

# 法律戰的作用

李俊毅

國家安全研究所

## 壹、前言

本文探討法律在中國對台發動灰色地帶衝突的作用。中國對台的政治目標是統一，而灰色地帶衝突則是手段之一。它或可作為戰爭的序幕，亦即製造武力犯台的條件，或可替代戰爭，藉由逐步改變兩岸關係的現況，迫使台灣接受統一。灰色地帶衝突可由許多方式呈現，本文則探討中國對法律的使用，或可稱為廣義的「法律戰」(legal warfare, lawfare)，即策略性的使用法律以實現特定目的。此一議題的重要性在於，國際政治的本質或雖仍是權力與利益的競逐，但隨著國際制度的普及以及國際間對理念與秩序的重視，國家逐漸強調行為的正當性 (legitimacy)，亦即其具備某一或某些權利 (rights) 並依此行動。<sup>1</sup>中國實現兩岸統一的方法若能被視為正當，則不僅可滿足國內民族主義的需求，亦可減少外部干預的力道與台灣反抗的決心。法律是正當性的主要呈現方式。透過法律建構特定事實，從而賦予對台行動的權利與依據，是中國的一項重要政策工具，也是灰色地帶衝突的特質之一。<sup>2</sup>有鑒於中國龐大的政軍影響力，法律的創建本身，亦有其稱為威懾 (deterrence) 的作用。

## 貳、中國的法治觀與法律戰

在西方的民主政治理論中，法律同時限制統治者與被治者，但法律在當代中國係屈從於中國共產黨之下，是一個統治的工具。習近平曾稱，「『黨大還是法大』是一個政治陷阱，是一個偽命題」；「黨的領導是我國[中國]社會主義法治之魂，是我國法治同西方資本主義國家法治最大的區別」；「我們推進全面依法治國，決不照搬別國模式和做

---

<sup>1</sup> Cf. Shane P. Mulligan, "The Uses of Legitimacy in International Relations," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol.34 No.2 (2005), pp. 349-375.

<sup>2</sup> Lyle J. Morris, et al., *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2019), pp. 9-10.

法，決不走西方所謂『憲政』、『三權鼎立』、『司法獨立的路子』。<sup>3</sup>若說西方的法治是「以法而治」(rule of law)，著重法律而不是人的治理，中國的法治則是「依法而治」(rule by law)，是以法律為手段的人治。<sup>4</sup>

法律作為一種工具，對內可以鞏固中國共產黨的領導地位，對外則是鬥爭的一環。在2014年11月的中共中央外事工作會議上，習近平指中國與世界的相互依賴日漸加深，主張「觀察和規劃改革發展，必須統籌考慮和綜合運用……國際國內兩類規則」。2018年8月，習近平復稱「中國走向世界，以負責任大國參與國際事務，必須善於運用法治。在對外鬥爭中，我們要拿起法律武器，佔領法治制高點，敢於向破壞者、攪局者說不」。<sup>5</sup>對中國來說，訴諸國內法、國際法與「國際關係的法治化」具有將對手標舉為不合法的負面「他者」之效果。其雖未說明中國將對這些「他者」採取哪些行動，但施以制裁、脅迫、杯葛與懲罰等，是順理成章之舉。

有論者指出，中國法治觀也涉及對美國行為的解讀。美國在第一次波灣戰爭、科索沃戰爭與第二次波灣戰爭使用的理據各自不同，使中國學者認為美國是法律戰的始作俑者。此外，中國視美國以《台灣關係法》協助台灣發展自我防衛能力為藉由國內法干預中國內部事務；美國國防部提交國會之《中國軍力發展報告》，則是製造「中國威脅論」並煽動美國輿論的展現。<sup>6</sup>中國制定《反分裂國家法》、《反外國制裁法》與《海上交通安全法》等法律，可說是對美國的仿效與反

---

<sup>3</sup> 習近平，〈堅定不移走中國特色社會主義法治道路 為全面建設社會主義現代化國家提供有力法治保障〉，《求是》，2021年第5期，2021年2月28日，<https://tinyurl.com/2yuytduh>。

<sup>4</sup> Cf. Jacques deLisle, "The Chinese Model of Law, China's Agenda in International Law, and Implications for Democracy in Asia and Beyond," The Asan Forum, October 24, 2018, <https://tinyurl.com/w6fhatct>; Simone Van Nieuwenhuizen, "China's 'rule of law in international relations'," Lowy Institute, August 1, 2018, <https://tinyurl.com/43uz8m8y>.

<sup>5</sup> 〈習近平出席中央外事工作會議並發表重要講話〉，《新華網》，2014年11月29日，<https://tinyurl.com/xdyf8u8x>；習近平，〈加強黨對全面依法治國的領導〉，《求是》，2019年第4期，2019年2月15日，<https://tinyurl.com/ajdkja3a>。

<sup>6</sup> Dean Cheng, "Winning Without Fighting: Chinese Legal Warfare," *Heritage Foundation Backgrounder* No. 2692, May 21, 2012, <https://tinyurl.com/59wcu8xw>.

制，藉由國內立法限制或影響其他行為者。

本文以（廣義的）法律戰概念探討中國策略性地使用法律以實現其目標。此一用法有別於狹義的法律戰，即法律的使用是為實現軍事目的。狹義定義由美軍提出，也是解放軍「三戰」概念中的法律戰之定義。<sup>7</sup>

## 參、法律戰在中國灰色地帶衝突的作用

在對台關係上，中國使用法律戰的作用有三。在國際層次，法律戰嘗試建立對台主權的法理基礎，以將中國對台的文攻武嚇正當化為內部事務。在兩岸關係上，法律戰可證成武力的使用或威脅使用，以及漸進改變兩岸現狀。

### 一、選擇性強調國際法的主權原則

為順利推進其統一的目標，中國在採取包括灰色地帶衝突在內的手段之前或之時，需在國際間建立其對台享有主權的依據。概略來說，其策略是接受並強調「主權原則」，據此排除其他國家對於台灣（以及新疆、西藏與香港等）的支持。至於其他國際法原則或價值如《聯合國海洋法公約》（*United Nations Convention on the Law of the Seas*, UNCLOS），則僅是選擇性的接受。<sup>8</sup>此一策略表面上尊崇以聯合國為中心的國際（法）秩序，但事實上僅採納對其有利的規範，正侵蝕「以規則為基礎的國際秩序」（rules-based international order）。

在實踐上，中國在國際上的法律戰以幾個方式展開。首先是援引國際法原則，如 1993 年《台灣問題與中國統一》白皮書援引《聯合國憲章》第二條，「聯合國和它的成員國不得侵害任何會員國或國家之領土完整或政治獨立，不得干涉在本質上屬於任何國家國內管轄的事

---

<sup>7</sup> Charles Dunlap, "Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21<sup>st</sup> Century Conflicts," Carr Center for Human Rights, November 29, 2001, <https://tinyurl.com/2xh3vkpm>, p.4; 沈明室，〈中共三戰運用層次、策略與我國反制作為〉，《復興崗學報》，第 90 期（2007 年），頁 232。

<sup>8</sup> 舉例來說，中國的《海上交通安全法》即和《聯合國海洋法公約》有若干扞格之處。參見，Raul (Pete) Pedrozo, "China's Revised Maritime Traffic Safety Law," *International Law Studies*, Vol. 97 (2021), pp. 956-968。

件」，作為對台主權聲張的依據。<sup>9</sup>其次則以聯合國的決議建立對台主權的話語權。如強調聯合國大會第 2758 號決議「從政治上、法律上和程序上明確、徹底解決了中國在聯合國的代表權問題」。<sup>10</sup>第三，針對美國的友台之舉，中國一慣指控美國違反「一個中國原則」和中美三個聯合公報，其理據是國際法上「條約必須遵守」(*pacta sunt servanda*)的原則。最後，中國亦透過掌控聯合國及其專門組織與機構，在國際間推動「一個中國原則」並封殺台灣的國際空間。<sup>11</sup>

## 二、以法律營造對台動武的條件與壓力

中國迄今尚未放棄武力犯台，其使用武力的依據是 2005 年《反分裂國家法》的第八條第一款，「非和平方式及其他必要措施」。從用語來看，該款涵蓋中國的軍事及其他低於戰爭門檻的行動，包含灰色地帶衝突。其列出的三個條件或情境，則是（一）「台獨」分裂勢力以任何名義、任何方式造成台灣從中國分裂出去的事實；（二）發生將會導致台灣從中國分裂出去的重大事變；（三）和平統一的可能性完全喪失。

蔡英文政府於 2016 年上任後，拒絕接受中國「九二共識」的政治前提，中國內部遂興起釐清該條款甚或制定施行細則之議，台灣亦有學者關切中國的「法理鬥爭」。<sup>12</sup>相關文獻大抵主張明定前揭條款的意涵，為台灣劃下紅線。如有論者主張，前揭第一項「台獨」分裂勢力使用的「名義」，可包含台灣宣揚民主與人權價值；分裂的「事實」，

---

<sup>9</sup> 〈台灣問題與中國統一〉，中華人民共和國國務院台灣事務辦公室，1993 年 9 月 1 日，<https://tinyurl.com/4az3kpnt>。

<sup>10</sup> 〈國台辦：中國在聯合國的代表權是包括台灣在內的全中國的代表權〉，中華人民共和國國務院台灣事務辦公室，2021 年 10 月 27 日，<https://tinyurl.com/27t2a4dx>。

<sup>11</sup> Tung Cheng-Chia and Alan H. Yang, "How China Is Remaking the UN In Its Own Image," *The Diplomat*, April 9, 2020, <https://tinyurl.com/jb6znctk>; Yaroslav Trofimov, Drew Hinshaw and Kate O'Keefe, "How China Is Taking Over International Organizations, One Vote at a Time," *The Wall Street Journal*, September 29, 2020, <https://tinyurl.com/8tymrhuh>。

<sup>12</sup> 祝捷、段磊，〈非和平方式解決台灣問題需考慮九個法律問題〉，《中評網》，2018 年 9 月 5 日，<https://tinyurl.com/kpd4fp5t>；游志強，〈《反分裂國家法》第八條、第九條實施研究—非和平方式及其他必要措施的法理釋義〉，《兩岸關係》，2020 年第 4 期，頁 1-10；廖士鋒 李富茂，〈台學者：兩岸皆求穩 須留意北京對台法理鬥爭〉，《香港 01》，2020 年 6 月 9 日，<https://tinyurl.com/4z3sr8jc>。

則如台灣在法律內規範自身是「主權獨立的國家」，以及領導人在正式場合做相同的宣布；第二項的「事變」，可包含台灣政府正式的宣示、軍備建設，與引發戰爭等行為；第三項則可由中國政府依「明顯而立即的危險」進行主觀的判斷。<sup>13</sup>亦有論者主張中國須針對「外國勢力干預」展開法律戰，「依照國際法和相關國家的國內法，形成對外國勢力干預的可能法律藉口的應對策略，進而完成回應和反制外國勢力干涉、爭取國際支持和道義制高點的對策安排體系」。<sup>14</sup>

當前這類討論僅限於學界，但這方面的發展頗值關注。首先，若日後中國政府部門提出修法或立法構想，此一動作本身即帶有威嚇台灣的意味，無論是否有後續的法律程序。其次，若中國政府展開修法或立法，使之可動輒批評台灣的舉動為「台獨」並威脅採取非和平手段，則此舉意在升高局勢並威逼台灣就範，屬灰色地帶衝突的態樣。第三，設若中國依修法或立法結果而動武，兩岸之間即進入戰爭狀態，無灰色地帶可言。然而在實務上，一旦中國官方展開修法或立法之議，台灣將難以判斷此舉究竟意在威嚇或動武，由此而來的內部爭論即可能構成決策的困難。

### 三、以法律逐步改變兩岸關係的現狀

中國法律戰亦可在不涉武力的情況下片面與逐步改變兩岸現況，體現於越來越多的統一口號如「智統」、「逼統」、「冷武統」等。<sup>15</sup>當前中國對台政治工作倡議並鼓勵兩岸統合，如習近平於2019年1月2日提出所謂的「習五條」，其第二條倡議兩岸進入「民主協商」並達成「制度性安排」，第四條則鼓勵「深化兩岸融合發展」。<sup>16</sup>上述口號則主張以法律強制促成這些目標的實現。這包括為台灣民眾發放中國身分證與護照，並在貨幣、財產、婚姻與旅遊等諸多層面賦予其等同中國

<sup>13</sup> 游志強，〈《反分裂國家法》第八條、第九條實施研究〉，頁2-3。

<sup>14</sup> 祝捷、段磊，〈非和平方式解決台灣問題需考慮九個法律問題〉。

<sup>15</sup> 斯洋，〈習近平到底會不會武力攻台？「智統」、「逼統」也許是他的方式〉，《美國之音》，2021年7月24日，<https://tinyurl.com/m88phsey>。

<sup>16</sup> 〈習近平：在《告台灣同胞書》發表40周年紀念會上的講話〉，《新華網》，2019年1月2日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0102/c64094-30499664.html>。

國民的待遇。<sup>17</sup>這些主張的可行性不無討論空間，惟若成真，將直接衝擊台灣在中國就學、就業與生活者，在台灣內部引起一定程度的對立或疑慮。

此一觀點的反面，是主張以法律訴追「台獨」勢力。2021年10月27日國台辦的記者會中，其直屬的「中國台灣網」求證立專法懲辦「台獨分裂勢力」的消息。發言人馬曉光未正面回覆，論者則認為此舉有「帶風向」的意味。<sup>18</sup>11月5日，國台辦提出「台獨頑固分子」清單，以行政院長蘇貞昌、立法院長游錫堃與外交部長吳釗燮為首波「懲戒」對象，稱將追究其「刑事責任，終身有效」。<sup>19</sup>這對名單上的台灣政治人物或不生影響，然而若名單持續擴大，或將對可能受牽連者帶來「寒蟬效應」。

以當前台灣的政治認同圖像言，中國的法律作為可能衝擊部分人士，但更可能引發多數民意反彈。台灣或毋需擔心中國的法律戰對兩岸關係產生根本性的挑戰，但仍宜預做準備。

## 肆、代結語：台灣的反制之道

灰色地帶衝突的特質之一，是發動方以法律或歷史合理化其行動。中國的法治觀以法律為工具，法律戰因此是對台灰色地帶衝突的重要環節。法律戰可降低武統的門檻，無論中國是否動武，其脅迫與恫嚇的作用都因而放大；其亦可透過單方面創設法律，逐步改變兩岸關係的現狀，從而有利統一的實現。

法律的使用是一國的主權行為，其他國家往往無置喙空間。面對中國法律戰的「行為」，例如何時發動、提出何種主張，以及如何落實，台灣（與其他國家）幾無預防或嚇阻的空間，事後更難以迫使其改變更作為。然而，台灣雖難嚇阻其「行為」，卻可從法律戰的「內

---

<sup>17</sup> 柳金財，〈在和統與武統之外的第三選項，中國對台「逼統」是一場台灣民心爭奪戰〉，《The News Lens 關鍵評論》，2021年6月29日，<https://www.thenewslens.com/article/152656>。

<sup>18</sup> 賴錦宏，〈唐永紅：大陸一定嚴懲「台獨」是否專項立法還要研究〉，《經濟日報》，2021年10月27日，<https://tinyurl.com/246zcukc>。

<sup>19</sup> 〈國台辦：依法對蘇貞昌、游錫堃、吳釗燮等極少數「台獨」頑固分子實施懲戒〉，《新華網》，2021年11月5日，<https://tinyurl.com/vs8vk5yn>。

容」著手，挑戰其正當性。舉例來說，美國國務院亞太副助卿華自強（Rick Waters）於 2021 年 10 月 21 日的智庫研討會上抨擊中國濫用聯合國大會第 2758 號決議，即挑戰中國對台主張的法理基礎；中國對台主張的要素之一是中國民族主義，但這和當代講求公民價值與選擇的觀點頗有扞格之處，是台灣爭取國際支持的切入點；中國若持續視台灣的民主政治為「台獨」的展現與動武的依據，將為台灣招徠更多的國際支持，從而自損其主權聲張的正當性。近來台灣受到越來越多的國際支持，宜針對中國法律戰賴以維繫的正當性基礎，做好批判與反擊的準備。

本文作者李俊毅為英國東英格蘭大學國際關係博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所副研究員。主要研究領域：混合威脅、灰色地帶衝突、歐洲小國安全與外交政策。

# The Effect of Legal Warfare

*Jyun-Yi Lee*

*Associate Research Fellow*

## Abstract

This article discusses the effect of legal warfare in China's grey zone conflict against Taiwan. China's political objective is unifying Taiwan and grey zone conflict is one of the tools. In this regard legal warfare has three effects. First, China can selectively accept and advocate the principle of sovereignty in international law to give legitimacy to its claim of sovereignty over Taiwan. Second, China can revise the Anti-Secession Law or make related laws to lower the threshold for its use of force, then intimidate Taiwan or legitimize the use of force below the threshold of war. This move can also be the basis for launching war, although this constitutes an act of war and is no longer a grey zone threat. Third, China can use unilateral legal action to give Taiwanese legal status equal to that of PRC citizens to achieve de facto unification; or prosecute (political) figures in Taiwan to cause fear and internal division. Legal warfare is internal behavior of a sovereign nation and is not easily deterred, but Taiwan can use the favourable international situation to challenge China's legal claims that are unreasonable or lack legitimacy together with the international community.

**Keywords:** Legal warfare, rule by law, legitimacy