提起公诉的条件、传票与起诉书副本的送达、辩护权保障等，为解决犯罪嫌疑人身处台湾地区或他国无法到案的司法难题提供了法律路径。其二明确不受追诉时效限制的情形。《意见》第 12 条明确规定对公安机关、国家安全机关立案侦查或人民法院受理案件后，逃避侦查或审判的“台独”顽固分子的追诉不受追诉时效的限制。

《意见》实施以来，上述规则已在相关案件中显现出应有的规范效力。一是审判实践的开创。2024 年 8 月 26 日，浙江省温州市中级人民法院以分裂国家罪，一审判处长期从事“台独”分裂活动的台湾居民杨智渊有期徒刑九年，剥夺政治权利三年。^① 此案是在《意见》框架下审理并宣判的首个案件，实现了依法惩治“台独”顽固分子刑事司法审判的突破，对岛内“台独”顽固分子形成了实质性震慑。二是侦查行动的展开。《意见》出台后，执法机关主动出击，对各类“台独”分裂活动展开侦查。2024 年 9 月，针对由民进党当局防务部门支持的“匿名者 64”黑客组织对中国大陆和港澳地区实施网络攻击的情况，国家安全机关依法对涉案的台湾地区“资通电军”现役人员罗俊铭、洪莉棋、廖韦纶立案侦查。^② 2025 年，公安机关针对多名“台独”顽固分子及其打手陆续立案，重庆市公安局对涉嫌分裂国家犯罪的沈伯洋立案侦查；^③ 福建省泉州市公安局针对在网络上大肆煽动分裂国家的台湾网红温子渝、陈柏源发布悬赏公告，公开征集犯罪线索。^④ 三是司法程序的推进。继杨智渊案后，2025 年 2 月 17 日，上海市第一中级人民法院一审以煽动分裂国家罪，判处台湾“八旗文化”总编辑李延贺有期徒刑三年，剥夺政治权利一年，并处没收个人财产。^⑤ 上述案例表明，从立案侦查、发

① 《国台办：国家司法机关严格依法审理台湾居民杨智渊犯分裂国家罪一案》，新华网，<https://www.xinhuanet.com/politics/20240906/8bdbcedda0a19461aa0f2220004bc041a/c.html>。

② 《又一民进党网军组织遭大陆执法机关查处“台独”势力以身试法必遭严惩！》，中国台湾网，http://www.taiwan.cn/taiwan/jsxw/202409/t20240923_12651966.htm。

③ 《公安机关决定对“台独”顽固分子沈伯洋立案侦查》，中华人民共和国公安部官网，<https://www.mps.gov.cn/n2254098/n4904352/c10280070/content.html>。

④ 《勾结境外势力充当“倚美谋独”帮凶 起底“台独”打手温子渝、陈柏源》，央视网，<https://news.cctv.cn/2025/11/14/ARTIfhzpM6PeNFgKPKT4aTiv251114.shtml>。

⑤ 《煽动分裂国家罪！李延贺被判刑》，中国普法网，http://legalinfo.moj.gov.cn/pub/sf-bzhfx/zhfxzrd/202503/t20250331_516694.html。

布悬赏通缉，到提起公诉、依法审判，一整套基于《意见》的法律追责链条已经形成并有效运转。这些司法实践不仅严厉惩戒了已被抓获的“台独”顽固分子，更对岛内外“台独”分裂势力形成了实质性威慑。这标志着依法惩治“台独”的工作从制度构建走向案例积累、从原则宣示走向精准打击，反“独”促统的法治基础进一步夯实，反“独”行动能力得到了实质性提升。

（三）反“独”促统法治体系的系统构建

《意见》的施行，不仅标志着对“台独”分裂势力的法律规制进入法治化、刑事化、常态化新阶段，^①更通过其内在的制度设计，实现精准适用宽严相济刑事政策、系统衔接国内法律填补规制空白，构建了更为成熟定型的反“独”促统法治体系，显著提升了对台法律斗争的主动性、精准性与威慑力。

一是宽严相济刑事政策的精准适用与分化作用。《意见》的重要成效之一，就在于将宽严相济刑事政策适用于对台反分裂斗争的特殊领域，实现了法律效果、政治效果、社会效果的统一。在“严”的层面，《意见》明确将打击对象对准“台独”顽固分子，并对勾结外部势力等情形规定依法从重处罚，最高刑可至死刑。这与以往主要依靠行政、经济等手段进行遏制的策略形成显著区别，刑罚的严厉性直接提升了违法成本，对“台独”顽固分子形成了强大震慑。在“宽”的层面，《意见》并非一味从严，而是设置了明确的从宽路径。其第14条规定，对于自愿如实供述罪行、承认指控、接受处罚的可依法从宽处理；第15条进一步规定，对于主动放弃“台独”立场、不再实施“台独”分裂活动并采取措施减轻、消除危害或防止危害扩大的，依法可撤销案件或不起诉等，实质上是为“台独”分子中的动摇者、胁从者提供了“政治切割”与“法律豁免”的通道，旨在精准打击极少数，争取、挽救大多数，分化“台独”分裂势力，瓦解实施相关犯罪的共同犯意和共同行为。

二是填补法律空白并与国内法体系系统化衔接。《意见》的另一关键成效，在于以司法文件的形式有效弥合了既有法律体系在惩治“台独”个体犯

^① 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。

罪方面的规制间隙，形成了严密的法律网。^①一方面，《意见》对《刑法》第 103 条的分裂国家罪、煽动分裂国家罪进行了极具针对性的解释，将“法理台独”“倚外谋独”“以武谋独”等具体行为明确纳入罪状描述，有效回应此前法律规定相对原则、司法认定标准较为模糊的问题，为执法司法提供了清晰、可操作的执行指南。另一方面，《意见》一定程度上打通了《反分裂国家法》《刑法》《刑事诉讼法》等相关法律之间的衔接适用通道，有效解决了法律适用上的“碎片化”问题，使得针对“台独”分裂行径的法律规制，从宏观的原则宣示，落实为微观的、可执行的刑事司法行动闭环。

三是涉外法治体系的联动与国际威慑力的生成。首先，构建起全球追诉法律框架。《意见》本身及《刑法》《国际刑事司法协助法》等，为通过国际刑警组织发布红色通报、请求相关国家提供刑事司法协助提供了国内法依据。这使得对逃亡海外或在国际社会活动的“台独”顽固分子的法律追索成为可能。其次，产生实质心理威慑。例如，在重庆市公安局对沈伯洋立案侦查后，岛内媒体曝出其因担忧依据中国和新加坡双边司法协助安排被逮捕并引渡至大陆，而取消了原定的新加坡行程。^②此例反映了《意见》所规定的法律程序与我国的涉外司法合作网络的结合，对“台独”分子形成了“虽远必究”的强大心理震慑，有效压缩了其“国际活动空间”。民进党当局也不得不承认其无法排除有关国家配合大陆进行司法互助在海外逮捕触法者的可能性，提醒相关人员注意法律风险。^③

三、《意见》实施中的法理争议与制度难点

《意见》的出台，标志着对台法律斗争从政策宣示向司法实践迈出了关键一步。然而，《意见》在法理基础、法律体系协调及惩治落地等层面仍面临学理争议与实践难点，制约了其应有效能的进一步充分释放。

① 参见王英津：《〈反分裂国家法〉制定和实施中的几个重大问题论析》，《台湾研究》2025 年第 2 期，第 12 页。

② 《“台独”顽固分子沈伯洋被曝怕去新加坡》，环球网，<https://3w.huanqiu.com/a/de583b/4P8wcWdrJUY>。

③ 参见王鹤亭：《两岸各界高度关注惩“独”〈意见〉》，《两岸关系》2024 年第 7 期，第 9 页。

（一）法理基础的深化：从“主权显示”到“管辖权行使”的证成困境

《意见》作为重要涉台司法文件，其实施的法理价值在于进一步确认在国家尚未实现完全统一的背景下，大陆司法机关对台湾地区行使刑事管辖权的正当性和必要性。

第一，管辖权的法理逻辑需作进一步系统证成。当前学界对此存在“宣示说”与“行使说”的分野。“宣示说”认为鉴于两岸现状，《意见》更多发挥的是主权宣示和心理威慑意义，即通过规范文本重申“台湾是中国领土不可分割的一部分”这一根本原则，其实际执行受两岸现实关系影响。^①“行使说”则更强调国家主权的完整性，认为司法管辖权是国家主权的自然延伸，并不会因为两岸暂时分治而中止。如有学者指出，中国对台湾地区拥有完全且排他的主权，自然享有对发生在本国领土上的犯罪行为的属地管辖权。^②前述两种观点并非完全对立，事实上揭示了管辖权在不同维度实现程度的差异。在国际法上，管辖权涉及立法管辖权、司法管辖权、执行管辖权三个类别。^③在此意义上，《意见》并非创设新权力，而是国家在尚未实现完全统一、刑事管辖权长期处于“不完全行使”状态的背景下，对既有管辖权的规范明确与制度细化。^④《意见》的出台，标志着我国迈出从国家主权宣示向通过具体执法司法活动行使执法、司法管辖权的关键一步。然而，由于两岸长期分治，且尚缺乏系统完备的司法互助等制度安排，目前执行管辖权在事实上处于滞后状态。司法管辖权先行、执行管辖权滞后的非均衡结构存在，使得《意见》面临法理“自证”、执行不易等现实难点。与此同时，民进党当局持续操弄所谓的户籍管理等措施，企图以行政管理等手段割裂台湾

① 参见《张五岳：陆以法律战达心理战效果》，中时新闻网，<https://www.china-times.com/cn/newspapers/20240622000586-260303?chdtv>。

② 参见王鹤亭：《对“台独”顽固分子分裂国家、煽动分裂国家犯罪依法严惩不贷》，人民网，<https://m.people.cn/n4/2024/0628/c3029-21136472.html#1>。

③ 参见霍政欣：《论全球治理体系中的国内法院》，《中国法学》2018年第3期，第271页。

④ 参见任禹行：《论刑事管辖关联的阻断及其对趋利性执法的规制》，《中国法学》2026年第3期，第290-294页；屈文生：《从治外法权到域外规治——以管辖理论为视角》，《中国社会科学》2021年第4期，第62-63页。

居民身份与中国公民身份之间的法律关联,^① 持续推行对台湾居民国家认同的“法律解构”,^② 并与外部势力加深勾连。如台陆委会负责人妄称《中华人民共和国民族团结进步促进法》具有“法律惩‘独’”“跨境镇压”的性质和意图,^③ 刻意曲解大陆司法管辖权以进一步激化两岸社会矛盾,这也进一步凸显了加强管辖权法理阐释的必要性与紧迫性。

第二,“‘台独’顽固分子”的认定标准或需进一步转化为清晰的司法标准。《意见》虽然明确将打击对象限定为“极少数‘台独’顽固分子”,并在第 2 条以“发起、建立‘台独’分裂组织”“策划、制定‘台独’分裂行动纲领”等表述对行为主体作出限定,但是“顽固”一词本身仍带有较强的政治评价色彩,在司法适用中需要明确、可量化的标准,有着政治概念向法律概念转化的现实需求。其一,明确与一般台湾“本土意识”、受裹挟者言论的界分标准。“台独”分裂犯罪以“将台湾从中国分裂出去为目的”为主观要件,但岛内部分民众对于“本土意识”和“‘台独’意识”的认知界线本就模糊,加之民进党当局长期推行“去中国化”教育,导致在具体案件中对“台独”分裂分子与受“台独”分裂思潮毒害、洗脑和蒙蔽的普通台湾民众界分存在模糊地带。其二,对“首要分子”“罪行重大”等认定标准作进一步的可操作量化指引。《意见》第 3 条至第 5 条已对“首要分子”“罪行重大”“积极参加”等的认定标准作出规定,但在两岸关系现实背景下,“台独”组织和人员大多并不在大陆,其组织、策划、实施的行为链条常呈现出跨境分布状态,仅仅依靠境内可查证据可能难以完成传统意义上的共同犯罪调查取证,对于犯罪分子在行为中实质作用的判定存在一定的困难。其三,明确“勾结”行为的认定标准。《意见》第 11 条已明确规定与外国或者境外机构、组织、个人相勾结的依法从重处罚。然而,“台独”分裂犯罪日益呈

① 参见文磊:《新形势下加快推进国家统一进程的路径探讨》,《边界与海洋研究》2025 年第 2 期,第 11 页。

② 薛永慧:《台湾居民国家认同的法律建构——以中国公民身份为核心的分析》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2026 年第 1 期,第 115 页。

③ 《依法惩治“台独”分裂势力分裂民族、破坏民族团结》,中共中央台湾工作办公室、国务院台湾事务办公室官网, https://www.gwytb.gov.cn/xwdt/xwfb/wyly/202603/t20260318_12756162.htm。

现内部分裂势力与外部干涉势力合流的复合结构。实践中，岛内人员流窜到其他国家和地区实施游说立法等行为，往往是与外部干涉势力深度勾连的结果。在此背景下，在具体个案中如何进一步确定“勾结”行为的认定标准，仍需在司法实践中进一步明确。

（二）法律体系的协调：从“立法碎片化”到“制度闭环”的整合难题

《意见》作为司法文件，与现有法律体系的衔接与协调，直接关系到法律适用的统一性与权威性。目前，在体系化建设和制度衔接方面仍需进一步完善。

第一，“小切口”规制与“碎片化”风险。作为专项司法文件的《意见》主要针对《刑法》第103条进行细化，这种“小切口”规制模式具有针对性强、出台迅速的优势，但也容易导致法律法规体系的“碎片化”。^①当前，我国涉台法律法规存在散见不同位阶法律规范的现象，《宪法》《反分裂国家法》《刑法》《刑事诉讼法》《国家安全法》等相关法律法规之间缺乏系统性的制度联动。《意见》如何与相关法律法规在法理逻辑、规范内容上进一步形成有机衔接，避免出现法律适用上的衔接不畅，是制度设计必须关注的问题。

第二，对新型犯罪行为存在规制盲区。随着“台独”分裂势力不断变换手法，利用网络黑客、人工智能等技术实施网络战、舆论战等新型犯罪行为层出不穷。例如，利用深度伪造技术制作传播虚假视听材料以煽动分裂情绪，或通过自动化程序操纵社交媒体话题，制造虚假民意支持“台独”主张。更有甚者，利用生成式人工智能定向生成分裂言论并精准投送至特定人群，开展算法化煽动。^②然而，《意见》中传统“组织、策划、实施”等行为模式的描述方式可能难以完全覆盖这些新情况。原因在于，这些传统的行为模式以物理世界中人实施行为并产生结果为预设前提，但在智能化、网络化场景下，行为人可能仅提供技术工具或算法模型，通过非人格化的自动程序完成煽动行为，使得“组织”“策划”等概念的解释力受限。虽然《意见》设置了兜底条款，但“其他图谋将台湾从中国分裂出去的行为”这一表

^① 虞文梁：《我国国家安全立法模式之考察与优化》，《法治研究》2025年第1期，第112页。

^② 参见《台军“心战大队”为“台独”张目》，香港大公文汇网，<https://epaper.tkww.hk/a/202510/12>；《“广告公司”挂羊头卖狗肉 国安机关揭露“台独水军”养号套路》，《央视新闻》客户端，https://news.cnr.cn/native/gd/20260414/t20260414_527584016.shtml。

述同样具有一定模糊性，可能导致在司法实践中对新型犯罪行为的认定存在不确定性，出现不同办案机关之间尺度不一的情况，从而影响打击效能甚至引发法律适用争议。

（三）惩治落地的困难：从“缺席审判”到“实际执行”的机制堵点

《意见》明确缺席审判程序可适用于“台独”顽固分子案件，并重申不受追诉时效限制的规定，旨在解决“台独”顽固分子身处境外无法到案的司法难题。然而，从司法判决到实际执行，由于缺乏具体而可操作的规定，仍存在一定的现实落地障碍。

第一，缺席审判的“执行难”问题。根据《意见》规定，对于犯罪嫌疑人、被告人在境外，符合缺席审判城区适用条件的案件，可以适用缺席审判程序。然而，刑罚执行是将刑事判决和裁定付诸实施的实际步骤，是刑事诉讼法的最后一个环节。^①在当前两岸现实情况下，大陆司法机关如何将判决书送达给台湾地区的被告人，以及如何将判决结果在台湾地区实际执行，是《意见》面临的较大实践难题。

第二，不受追诉期限限制规定的执行面临挑战。《意见》规定对经侦查机关立案侦查或人民法院受理案件后，逃避侦查、审判的“台独”顽固分子实行终身追诉，不受追诉时效限制。这一规定虽然体现了“虽远必究”的决心，但在具体操作中，如何确保证据及其证明力等不因长期追诉而失效、如何确保相关法律程序在长期追诉中能持续有效运转等，对司法资源的长期投入和制度韧性的维护提出了较高要求。若相关执行机制不能得到有效完善，不受追诉期限限制的规定可能沦为“纸面威慑”。

四、《意见》的优化路径：法理阐释、 制度整合和执行机制

针对前述《意见》在实施中面临的法理基础、制度衔接与执行落地等方面的重大挑战，未来应以系统思维从理论、制度与实践三个层面协同发力，推动《意见》进一步发挥实效。通过深化法理阐释巩固基础、以体系整合织

^① 左卫民主编：《中国司法制度》，北京：中国政法大学出版社，2021 年，第 134 页。

密法网、以机制创新突破执行瓶颈，方能将《意见》的法治威慑力切实转化为遏制“台独”、推进国家统一的强大治理效能。

（一）深化法理阐释：明晰管辖逻辑与行为边界

为确保《意见》的适用兼具法理正当性与适用精准性，亟需在理论层面深化对相关法理问题的系统性阐释。

第一，强化主权与管辖权行使的法理耦合。应进一步从宪法、国际法与刑事司法管辖相关理论出发，深入论证在“两制”台湾方案完全落地前，国家依据国家主权原则，对发生在国家领土内的严重危害国家安全犯罪行使管辖权的正当性与必然性。关键在于构建完善一套能够超越两岸现状、具有普遍法理说服力的管辖理论，将“主权宣示”进一步转化为逻辑严密的“管辖权行使”，有力回击“法理台独”谬论。在法理阐释的基础上加强宣传，对岛内要进一步强调《意见》仅针对极少数涉“独”言行恶劣、谋“独”活动猖獗的“台独”顽固分子，^①从而帮助广大台湾民众客观理性认识《意见》，认清“台独”顽固分子的极端危害性，积极参与到推进祖国统一的正义事业中来；对国际社会要着重宣传我国依法惩治“台独”顽固分子分裂国家、煽动分裂国家犯罪，是捍卫国家主权和领土完整的应有之义，争取国际社会的高度关注和广泛理解。^②

第二，精准界定“‘台独’顽固分子”的司法认定标准。为精准打击极少数“台独”顽固分子，需推动政治概念向可操作的法律概念转化。应在《意见》已有规定的基础上，通过学理阐释和司法判例，进一步明确“首要分子”“罪行重大”的具体内涵与认定要点。重点是将“‘台独’意识”与一般的台湾“本土意识”、“台独”分裂的“组织、策划、实施行为”与受裹挟的、偶发的、情节显著轻微的言论区分开来，确保法律之剑精准指向组织者、策划者、指挥者等，从而在法律上将“台独”顽固分子从广大台湾同胞中有效剥离，实现“严惩极少数，团结大多数”的政治策略。

^① 《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》新闻发布会实录，最高人民检察院官网，https://www.spp.gov.cn/spp/zdgz/202406/t20240621_657415.shtml。

^② 《惩“独”司法文件有力震慑“台独”分裂势力》，中共中央台湾办公室、国务院台湾事务办公室官网，https://www.gwyth.gov.cn/xwdt/xwfb/wyly/202506/t20250625_12708358.htm。

（二）推动体系整合：构建协同化的反“独”促统法律闭环

为避免“小切口”立法可能存在的问题，应以《意见》为切入点，推动涉台法律体系的系统化、协同化发展。

第一，推动《反分裂国家法》的配套立法与《刑法》相关条款的完善。建议在条件成熟时，适时启动《反分裂国家法》配套法规的制定，将《意见》中经实践检验成熟的实体规则与程序规则，例如缺席审判、不受追诉时效限制、行为类型细化等，在条件成熟时吸收上升为法律，增强其权威性与稳定性。同时，考虑在《刑法》修正中，进一步完善分裂国家罪、煽动分裂国家罪的罪状描述，特别是进一步明确将“倚外谋独”“以武谋独”等行为模式及其帮助行为的法律适用标准，弥补现行法律对新型、间接分裂行为规制的不足。

第二，为实现台湾统一进行更多法律准备。在反分裂的同时，应同步启动国家统一后治理模式的法理研究，为从“反分裂”向“促统一”的战略拓展进行前瞻性的立法储备，可适时开展《促进国家统一法》的预研工作。^①该法应以新时代党解决台湾问题的总体方略为根本遵循，系统整合现有的反“独”规范，还系统规划国家统一后的权力架构、权利义务配置、过渡期路径规划、制度安排与保障措施等内容，为未来祖国统一后台湾地区的治理奠定基本法理框架，以融合愿景对冲“台独”叙事。同时，该法可与《国家安全法》《反分裂国家法》《反外国制裁法》等法律深度衔接，构建针对外部势力干涉的反制工具箱，对“倚外谋独”行为及其背后的支持者形成法律层面的“组合拳”，从而在反“独”、反干预、促统一三个维度形成完整、协同的法律制度体系。

（三）创新执行机制：突破惩治落地的现实瓶颈

为破解惩治落地难的困局，考虑在坚持法治原则的前提下，不断创新与丰富《意见》的实施机制。

第一，强化国际刑事司法合作以扩展法律制裁网络。积极利用我国已缔结的双边司法协助条约、引渡条约以及国际刑警组织等平台。尤其应重点针对与“台独”顽固分子勾结频繁、为其提供活动空间的国家和地区，加强刑

^① 参见朱卫东：《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 5 页。

事司法合作的外交与法律博弈，将“虽远必究”的威慑转化为实际的司法合作成果。可考虑在特定情况下，依据我国《国际刑事司法协助法》等法律，请求相关国家采取资产冻结、旅行限制等措施，即使无法实现引渡，也能实质性限制“台独”顽固分子的活动能力。

第二，细化缺席审判与不受追诉期限限制的程序设计。在送达程序方面，应进一步明确境外送达的具体方式与效力认定标准。在辩护权保障方面，进一步细化境外委托辩护的公证、认证程序。同时，针对不受追诉期限限制的规定，建立配套的长期追诉保障机制，为长期追诉案件的证据效力、相关法律文书效力等提供制度保障。通过上述精细化设计，提升缺席审判与不受追诉期限限制的规范在惩治“台独”顽固分子案件适用的可操作性，同时符合程序正义的基本要求。在此基础上，针对“台独”顽固分子本人无法到案的情形，还可同步开展联动制裁。可借助我国反外国干涉法治体系构筑起的多层次反外国干涉制度屏障，运用《反外国制裁法》《不可靠实体清单规定》等法律法规，对为“台独”活动提供支持的跨国企业与金融机构等依法采取相应措施，进行联动制裁。^①

第三，加强指导性案例发布与法律适用解释。最高人民法院、最高人民检察院可适时发布关于适用《意见》审理“台独”分裂犯罪案件的指导性案例，形成典型案例库。明确“分裂国家”“煽动分裂国家”的犯罪构成、证据标准、量刑尺度，特别是对利用网络、人工智能等新技术实施犯罪，以及“倚外谋独”帮助行为的认定标准作出解释。这有助于统一裁判尺度，提升司法可预见性和权威性，并通过典型案例的法治宣传，对内强化法治共识，对外彰显法治决心，塑造“以案释法”“以案促统”的良好效果。

结 语

总体来看，《意见》的出台和实施标志着我国反“独”促统斗争已从以政策为主导，迈向以法治为基础、以司法为抓手的法治常态化阶段。其在分

^① 参见张超汉：《我国反外国干涉法治体系走向完善》，《民主与法制》周刊2026年第28期，第1页。

裂国家、煽动分裂国家罪状具体化、程序规制创新以及涉外法治联动等方面取得的成效，充分彰显出“虽远必究”的法治威慑力和惩治力。然而，管辖权的法理证成、法律体系的协同整合以及惩治措施的落地执行等问题，仍是充分释放其政治和法治双重效能的难点。未来应在深化法理阐释、完善制度闭环运行与创新执行机制上持续发力、创新发展，进一步发挥好《意见》的应有之义，更有力以“依法治国”指导和推进反“独”促统斗争实践与国家统一事业。

On the Implementation of the Guidelines on Legally Punishing “Taiwan Independence” Diehard Elements for the Crimes of Secession and Incitement to Secession: Effectiveness, Challenges, and Optimization

Yu Wenliang and Ran Yuqian

Abstract: The Taiwan question is both a political and legal question. The Guidelines on lawfully punishing Taiwan independence diehard elements for the crimes of splitting the state constitute a major strategic measure to combat “Taiwan independence” separatists and advance national reunification in accordance with the law. They explicitly assert judicial jurisdiction over criminal acts aimed at splitting the state, thereby establishing the legal effect of mainland laws in the Taiwan region. By integrating substantive and procedural law, these Guidelines form a set of workable institutional rules, providing a crucial legal basis for China’s law enforcement and judicial activities against acts of splitting the state. They are also aligned with the existing criminal justice system, contributing to the further development and refinement of policies and laws related to Taiwan. However, in practical application, certain issues have emerged regarding the legal rationale, institutional implications, and enforcement of these Guidelines. To address this, it is necessary to further clarify key fundamental legal principles, improve the legal framework for countermeas-

ures related to Taiwan, and refine the mechanisms for punishing the relevant crimes.

Keywords: One Country, Two Systems; Opposing “Taiwan independence” and Promoting Reunification; Crime of Splitting the State; Crime of Inciting Division

(责任编辑：刘佳雁)