

民進黨執政以來中國對台政策的鬆緊變化

顏建發*

外交部研究設計委員會副主委

摘要

在兩岸關係的發展上，中國一直是個具支配性與決定性的因素。2000年3月18日與2004年3月20日陳水扁總統在總統大選的勝出標誌著中國對台新鬥爭的一個新階段的開始。在此劇情中，主要的行動者包括北京、泛藍、泛綠與美國都高度地入戲。由於意識型態與利益的差異，諸多行動者之間所構築的關係網不僅複雜，而且隨時處於高度的變遷。本文試圖勾畫出北京在調適新的政治現實的過程，其對台政策所呈顯的不變與變。無論如何，北京勢將持續其蘿蔔與棒的軟硬兩手策略。兩岸關係的模式乃無可避免地朝向時收時放的變動循環。近來，胡錦濤政府通過所謂的「反分裂法」以及連宋登陸的後續效應已產生了兩岸政治生態的潛在變遷。即便根本上兩岸關係仍沒有大的變化，但心理上的轉變卻不可謂不大，並且對於台灣內部的團結與共識的形成產生了傷害。連宋登陸有利於向「一個中國」傾斜的政治生態。不變的現狀正面臨強大的挑戰而可能產生變動。此一新的發展已使得泛綠與包括美國在內的周邊國家的混淆與不安。兩岸關係變得脆弱與不定。新的風險浮現。值此之際，如何穩定兩岸關係是當務之急。假如和平與繁榮的現狀仍是此一區域所企求者，那麼，兩岸之間務實與建設性的對話與交流管道仍是非常需要的。

關鍵字：一個中國原則，兩岸關係，蘿蔔與棒，反分裂法，連宋登陸

* 顏建發，1959年生，獲東海大學社會學學士、碩士和博士學位。曾於1991-93於加州大學柏克萊東亞所進行博士後進修，研究中國企業改革。1989-1991以及1993-1998前後在國策中心擔任研究員六年，研究南向與西向政策比較，後於1998年9月應邀入民進黨擔任政策會副執行長，2000年民進黨執政後，轉任中國部主任，在民進黨中央黨部達四年之久。2002年8月離開黨部，任職清雲科技大學企管系副教授，同時兼職副總統的兼任秘書。2004年6月底自清雲科技大學借調，應聘擔任外交部研設會副主委迄今。專長在台商研究、台商在中國與東南亞投資、中國企業改革、海外華人經濟、兩岸關係。

壹、前言

在結構上，兩岸長期處於不相屬的狀態。1945年10月25日日本結束在台統治後，兩岸曾有短暫的密切交流，但很快地在1949年10月1日中國共產黨建立新中國之後，兩岸不僅中斷交流而且處於極度地對立狀態，從此，中國對台灣的併吞意圖不曾一日歇息。中國共產黨與退守台灣的國民黨又鬥爭了五十年。2000年起民進黨接棒，繼續延續這場鬥爭。唯一不同的是國共時期都守著「一個中國」，只是彼此內涵不同；然而到了民進黨執政之後，「一個中國」遭受根本的挑戰。民進黨認為：「台灣是台灣」，「中國是中國」，台灣與中國不相互隸屬。於是，兩岸間你來我往的爭鬥便始終環繞著「一個中國原則」這個議題上打轉。在民進黨首度執政，也就是2000年5月20日總統與副總統就職典禮算起，中國的對台政策，歷經了由緊而鬆、由鬆而緊，而之後再由緊而鬆的階段性變化，其牽動政策變遷的底層因素不一而足，固然有出於兩岸的互動，也有出於國際環境的變化與台灣內部政治生態的變化；當然，也有來自中國自身的內在因素。而究竟個中的轉折以及因素之間的如何交互影響，實在是耐人尋味的議題。本文企圖透過歷史事件的排比與耙梳，從中理出脈絡，並指陳出政策發展方向的不變與變。

貳、北京「由緊趨鬆」的對台政策之動力:2000年3月~2002年5月

在台灣問題上，中國傳統的一貫立場是：「中華人民共和國政府是中國唯一的合法政府。中國政府堅決反對任何走向『一中一台』、『一國兩府』、『兩個中國』、以及『台灣獨立』或『台灣地位未定論』等等活動。」不過，儘管如此，在對台統戰中，中國政府一直有原則堅持而策略靈活的策略。1995年1月30日，中國國家主席江澤民發表了〈為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥〉的重要講話，也就是一般所稱的「江八點」。該主張強調：消除兩岸關係中存在的障礙，維護台海和平，推進兩岸人員往來和經濟、文化等領域的交流，爭取實現兩岸直接三通，促進兩岸關係穩定發展，並繼續堅持『和平統一、一國兩制』的基本方針，發展兩岸關係、推進祖國和平統一進程¹。這代表了中國第三代領導班最完整的對台政策論述。江澤民時代中國對兩岸關係的指導思想繼承了鄧小平的「和平統一，一國兩制」。一直到了2000年3月18日，民進黨在泛藍陣營分裂的狀況下，以些微票數獲得政權，震驚了中南海，從此兩岸關係進入另一種不同於國共時代的形式與品質。同年5月20日民進黨執政後，北京面對不曾有過的新局面，乃被迫採取「聽其言，觀其行」的消極不信任的作為。直到2001年12月5日台灣立委選舉結果揭曉，民進黨成為國會最大黨，北京的不信任感依舊在，但策略上在面對台灣新政府的新現實，也被迫對民進黨採較積極的對應政策，從而開展了區隔本土化與台獨、區隔民進黨黨員與台獨份子、以及對台灣打經濟牌的靈活策略。

2002年1月24日中國副總理錢其琛在紀念江八點第七週年的會上表示，要對那些不高喊台獨的民進黨人士網開一面，歡迎他們前往中國大陸參觀訪問，以及商討兩岸經貿合作機制。錢其琛主張，「台灣當局領導人順應歷史潮流，接受一個中國原則，承認『九二共識』，這樣兩岸就可以平等協商對話。」同時，『當前要把兩岸『三通』看作為一個國家內部的事務，即可用民間對民間、行業對行業、公司對公司協商的辦法，儘快通起來²。』錢其琛的說法被視為是一種突破

¹ 《新華網》。2002年1月24日。(http://gptaiwan.org.tw/~cylin/China/2002/2002_1_24.htm)。

² 聯合早報》。2002年1月28日。(http://www.zaobao.com.sg/special/china/taiwan/pages4/taiwan280102g.html)。

僵局之舉。然而實則北京並未鬆動對「一國兩制」的堅定立場。不過這種務實的靈活政策不久便獲得了台北善意的回應。同年 5 月 9 日，陳水扁總統在金門前線的大膽島提出三項主張：「(一) 兩岸關係正常化是台海永久和平基礎，兩岸關係的正常化必須是從經貿關係正常化開始做起，兩岸政治統合的第一步必須從經貿及文化的統合開始著手，這個政策目標不會退縮也不會改變；(二) 兩岸必須重啟協商的大門，方能減少誤會及誤判，復談的第一步就是先行互訪，同年 8 月 1 日以後，將推動民進黨中國事務部主任率團訪問中國大陸，以促進彼此了解與政黨和解；(三) 兩岸三通是必走的一條路。過去「戒急用忍」的政策已面臨全面為「積極開放，有效管理」的政策所取代。³」

另一個原本極為棘手的台港航線續約的問題也出現了曙光。同年的 6 月 29 日經過七次談判的台港新航約終於簽定。此次台港航權談判，是民進黨上台後首次授權、委託相關機構和民間團體所進行的談判。台港航線延約簽署成功，為兩岸帶來務實交流空間開啟的聯想。一般以為兩岸可以從此敞開協商大門。然而，陳水扁總統就任民進黨黨主席當天，也就是 2002 年 7 月 21 日，中國方面卻匆促撒下重金與諾魯建交，使得台灣有限的邦交國再喪失一個，頗讓剛接任黨主席的陳水扁與民進黨的黨代表們臉上無光。民進黨對中國原本已薄弱的信任感，因為此一事件再度遭受嚴重的斷傷。這同時也意味著陳水扁總統的柔軟政策受到嚴重的挫敗。於是當天陳水扁在演講中脫稿演出所講的「走自己的路」的這句話，外界固有多種不同的解讀，但對陳水扁不敢再幻想寄望中方給予善意，恐怕也是他這句話背後真正醞釀的情境意義之一。其後陳總統於 8 月 3 日在對東京世台會的錄影演講中再拋出「一邊一國」也應是對中國的不信任的後續反應。

陳總統提出「一邊一國」的說法後，北京政府極度的不悅，不僅發出一連串的語言恐嚇，也變本加厲地四處打壓台灣的國際生存空間。然而，三個多月後，也就是隨著美中關係的逐步改善，北京收起強硬攻勢，再度對台灣釋出懷柔策略。2002 年在美國成功進駐阿富汗，並積極籌畫攻打伊拉克之際，中國成為美國爭取合作的對象。中國眼見美國的軍事優勢，以及中國入世以及爭取到 2008 年奧運的好勢頭，也走回鄧小平「韜光養晦，不搞對抗」的思維，積極進行全方位的佈局。美中關係在「建設性合作關係」的框架下維持了相對穩定的發展，維持美中關係的穩定成為中共外交政策的第一要務。

2002 年在中共召開十六大的前夕，中國方面再度放寬經貿交流措施。同年 10 月 18 日各大媒體指出，錢其琛說，兩岸三通，大陸方面可以不提「特殊國內航線」，而定位成「兩岸航線」⁴。也就是兩岸三通技術性、業務性商談中，可以不涉及一個中國的政治涵義。錢其琛提出把中國和台灣直接通航當作兩岸之間的問題，而不是國內事務或者國際事務來看待⁵。錢其琛主張對於美中關係要「鬥智鬥勇不鬥氣，不圖一時之痛快，不爭一日之長短」，唐家璇也強調美改善關係時「多做忍讓」⁶。有異於過去，中國在兩岸關係、武器擴散、人權等與美爭議問題皆低調因應。對台政策方面，布希與江澤民在德州農場會晤後⁷，中國再次確認美國「不支持」台獨立場後，對台灣的態度定調為「政治冷處理、經濟熱處

³ 行政院陸委會。(http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/ch915901.htm)。

⁴ B B C 中文網。2002 年 10 月 18 日(http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_2338000/23389492.stm)。

⁵ 《大紀元》。2002 年 10 月 20 日 (http://www.epochtimes.com/b5/2/10/20/h237429.htm)。

⁶ 《中央社》。2002 年 11 月 9 日。

⁷ 《中國時報》。2002 年 10 月 27 日，第 3 版。

理」。江澤民在德州理工大學的演說中，重申江八點，鼓吹三通，並首度把和平統一與對美有利結合在一起⁸。開啟經貿交流藉以解決兩岸僵局成為當前中共對台統戰的主要策略。

2002年11月18日，江澤民在中共十六大政治報告中提出「一個中國」的新三句，也就是「世界上只有一個中國、大陸和台灣同屬於一個中國、中國的主權和領土完整不容分割」，並主張在『一個中國』的前提下，什麼問題都可以談，可以談正式結束兩岸敵對狀態問題，可以談台灣地區在國際上與其身份相適應的經濟、文化及社會活動空間問題，也可以談台灣當局的政治地位等問題⁹。這可視為第三代領導人江澤民權力過渡到第四代領導人胡錦濤，在對台政策的一個承先啟後的立場。不管如何，相對於2000年總統大選後，北京對民進黨的冷處理而言，此時北京的對台政策可以說是由緊趨鬆。

參、北京「由鬆趨緊」的對台政策之動力:2003年5月~2004年12月

2002年中國大事開啟大國外交的戰略，在政經外交方面，包括穩定與美、俄的關係、緩和與日關係、加強與歐洲各國關係，並首度與北約接觸；除此之外，對周邊，中國採取賡續睦鄰友好政策，化解周邊國家對中國威脅論的疑慮，並持續強化「上海合作組織」、「中國—東協自由貿易區」，增加區域影響力，同時繼續經援拉美、非洲國家，穩固其在第三世界國家領導地位。在軍事外交方面，中國海軍艦艇編隊訪問世界各國，提升中共強權形象。在全方位外交進擊的一年中具體的成果包括：（一）2002年1月，朱鎔基出訪印度、孟加拉，並與兩國簽署多項交流及合作協議。（二）同年2月江澤民訪問越南，提供越南5,000萬人民幣貸款。（三）同年3月印尼總統梅加瓦蒂訪問大陸，獲中共提供4億美元貸款。（四）同年4月江澤民訪問德國、利比亞、奈及利亞、突尼西亞、伊朗，朱鎔基訪問土耳其、埃及、李鵬訪問日本，胡錦濤訪問馬來西亞、新加坡、美國；同年9月李鵬又訪問泰國、印尼、菲律賓，強調中共的發展不會對周邊國家構成威脅。（五）朱鎔基於11月訪問柬埔寨，提供該國無償援助及無息貸款各5,000萬元人民幣。此外，朱鎔基在東協加3會議中宣布實施「亞洲減債計畫」，減免越南、寮國、柬埔寨、緬甸等6國到期的部分或全部債務。（鄭偉靜，2002）

2002年中國第三代領導班在交棒前做了為第四代開展與奠定外交政策的關鍵年。2002年的大國外交藍圖，其任務除改善與已開發國家的關係外，也不放棄拉攏第三世界國家，同時亦致力加強與周邊國家的關係，以建設和平的外部環境，把握20年的戰略機遇期。回顧這一年若非北京在陳水扁就職民進黨黨主席當天挖走台灣的邦交國諾魯，那年兩岸關係是呈良性的發展走勢的。此一結構性動力促使兩岸在經過台灣方面「一邊一國」的倡議後，竟能在三個月後又回復正面走勢。2003年2月24日北韓試射飛彈，此時正值美國攻打伊拉克的備戰之際，美國不想同時打兩場戰爭，而亟需中國的合作。美中合作的高度與密度再度上升。可以說中國全面開展大國外交的同時，美中關係也因伊拉克戰爭的開打而進一步積極發展。伊拉克戰爭開打期間美國對中國的合作的需求日趨強烈。正因為如此，2003年5月26日至6月5日胡錦濤接掌政權後，訪問俄羅斯、法國、哈薩克、蒙古，出席上海合作組織成員國元首第三次會晤及南北領導人非正式對話會議，並與美、俄、法、日、印等領導人會晤。此係胡錦濤擔任國家主席後首次出訪，而在布希與胡錦濤會談中，首次把「不支持台灣獨立」與美、「中」三公

⁸ 《聯合報》。2002年10月28日，第13版。

⁹ 遠景基金會。2002 (<http://www.future-china.org/fcn-tw/200211/2002112006.htm>)。

報並列為「一個中國」政策的基礎，且「必要時才協助台灣自衛」的說法與就任之初所說「盡其所能協助臺灣自衛」亦有所差異（鄭偉靜，2003）。台美關係明顯變薄。台灣的角色與位階，相對降低。

3月19日伊拉克戰爭開打之日正告台美關係的走下而美中關係的走上。美中關係的強化的另一面則是兩岸關係又趨於走下的開始。大約在此時，也就是三月底，香港爆發嚴重性呼吸道症候群（SARS）案例，台港交流受阻，兩岸人員往返也自然受到嚴重的阻隔。尤有甚者，此時台灣已開始邁入2004年總統大選的準備期，兩岸關係也不免因捲入選舉議題而變得敏感與脆弱。而2003年4月2日爆發了感染源來自中國的嚴重急性呼吸道症候群（SARS），讓台灣民間社會對中國產生了不良的感覺。

接著，2003年5月19日，台灣藉SARS向世界衛生組織（WHA）的觀察員叩關失敗，中國官員制止台灣參與的粗暴態度，引來台灣內部的反彈。兩岸關係進一步惡化。2003年5月行政院發言人林佳龍公開表示，不排除在2004年三月總統大選投票日，同步舉辦有關台灣加入世界衛生組織和是否續建第四座核能電廠的公民投票¹⁰。6月21日媒體報導，美國在台協會駐台北辦事處處長的包道格（Douglas Paal）曾向總統陳水扁表達美方反對台灣舉辦公民投票的立場¹¹。為顧及兩岸的穩定發展，美方因此不希望台灣舉行公投。

2003年6月，民進黨政府整合行政與立法部門公投法與創制法各項版本，決議防禦性公投入法，取代統獨公投¹²。稍前美國國務院表示，美國認真看待陳總統不就統獨進行公投的承諾¹³。同年7月15日，陳總統表示台灣沒有獨立的問題，台灣是主權獨立國家，因此公投並不是獨立公投，只有贊不贊成「被統一的公投」¹⁴。同年8月14日，陳水扁總統證實中國確實曾透過美國對台灣有關公民投票的議題表示關切，然而美國雖關切台灣會不會進行涉及主權的公投，但美國並沒有表達過反對台灣進行任何形式和議題的公投¹⁵（黃清龍、陳守國、張景為，2003）。同年9月28日，陳總統在民進黨黨慶提出2006年「催生台灣新憲法」，強調新憲法版本需經公民投票決定，認為憲政改革不容窄化為統獨爭議，而政府層面也齊聲表示這並不影響「四不一沒有」的承諾，新憲法國號仍是中華民國¹⁶。隨後，美國也發表聲明表示強調將嚴肅看待「四不一沒有」的保證，希望台灣不要有升高緊張的言行。台美的互信基礎遭受若干衝擊。

2003年12月上旬，溫家寶進行了全方位的外交拓展。對美工作方面，溫家寶對於美方要求中共開放市場及人民幣升值的壓力予以軟性回應；布希也對台灣領導人說了重話。而在結束訪美後繼續訪問加拿大，並不斷地透過國際媒體宣傳，對布希總統告誡台灣不要舉行防衛性公投表示感謝。

配合著台灣總統大選的律動，2003年下半年到2004年3月可以說是中共全力於防堵台灣推動公投與憲改和影響台灣選舉的重要時刻。2004年1月7日起，中國國台辦派遣兩個宣達團在海外進行反獨促統活動，一團是由國台辦副主任王在希率領，走訪澳大利亞、巴西、美國、法國；另一團是國台辦副主任王富卿率

¹⁰ BBC 中文網。2003年6月21日。

¹¹ BBC 中文網。2003年6月24日。

¹² 《中國時報》。2003年7月1日，第4版。

¹³ 中華資訊網。2003年6月22日 (<http://www.tnn.com/cna/news.cfm/030622/15>)。

¹⁴ 《大參考》。2003 (www.bignews.org/20030716.txt)。

¹⁵ 《中國時報》。2003年10月1日，第3版。

團赴菲律賓等國。2004年1月26日中國國家主席胡錦濤訪問法國，在中國要求法國遵守「一個中國」的壓力下，法國總統希拉克在雙方發表聯合聲明時指出，法國政府反對台灣公投，甚至表示公投是一種侵略舉動，是不負責任而且危險。至此，中共利用布溫會晤打壓台灣的外交可說達到高潮。席哈克的措辭更有甚於布希，中國把他的講話視為法國送給胡錦濤的一項大禮。(楊志恆，2004)

2004年3月19日下午，民進黨正副總統候選人陳水扁和呂秀蓮在沿街拜票時遭不明來源槍擊，舉國震驚。隨即藍綠陣營皆宣布暫停造勢活動。但是，雙方皆主張選舉照常。隔天3月20日選舉揭曉，陳呂以0.228%些微差距贏得選舉，連宋不服，不承認選舉結果。台灣陷入空前政治緊張。3月21日中共中央台辦、國台辦隨即發表聲明表示，台灣當局執意舉辦所謂「和平公投」，試圖挑釁兩岸關係、分裂國家，而公投結果無效，證明這一非法行徑不得人心，而任何把台灣從中國分割出去的企圖都是註定要失敗的。至於對於尚無法獲得泛藍認可的大選結果，中共最初是很謹慎、低調、中性，僅表示會「密切關注」。

然而當3月26日中選會公告後，泛藍群眾包圍中選會，秩序大亂。在美日等國紛紛向台北發賀電後，隨之國台辦發表北京的不會坐視的強烈措辭。國台辦宣稱，如果台灣局勢失控，造成社會動盪，危及台灣同胞的生命財產安全，損害台海地區的穩定，將不會坐視不管¹⁷。事實上，北京一直保持靜默，反而落得清閒，有一度外界對北京的評價不差，但這次的強烈措施卻引來泛綠與泛藍的一致譴責，尤其泛藍的譴責最傷，而各國賀電紛紛寄來以及陳水扁在3月27日晚的講話，更讓北京相當難堪。據報載，中國透過各國施壓，希望各國不要發賀電¹⁸，但此舉顯然失敗。尤其是，當中國批評美國「言而無信」時，便顯示北京對「藉台壓美」的政策將會有某種程度的檢討。北京對外智庫學者於4月10日就呼籲中國當局，依靠美國解決台灣問題是「沒有出路」的，唯有增強實力與國防現代化，才是防止台獨、解決台灣問題的根本保障¹⁹。2004年4月13日美國副總統錢尼(Dick Cheney)訪問中國前夕，也就是4月10日，中國國務院發言人張銘清在舊金山「2004年中國和平統一世界高峰論壇」發表演講時發出警告：任何人、任何勢力都不要低估中國政府和十三億中國人民不惜一切代價維護國家統一、維護國家主權和領土完整的決心和能力²⁰。2004年4月21日美國助理國務卿凱利(James Kelly)同時警告台灣與中國，不得片面改變現狀²¹。

在選後，5月20日總統就職典禮的文告通常被視為一種國家大政方針的指標。為了及早影響520陳總統的演說內容，5月17日中國國台辦發表了「所謂的」具有善意的七大項原則，也就是：(一)恢復兩岸對話與談判，平等協商，正式結束敵對狀態，建立軍事互信機制，共同構造兩岸關係和平穩定發展的框架。(二)以適當方式保持兩岸密切聯繫，及時磋商解決兩岸關係中衍生的問題。(三)實現全面、直接、雙向「三通」，以利兩岸同胞便捷地進行經貿、交流、旅行、觀光等活動。(四)建立緊密的兩岸經濟合作安排，互利互惠。臺灣經濟在兩岸經濟交流與合作中，優化產業結構，提升企業競爭力，同大陸一起應對經

¹⁷ 《人民網》。2004年3月28日 (<http://tw.people.com.cn/GB/14810/14858/2414348.html>)。

¹⁸ 《台獨聯盟作者／作品資料庫》。2004年3月27日。(<http://www.wufi.org.tw/showwork.php?sid=n0403>)。

¹⁹ 《IRIB 華語台》。2004年4月11日。(<http://www.irib.ir/worldservice/chinese/news/04-04-11/04041110.htm>)。

²⁰ 《多維新聞網》。2004年4月11日。(http://www.chinatopnews.com/MainNews/SinoNews/Mainland/2004_4_11_7_22_52_758.html)。

²¹ 《鳳凰網》。2004年4月23日 (<http://www.phoenixtv.com/home/news/taiwan/200404/23/246163.html>)。

濟全球化和區域一體化的挑戰。臺灣農產品也可以在大陸獲得廣闊的銷售市場。

(五) 進一步密切兩岸同胞各種交流，消弭隔閡，增進互信，累積共識。(六) 在兩岸關係的祥和氣氛中，臺灣同胞追求兩岸和平、渴望社會穩定、謀求經濟發展的願望將得以實現。(七) 通過協商，妥善解決臺灣地區在國際上與其身份相適應的活動空間問題，共享中華民族的尊嚴。不過，國台辦也同時警告，如果台灣當權者堅持「台獨」分裂立場，堅持「一邊一國」的分裂主張，非但上述前景不能實現，而且將葬送兩岸的和平穩定、互利雙贏²²。5月20日陳總統在第二任就職演說中承諾，憲政改革不會觸及主權、領土、國家名稱，美國對此表示讚賞。然而，中國國台辦隨即在5月24日發表對演講內容的負面評價，並開始打壓支持台獨的台商²³。

2004年7月8日美國國家安全顧問的萊斯(Condoleezza Rice)訪中。江澤民還向萊斯強調了中國主權和領土完整性的重要性，以及中國人的民族意志²⁴。7月16日新加坡副總理李顯龍來台訪問。北京以罕見的嚴厲口吻批評李顯龍，讓兩岸的緊張氣氛增添一份詭異。接著，進入7月中旬，台海周邊跟著出現不平靜。台灣「漢光二十號」演習、中國解放軍在福建東山島「攻佔台灣」為想定的軍演、美國「小鷹號」航空母艦戰鬥群和日、韓、澳等國共同進行的「2004環太平洋演習」(夏日脈動)將台海周邊的氣氛搞得異常緊張。

2004年9月19日中國共產黨第十六屆中央委員會第四次全體會議同意江澤民辭去中共中央軍事委員會主席職務的決定。從此，胡錦濤接班底定。胡錦濤集黨政軍三權於一身。多數認為胡錦濤接任後，對台政策的框架不會有太大的改變。不過，江澤民掌軍權的期間，胡錦濤在還沒有拿到軍權時，比較考慮軍方感受，因此相信中國鷹派的聲音抬頭，持續走對台灣軍事恐嚇的路線。10月10日中華民國國慶，總統雖然未回到「一個中國」的原則上，但提及以「九二香港會談的基礎」推動協商，以及回應中方「五一七聲明」中有關較低階政治的部分卻是有交集的，包括推動兩岸經貿、兩岸三通等等²⁵。陳總統的話意可能是期待擱置有關「一個中國」或「一邊一國」的爭議，而在「非政治議題」上來逐步推動兩岸交流，也就是採政經分離的作法。在政治立場方面，陳總統主張，未來中華民國與中華人民共和國或者台灣與中國之間，將發展任何形式的政治關係，只要2300萬台灣人民同意，我們都不排除。陳總統也說，五二〇就職演說所宣示的內容在其任期之內不會有所改變，這又為了未來的修憲進行消毒。美方隨後表示歡迎陳總統演講中善意的訊息²⁶。

2004年10月28日美國國務卿的鮑爾(Colin L. Powell)在北京會晤中國國家主席胡錦濤後，對美國媒體表示，台灣並不享有國家主權，而兩岸最終將會走向統一²⁷。不過，鮑爾回到華府後隨即親口做出澄清，強調他指的是和平解決而非和平統一，東亞副助卿薛瑞福(Randy Schriver)也向台灣方面重申1982年的六項保證，強調美國對台灣主權的立場沒有改變²⁸。不過，美國此舉讓很多人對於

²² 《人民網》。2004年5月31日 (<http://tw.people.com.cn/BIG5/14811/14873/2535162.html>)。

²³ 《人民網》。2004年5月24日 (<http://tw.people.com.cn/BIG5/14810/14858/2518191.html>)。

²⁴ 《中央日報》。2004年7月9日 (<http://www.cdn.com.tw/daily/2004/07/09/text/930709g1.htm>)。

²⁵ SINO 網。2004年11月4日。(www.sinorama.com.tw/ch/print_issue.php3?id=2004119311046c.txt&mag=past)。

²⁶ 《中新社》。2004年10月11日 (www.chinanews.com.hk/cgi-bin/shownews.pl?filename=1011-45.CNA&date=20041011&type=can)。

²⁷ 《東森新聞網》。2004年10月26日 (<http://www.ettoday.com/2004/10/26/11183-1704571.htm>)。

²⁸ 《東森新聞網》。2004年10月26日 (<http://www.ettoday.com/2004/10/28/11183-1705561.htm>)。

美國是否會堅定對現狀的維護，起了一定的懷疑。

2004年12月5日，在立委選舉前夕，為拉抬選情，陳水扁在記者會上宣布在國號不變的情況下，將以兩年的時間，對外將外館正名為台灣代表處，對內把名稱容易與中國造成混淆的相關單位逐一正名。美方對此表示不支持，而陳水扁總統則強硬反擊²⁹。至此，兩岸關係進一步惡化而台美關係也跌入谷底。

肆、胡錦濤「由緊趨鬆」的對台政策：自2004年12月起

在2004立法委員選舉前，一般對於泛藍的表現並沒有看好，多半認為泛藍席次會大為縮減。然而，12月11日立法委員選舉的結果卻出乎綠軍意料之外。雖然泛綠由100（民進黨87+台聯13）席增到101（民進黨89+台聯12）席，而泛藍由115（國民黨68+親民黨46+新黨1）降到114（國民黨79+親民黨34+新黨1）席，但泛藍仍佔有過半的席次，這使得綠色執政終不免面對立法院「朝小野大」的格局的限制。³⁰在這個意義上，陳總統將此視為是一個挫敗，並表達重新思考有關民進黨執政的路線與策略的問題，但這並不稍改中國高層對陳水扁極度不信任的事實。

在胡錦濤「硬得更硬，軟的更軟」的硬軟兩手下，胡錦濤操作政策的手法是：不管軟硬都強調「少說多做」、「實實在在做」、「深入細緻地落實」、「對陳水扁不採絕對否定，但明確批判其台獨立場」。胡錦濤強調「依法治國」，對台獨行動的打擊面也將更明確、更針對性、更具穩定性、以及可操作性。胡錦濤又常特別提及「寄希望於台灣人民」，顯示其有意避開台灣執政當局而欲直接與台灣人民接觸。

（一）首次雙向包機直航的啟動

儘管立法院選舉的結果是北京政府所樂見的，但北京卻未高估泛藍陣營的勝利，因此對於泛綠的對待未見鬆軟，相反地，反而有趁虛而入之勢。2004年12月18日在胡錦濤訪澳門的前夕，中方媒體透露北京即將於12月25-29日提交全國人大常委會審議一份針對台灣而制訂的反分裂法的草案³¹。和稍早之前一般盛傳的統一法相較，此法的提出有趨於軟調的樣態。

2005年1月1日胡錦濤公開宣示，將盡所有可能的努力來達成和平統一的願景，但卻不允許台灣以任何手段自中國分裂出去。以戰略術語來形容，胡錦濤將基調訂定在「軟的更軟，硬的更硬」。在此戰略氣氛之下，春節雙向不中轉的包機直航成為兩岸第一次的雙向直航並深化了兩岸的交流。特別是，中國固刻意降低政治含意，卻也不是完全的民間性質，而是朝向行政(administrative)的考量，畢竟，飛航最起碼不能避免要涉及飛行監管、人員及飛機的證照認證等等，而這些皆屬於行政權的範圍，沒有相關單位的涉入是不可能開啟的。

就戰術而言，中國一直將包機視為台灣對中國的單方面需求。中國刻意喬裝對台灣的需求的不耐煩與不在意。中國甚至在措辭上譴責台灣方面的政治操作。一直到了台灣政府採取了開放與積極的態度後，中國才相對地釋放出彈性的訊息。中國理解其自身不需過於妥協，因為台灣內部已有要求直航的強勁動力來推動包機直航。從戰略的考量著眼，中國在政治原則的層次相當堅持，倒是在技術

²⁹ 《中國網》。2002年10月20日 (<http://big5.chinataiwan.org/web/webportal/W2001370/A49225.html>)。

³⁰ 資料來自政大選研中心 (<http://www2.nccu.edu.tw/~s00/eng/data/data02.htm>)。

³¹ 《新華社》。2004年12月17日。

層次上表現充分的彈性。雖然雙方政治敵對的僵局仍未解，但期待透過正面交流而累積善意的期待卻是存在的。兩岸間成功的不中轉直航實際上已給兩岸的進展帶來了很多的希望與想像。尤其是，台灣與中國被視為亞太經濟發展的兩個引擎，兩岸間的和平與有序的交流對整個區域的經濟發展都是正面而極其緊要的。這無疑地是區域和平與穩定的一種提升。自然也是柔性策略的一種實踐。

(二) 反分裂國家法的制訂

然而，柔性作為對中國而言畢竟只是達成併吞台灣的手法之一。中國此一柔性作為啟動的同時，另一手硬的「反分裂國家法」(底下簡稱「反分裂法」)的制訂，也在展開之中。由於台灣修憲的公投入憲條款，早已被北京解讀為「法理台獨」，令北京相當不安與不滿，中國的焦慮感同步升高，而成為其制定反分裂法的重要誘發因素，反分裂法乃因運而生。事實上，過去以來，台灣透過選舉在兩岸的攻防戰上做出了很多主動設定議題的舉措，這一次反分裂法北京顯然要一改劣勢，掌握主動權，並施展其三戰計謀，也就是媒體、心理與法律戰，而最終以立法來取代長期以來的政治宣示。由於法律比宣示有權威，宣言往往因人而易，法律則具有穩定性，因而，此法出爐可以說是中國對台鬥爭面的擴大與質的加深以及濃度的加強。中國的全國人大決定「母法」，子法與細則由人大常委決定。這意味中共高層保留了很高的任意性。就某種意義來看，一個由人大「民主程序」的背書，將提供人大常委行「專制集權」之便。而手段上，反分裂法「非和平」又比「動武」的選擇更多、更靈活，也更有威攝性。另外，中國在推動反分裂法的立法過程本身就是一種混合三戰的整體作為，意在攻心，不戰而屈人之心。

由胡錦濤的四點聲明³²配合反分裂法的條文對照來看，我們將發現更深入的立場。在硬的方面：**(1)**堅持一個中國原則絕不動搖。堅持一個中國原則，是實現國家和平統一的基礎。台灣是中國的一部分，中國的主權和領土完整不容分割。而此法根據憲法而制定者，由此論，在胡錦濤所謂「尚未統一」的說法下，中華民國(ROC)充其量只剩得「實存」(de facto)地位而無「法理」(de jure)地位。也就是法理狀態是統一，而實存狀態則尚未統一。**(2)**反對台獨分裂活動絕不妥協。當「台獨」分裂勢力以任何名義、任何方式造成臺灣從中國分裂出去的事實，或者發生將會導致臺灣從中國分裂出去的重大事變，或者和平統一的條件完全喪失，國家得採取非和平方式及其他必要措施，捍衛國家主權和領土完整。解決台灣問題，實現國家領土統一，是中國的內部事務。任何外國勢力不得干涉。而處置的方式是：採取非和平方式及其他必要措施，授權國務院、中央軍委決定、組織實施。國務院、中央軍事委員會決定採取非和平方式及其他必要措施，應當向全國人大常委會報告。

在軟的方面：**(1)**爭取和平統一的努力絕不放棄。該文強調，維護國家主權和領土完整是包括台灣同胞在內的中國人民共同義務。而協商和談判可以有步驟、分階段進行，協商事項包括：**(a)**正式結束兩岸敵對狀態；**(b)**發展兩岸關係的規劃；**(c)**和平統一的步驟和安排；**(d)**台灣當局的政治地位；**(e)**台灣地區在國際上與其地位相適應的活動空間；**(f)**與實現和平統一有關的其他任何問題，進行協商和談判。**(2)**貫徹寄希望於台灣人民的方針絕不改變。該法載明，國家採取下列措施，維護台灣海峽地區和平穩定，發展兩岸關係：**(a)**鼓勵

³² 2005年3月4日，胡錦濤發表關於新形勢下對台工作的四點意見，即：要始終堅持一個中國原則；要大力促進兩岸的經濟文化交流；要團結兩岸同胞共同推進中華民族的偉大復興；要深入貫徹寄希望於臺灣人民的方針

和推動兩岸居民往來，增進瞭解，增強互信；（b）鼓勵和推動兩岸經濟交流與合作，直接通郵、通航、通商，密切兩岸經濟關係，互惠互惠；（c）鼓勵和推動兩岸教育、科技、文化、衛生、體育交流，共同弘揚中華文化的優秀傳統；（d）鼓勵和推動兩岸共同打擊犯罪；（e）鼓勵和推動有利於維護台灣海峽地區和平穩定、發展兩岸關係的其他活動。國家依法保護台灣同胞的權利和利益。

由上面的分析看來，北京推出分裂法有認真處理兩岸關係的意味。而反分裂法通過後，其所謂「硬的更硬，軟的更軟」的兩手策略則適度地翻轉：將軟的擺在前，硬的擺在後。中國掀起了更大幅度與深度的對台「交往政策」。

有趣的是，當前兩岸互信不存在，任何界定有關兩岸關係之議題，都不免激化兩岸的緊張關係，但同樣地，由於台灣內部存在嚴重的族群與國家認同分歧，任何議題也都同時會讓台灣內部進一步分裂。反分裂法推出後，民進黨高調反擊，認為立法之舉已片面改變現狀；泛藍則認為北京已認識到台海兩岸分治的現狀。親民黨委婉批評民進黨與共產黨。國民黨則責備民進黨多於對共產黨者，連戰認為，局勢造成如此結果，民進黨政府要負起完全、最大的責任（陳明道，2005）。顯然，反分裂法議題出現後，雖然台灣內部民調多數（平均約八成）指出台灣民眾高度反對此法。³³此法出現後對台灣內部的衝擊不見得低於對兩岸關係的衝擊。台灣的內聚力似乎並未因為兩岸關係的緊張與惡化而增強。

反分裂法在國際上也引起不小的震撼與關切。在政治史上，台灣的地位本來就高度爭議了。過去中國的「一中原則」如只是一般的政治聲明，國際強權都用巧妙的政治語彙加以回應，卻不必然呼應。美國一再以「一中政策」區別「一中原則」，且強調是「我們的」一中政策。在兩岸對立升高時，美國更堅定地強調，所謂的台海現狀是由美國界定的。此外，不管兩岸關係走向如何，「和平解決」一直是國際強權的主流價值，日本、歐盟、乃至於澳大利亞也都一再宣示此一立場。然而中國的「反分裂法」的出爐卻已「潛在地」衝擊了這個秩序，此法一旦被落實，則是現狀秩序的崩潰，而其中的「非和平手段」的訂定更是對「和平解決」的挑戰。中國立此法，國際社會的強烈反對，乃不難理解。

（三）連宋登陸及其效應

過去半年來兩岸關係充滿變化，高潮迭起。海峽兩地的執政黨的氣勢此消彼長，時有高低，優劣互見。例如，在中國通過反分裂法前，美日宣布台灣海峽為共同安全目標，反分裂法通過後，美國與歐盟對其中「非和平手段」強烈關切，中國暫時受挫，但旋即連宋相繼登陸所造成的聲勢卻讓中國受困的態勢獲得一時的鬆解。連宋登陸之後，中國因素顯然已紮紮實實地深入台灣的政爭。連宋與北京所唱和的「九二共識」已成為民進黨政府推展兩岸關係的巨大壓力。中國與泛藍雖然皆堅稱「九二共識」，但此概念背後之基礎並不完全相同，對中國而言，是兩岸各自以口頭方式表述「海峽兩岸均堅持一個中國原則」，對泛藍而言，是「一中各表」，也就是兩岸各自表述一個中國原則內涵。著實而言，在連宋登陸後，北京並未對「中華民國」的存在有所鬆口。連宋登陸也沒有交換到「中華民國是主權獨立國家」的回報。只是，在大一統的方向的共識之下，雙方倒是共同構築了反台獨的政治聯盟。³⁴

³³ 《公視新聞網》。2005年3月2日(http://www.pts.org.tw/php/news/view_pda.php?TB=NEWS_C_2005&NEENO=1160)。

³⁴ 《中國台灣網》。2005年4月29日(<http://www.chinataiwan.org/web/webportal/W2037304/A83968.html>)。

中國自從訂下「反分裂國家法」後，全國上下已有法律依循，即便遊走法律邊緣，也有個準繩，因此，在既定的範圍內，中方反而更可以悠游其間，所謂「交代」的問題，應不是大問題。問題在於台灣。台灣如不願接受其「反分裂國家法」的框架，而去對話者又不夠堅持，則台灣隨時都會是中國人民眼中的毀約者或背叛者。但連宋敢做主張嗎？以台灣的政治生態看，沒有先在內部尋共識，再和對岸談，是反其道而行，會更快嗎？面對中共對釋放的一連串對台作為，沒有政黨合作，台灣內部機制根本不可能建立。而現在看來更困難。當台灣主動將對岸的因素納入國內的政治鬥爭時，台灣內部的互信感覺與機制又將更難建立。政府無法進行全面的朝野協商，恐怕只能進行權謀操作，而各取所需。

當在野黨要員陸續訪中，絡驛於途，對政府的兩岸政策勢必有一定程度的衝擊。泛藍在野黨要員陸續訪問中國最大的問題不在政治術語的內涵，而是在泛藍政黨與共產黨對於兩岸統一的理念，一般人難以細緻地區分。過去北京孤立台灣執政黨，但在野黨仍未跨海，所以矛盾的界線是在海峽上，未來，主張統一的泛藍政黨頻繁赴中國之後，北京所劃的統獨界線已更深入台灣島。未來只要共產黨與泛藍政黨有默契，給對方各自的模糊的解釋空間，那麼，未來政黨不僅在意識型態、兩岸發展方針上可以透過共產黨與泛藍之間來溝通，甚至，將來也可能變質，透過台商或台生為捐客。初期，基於「聯合次要敵人，打擊主要敵人」的策略，共產黨也許有可能給泛藍政黨更寬厚的待遇。但，這中間不是沒有風險的。北京能承諾台灣的有限，除非泛藍政黨不想逐「國家之大位」，否則，泛藍如何「完整地」保衛政權？北京不可能讓步到「兩個中國」的立場，而只要拖幾次談不攏，雙方民眾終將失去互信與培養互信的耐心。一旦台灣與中國出現矛盾，統與獨兩股勢力的爭鋒，將使泛藍更陷入更加侷促。另外，美國的態度的態度值得重視。相信美國應不至於坐視共產黨與泛藍陣營之間的政治聯盟而無反應，而任泛藍政黨走向政治豪賭而不給予適度的關切。連宋登陸的熱潮恐已到頂點，未來泛藍如何對此情勢加以保溫，或再創高潮，抑或是，自 2004 年底以來中國對台政策「由緊趨鬆」的動力是否會因為近期美中台三角關係的變化而轉為「由鬆趨緊」，以致於挫折此一熱潮，對於我對中政策的釐定的參考，頗為緊要，值得關注。

伍、兩岸之間難以跨越的鴻溝

民進黨在 1999 年的轉型，為 2000 年的中央執政提供了合理的基礎。2000 年政黨輪替，5 月 20 日總統就職典禮上，陳水扁總統提出「四不一沒有」作為接續舊有政權的理論起點，並於同年 12 月 31 日陳水扁總統領導的兩岸政策明確地以中華民國憲法為兩岸關係的論述基礎，而期待兩岸本於「民主、對等與和平」，由經貿統合、文化統合，走向政治統合，並共同處理「未來一個中國」的問題。從理論上去解讀，陳總統的「統合論」其精神與特色在於：自主、自願、自由（翁松燃，2001）。這是一種所謂的「原子式」的理解方式，也就是強調個人主義以及由下而上的思考方式。陳總統曾在不同的場合一再闡釋與強調，在全球化世紀的來臨，台灣應抱持一個宏觀但不失主體性的新思維，才能因應新的格局。從「全球化」與「地方化」兼容並蓄的觀點來看，在尊重既有秩序的基礎上，放眼未來，而在未來找到共同基礎，發展一個協商與合作的架構，兩岸將可以共同來營造全球生命共同體的美好前景。

不過，如果統合是透過非合法性之強制力，則不合上述所指陳之統合，並且，這種的整合也通常是不穩定的（翁松燃，2001）。問題在於：北京矮化中華民國的國格，不承諾放棄對台動武，且使盡各種伎倆欲併吞台灣的企圖，使得兩岸整

合出現障礙與困難，兩岸關係充滿潛在的不穩定。

不過，不管如何，就民進黨的觀點來看主觀意願的問題，誠如「台灣前途決議文」所表述：「任何有關獨立現狀的更動，必須經由台灣全體住民以公民投票的方式決定」。根據這個精神，不管台灣內部希望改建成「台灣共和國」或北京要台灣放棄「中華民國」或是接受「一國兩制」皆屬現狀的更動，自然要經過全體住民的公投同意，才會為民進黨所支持。準此，「統合論」的論述只是構想，尚未到「獨立現狀的更動」的階段，因此尚未違反民進黨「台灣前途決議文」的內涵³⁵。按民進黨前主席謝長廷的解釋，這意指「主體並未消滅」的統合，既然主體並未消滅，就不違反民進黨「確保現狀」的一貫主張。況且依「台灣前途決議文」，如果現狀要更動，要經過台灣人以公民投票來決定³⁶。

相對照於台灣主權獨立的立場來看，北京對「一個中國」的解釋雖有不同版本，原則卻是緊緊握住。2002年11月8日，江澤民在中共十六大的政治報告中提出對台政策的「新三句」³⁷和「三個可以談」³⁸。這可視為當時第三代領導人江澤民權力即將移轉到第四代領導人胡錦濤，在台政策的一個承先啟後的立場。我們發現，中共對台灣的政治定位固然仍本於一個中國的原則所制訂的「和平統一，一國兩制」架構，一以貫之。對照於第十四次、第十五次，這一次十六大的報告可以說更突出了台灣問題在中國施政份量上的加重以及行動急迫感的加深，例如，報告強調「我們成功解決了香港問題和澳門問題，正為早日解決台灣問題、完成祖國統一大業而繼續奮鬥。」以及「國家要統一，民族要復興，台灣問題不能無限期地拖延下去。」事實上，這兩句話一方面具有對新領導班賦予以期許、對台灣政府加以威嚇，同時也在想像上提供了一種台灣終將被中國統一的歷史演化論。報告的內容具有承先啟後的含意。承先的部分在於「和平統一，一國兩制」，以及在這個基礎上行之多年由江澤民所主張的「江八點」，這是沒有變的；啟後的部分則在於因應兩岸形勢變遷而複雜度的加劇所提出的新語彙，試圖對台灣加以懷柔，其立論可分成三個部分來解析：（一）在國際：在一個中國原則的基礎上，可以談台灣地區在國際上與其身份相適應的經濟文化社會活動空間問題；（二）在台灣：兩岸統一以後台灣可以保持原有的社會制度不變，高度自治；（三）在中國：台灣經濟將真正以祖國大陸為腹地，獲得廣闊的發展空間；台灣同胞可以同大陸同胞一道行使管理國家的權利。

2004年9月19日江澤民下，胡錦濤上。新人新政，2005年3月4日，胡錦濤發表關於新形勢下對台工作的四點意見。3月14日全國人大壓倒性通過反分裂法，充分體現胡錦濤「依法治國」的從政理念。而不管反分裂法的內容為何，基本上是以胡四點為指導原則。然而，當我們將胡四點與江八點相對照（表一），我們將發現，基本上，胡四點並未超出江八點。只有在實踐上所謂的「寄希望」的部分，有所差別罷了。

表一、胡四點與江八點對照表

	胡四點	江八點
--	-----	-----

³⁵ 2002年7月31日陳水扁以民進黨主席的身份指出，「臺灣前途決議文」是民進黨目前處理兩岸問題的最高原則 (<http://news.fjii.com/2002-07-31/58042.shtml>)。

³⁶ 《自由時報》。2001年12月21日。

³⁷ 世界上只有一個中國、大陸和台灣同屬於一個中國、中國的主權和領土完整不容分割。

³⁸ 在一個中國的前提下，可以談正式結束敵對狀態、可以談台灣地區在國際上與其身份相適應的經濟、文化、社會活動的空間問題、可以談台灣當局的政治地位。

1	要始終堅持一個中國原則	堅持一個中國原則，是實現和平統一的基礎與前提
2	要大力促進兩岸的經濟文化交流	大力發展兩岸經濟文化經濟交流與合作，主張不以政治分歧去影響、干擾兩岸經濟合作。
3	要團結兩岸同胞共同推進中華民族的偉大復興	五千年文化是維繫全體中國人的精神紐帶，也是實現和平統一的一個重要基礎。
4	要深入貫徹寄希望於臺灣人民的方針	我們歡迎台灣各黨派、各界人士，同我們交換有關兩岸關係與和平統一的意見，也歡迎他們前往參觀、訪問。歡迎台灣當局的領導人以適當身分前往訪問；我們也願意接受台灣方面的邀請，前往台灣。
5		對於台灣同外國發展民間性經濟文化關係，不持異議
6		進行海峽兩岸和平統一談判，是中共一貫主張
7		中國人不打中國人
8		充分尊重台灣同胞的生活方式和當家做主的願望，保護台灣同胞一切正當權益。

仔細剖析與比較 2005 年的胡四點與 1995 年江八點，差異並不大。基本上，新的內容事實上沒有脫離一個中國原則。這一項，胡四點與江八點略有差異。胡四點特別提及「寄希望於台灣人民」，顯示其有意避開台灣執政當局而欲直接與台灣人民接觸。中國政府希望透過這種方式，遂行其一中原則不變，以談促統，以通促統的策略。

相對照之下，統合論與統一論有若干神似，實際上卻潛藏鴻溝。統合論的目的在於追求共存共榮。統合論將「一個中國」視為雙方可以討論的議題，而非原則或政治談判的前提。依此來看，兩岸要尋求雙方皆可滿意的政治出路，可以想見是漫長而坎坷的。經濟與文化的統合雖有助於政治整合，卻非必然可以達成政治整合。統合論的理想是由下而上的進程，中國的統一論卻是由上而下；統合論將「未來的一個中國」視為可討論與協商的議題，統一論卻是要由上而下，先為「一個中國」定調，再進行討論與協商。二者的思維已然涉及不同的思維典範，二者如何取得妥協，依目前看，兩岸頂多維持和平的現狀，仍看不出在理論上或經驗上的可能性出路。

不只如此，回到現實的國際利益與權力的大環境來看，很顯然地，兩岸關係的終局的安排終非只是台灣與中國兩造的事。美國扮演著極為關鍵的角色。2001 年九一一恐怖攻擊事件後，美國先是攻打阿富汗，後又進軍伊拉克，可以說自顧不暇，而又擔心亞洲發生戰事，因此需要中國的合作；而另一方面，中國則一直試圖將美國拉到它那邊，而低調地與台灣進行鬥爭(Shaoheng, 2005)。然而不管美

中的互動關係如何，對於布希政府而言，一個中國的原則乃抵觸了美國政策的兩個基調，也就是：普世政治權利的堅守以及美國居首的需求。避免台灣被中國統一符合美國的利益(Donnely, 2004)。美國官方常以「我們的」一個中國政策，頗耐人尋味。就台灣關係法而言，基於美國國內法的目的，台灣是個國家，而如同美國前助理國務卿凱利 (James Kelly) 所言，美國正努力於使其一中政策與北京的政策保持距離；「一個中國」這個詞顯然已失去任何意義(Tkacik, 2004)。就如同美國的政策意圖可以從今(2005)年 9 月 13 日的布胡會看得出來。胡錦濤藉參加聯合國 60 周年特別峰會之便，於在紐約與美國總統布希會晤。他明白地向布希表示，希望美國在保護台灣海峽的和平與穩定上，會加入中國這一邊，並且反對所謂的台灣獨立。胡錦濤的動作究竟是不是指向「共管」的含意，需再進一步觀察。從過去的經驗看，北京一直視台灣為內政問題，北京無法容忍將台海問題放在多邊的架構上來討論(Jakobson, 2005)。不過，不管胡錦濤此舉的策略含意為何，對於胡錦濤的提議，布希卻未給予正面回應。布希反而意有所指地要求胡錦濤要擴大與台灣的對話，也就是希望胡錦濤政府要與陳水扁政府對話。³⁹事實上，過去幾年來布希政府一再強調台海維持「美國所界定」的現狀。很清楚地，美國是不可能由中國來界定與主導台海情勢。這是具體的利益，美國是不可能妥協與讓步的。

陸、結語：展望

總地來看，「一個中國原則」仍是中國領導人奉為至高無上的律令。軟硬兩手則是中國政治的不變的計謀與策略。中國對台政策乃是將反獨與促統分開，反獨在先，促統在後。在操作上，一方面拓展經貿外交，積極睦鄰，一方面，持續對台進行「三戰」，也就是心理戰、輿論戰與法律戰，另一方面則在國際上，藉機釋放台灣為區域穩定的「麻煩製造者」以及「台灣獨立，中國一定打」的訊息，以全力防獨，利用僑社人脈網絡孤立台灣。最後，深入台灣政治與族群矛盾，進行分化與統戰。

從過去北京政府所慣用的軟硬兩手策略看來，北京在政治上採取強硬的立場始終不曾鬆動，但相對而言北京在經濟上卻強調靈活與務實。衍生來看，也就是經濟交流固然靈活與開放，但仍須在「兩岸之間」尋求解決，而兩岸之間的關係則是範定在其所堅定不變的「一個中國」的政治立場與「一國兩制」的政治安排框架內。準此，經濟籌碼成為其換取政治機會的工具，而經濟吸納則成為其遂行誘入、拖住、蠶食與消化台灣經濟資源的手段。

身兼中國中央對台工作領導小組副組長的賈慶林提出「始終堅持一個中國原則」且「要深入貫徹寄希望於台灣人民的方針」⁴⁰。這兩對話對照來看，顯示中國對台政策仍將採立場堅定、策略靈活的做法。實際上，自 1979 年「人大常委會」發表「告台灣同胞書」鼓吹「三通」以來，中國的戰略思維一直是「以通促統」。至今，中國並未調整上述思維。因此，2003 年 12 月國台辦發佈的「三通」說明書（題為「以民為本為民謀利積極務實推進兩岸三通」），雖然將三通定位為「兩岸航線」⁴¹，表面有中性意味，但在策略上就是為了加強促進兩岸直航，而最後「以通促統」。

³⁹ *Taipei Times*。2005 年 9 月 15 日 (<http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2005/09/15/2003271691>)。

⁴⁰ 《中國網》。2004 年 9 月 28 日 (<http://www.china.org.cn/chinese/2004/Sep/669289.htm>)。

⁴¹ 這是 2002 年 10 月當時擔任副總理的錢其琛首度提出。

中國政府堅持惟有台灣接受「一個中國」原則，兩岸才有對話或協商的餘地，「一個中國」是必備的前提，而不是如民進黨那般只將「一個中國」視為討論的議題而已。中國政府不斷地試圖將台灣問題內政化，並力促美國不要介入兩岸關係的議題。策略上，中國一方面將目標訂在支配台灣，另一方面則試圖遏止美國保護台灣。中國一步步地佈局，打開三通只是將台灣引入袋口的步驟之一。2004年7月下旬中國中央軍委會重提解決台灣問題的時間表「台灣問題不能無限期拖下去」，而「雖然這個世紀的頭二十年是中國發展機遇期，但不排除在這一期間解決台灣問題」⁴²。由這句話的內容判斷，對中國而言，最好的順位是：先抓住本世紀的頭二十年，再解決台灣問題。只是，中國的如意算盤即便能如其所願，台灣會就此坐以待斃嗎？美國又會袖手旁觀嗎？⁴³ (Ding, 2004)

誠然，中國崛起了，而且如日中天。台灣有被逐步邊陲化的困境，但也非全然無物。台灣的地緣戰略地位畢竟是實存的。當中國越強大時，台灣在國際上的地位也跟著相形提升，美日與周邊國家對台灣維持現狀的需求是無法替換與交易的。未來，台海的和平仍有很多地方與周邊大國的利益緊密牽繫著。中國如取得台灣，則沖繩島如囊中物，東南亞也將面對骨牌效應。日中如有衝突，美國不可能袖手旁觀。日美安保體制已及於全球；美日同盟可能擴大成「世界中的美日同盟」。此一同盟的輻射網，漏掉台灣將是不完備的。台灣的安危成為探測亞太安全與和平的溫度器。

就眼前而言，維持現狀已成亞太國際社會所認可的價值與利益。尤其是在中國方面，當前內部問題嚴重累積，而2008年北京奧運與2010年上海世界博覽會在即，因此如何維持當前內外政治秩序的穩定，是中國領導人嚴酷的挑戰。於是理性而言，短時期內，中國對美國應還不致於採直接對抗，也不至於挑起兩岸戰火。台海維持現狀，至少暫時符合台美中，乃至於周邊國家的需求。

而就維持現狀的角度來看，去年年底立委選舉後，台灣的政局又回到既有「朝小野大」的格局。陳總統公開承諾負完全責任，姿態極低，透露其未來將走柔軟路線的傾向。陳總統對於兩岸交流應會採取相對積極的態度。當然，碰到了「一個中國」時，官方的接觸便難以登場。而目前看，在維持「不武，不獨」的現狀不變的需求下，以所謂的「複委託」來呼應錢其琛之「民間對民間、行業對行業、公司對公司」的交流模式，顯然會成為雙方在沒有交集的狀況下的一條活路。

很明顯地，自今年四月底、五月初連宋登陸之後，北京趁勝追擊，欲積極擴大對台交往政策的幅度與深度。6月1日國台辦宣布讓15種零關稅的台灣水果登陸。同時，北京對於推動台灣農產品輸大陸、客貨運包機常態化與開放大陸人士來台觀光等議題也用力甚深。6月13日行政院長謝長廷也相應做出了正面的回應。一連串的事件可看出兩岸交流趨向熱絡的氣氛。只是，對於台灣將農產品輸入中國一事委由外貿協會交涉的提議並未得到北京明確的回應，陸委會的期待仍有賴國台辦的進一步回應。

由這段時期兩岸隔空的政策對話看來，國台辦前後的講話至少透露出兩點訊息：(一) 中國仍將依「民間對民間」、「行業對行業」、「公司對公司」的模式處理兩岸交流的協商工作；(二) 春節包機模式將可延續。而不管是客、貨運包機、農產品登陸或開放中國觀光客，實際上都涉及公權力的行使，必然碰觸政府職權範圍。公權力機構間的接觸（即便是戴手套式地接觸）終究是不可免的。政府間

⁴² 《文匯報》。2004年7月15日。

⁴³ 當然，美國是否會介入台海，是個複雜的問題，也是個假設性的問題，目前仍重說紛紜，莫衷一是。也有學者認為台灣不應過度寄望美國在兩岸發生衝突時所扮演的角色。

的協商如不啟動，很多環節便會橫生困擾，例如台灣農產品檢疫、兩岸人員往來等等；開放中國觀客來台觀光所涉及的身份查核、滯留的潛返、旅遊糾紛調處；其他乃至於貨運包機的飛航安全與目的地的選擇等等，都是必須透過政府介入的協調。畢竟，公權力有其特定的範圍是無可取代的。

不容否認，有了公權力的介入，兩岸的交流才能有序地前進，不至於為個別利益所扭曲。而公權力的涉入不只對台灣政府有利，對中國政府亦然。相反地，交流若先於談判或邊交流邊談判都是不好的決策作為。決策者常需為交流的結果而費力收拾。因而，中國倘若只單方面啟動兩岸交流，或私設目標來協商，在台灣的主政者看來便會是一種不友善的舉措，自然只會讓兩岸關係的互動品質更形惡化，而難以變好。此終非雙方所樂意見到的。實際上就連美國也表示中國政府應該與台灣民選政府對話。由此看來，兩岸進入和解與協商的階段應是各方所期待的。

總體看來，今(2005)年下半年獲或 2006 年兩岸高層如果能相互釋放出一些善意，應有助於彼此抓住改善兩岸關係的契機。讓兩岸寬鬆的關係多持續一段時日。此一契機可以說得來不易，而稍縱即逝。務實地看，兩岸關係的改善需要讓雙方的政府與人民都感受到交流所帶來的成果而非負擔。因此，如何減少兩岸執政黨之間互相責罵與批評的次數，誠屬管控兩岸風險與減少誤判的必要作為。交淺不言深。當前欲期待共產黨與民進黨直接對話，恐怕會有「欲速則不達」的反效果。倒是要求低一點，讓雙方先暫時擱置政治歧見，並致力於穩定的互動機制的建立與維持，才是務實之舉。回顧兩岸過去的發展歷程，起起伏伏乃是一種規律。而「非政治」領域的交流往往受支配於「政治」領域的變化。而偏偏兩岸的政治要尋求解套在短時間之內相當困難，因此如何不讓非政治領域的交流不被政治領域的波動所干擾，以便維持至少在非政治領域的穩定發展，對兩岸關係的長期穩定或突破，誠屬重要。而既然當前雙方政府既然有意讓政治歧見的因素降低而突出事務性交流的重要性，以為兩岸人民謀福利，為兩岸的和平與發展做出貢獻，那麼，未來如何讓「非政治」與「政治」這兩個領域平行發展，不互為條件，其實是雙方高層可以致力提倡的一條思路。解鈴仍需繫鈴人，依適當的方式和台灣的民選政府進行對話，看來是北京領導人必須務實以對的。

參考書目

- Ding, Arthur S. (丁樹範). 2004. "Coming Conflict in the Taiwan Strait and East Asia?" *Views and Policies, Taiwan Forum*, Vol.1, No.1, September.
- Donnelly, Thomas. 2004. "Cognitive Dissonance: China and Bush Doctrine," in John J. Tkacik, ed. *Rethinking One China*. Washington, D.C.: Heritage Foundation.
- Jakobson, Linda. 2005. "China's Foreign Policy in Transition: Taiwan's Unresolved Status Will Continue to Affect China's International Role," in Angang Hu, Linda Jakobson, and Mingming Shen, eds. *China's Transforming Society and Foreign Policy*. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs.
- Shaoheng, Tang. 2005. "The 2004 Parliamentary Elections in Taiwan." *Asian Affairs*, No. 24.
- Tkacik, John J. 2004. "Understanding and Misunderstanding China Policy," in John J. Tkacik, ed. *Rethinking One China*. Washington, D.C.: Heritage Foundation.
- 鄭偉靜。2002。〈近期中共高層外交活動頻繁〉《陸委會大陸工作簡報》，頁 4-6。
- 鄭偉靜。〈胡錦濤歐亞行研析〉《陸委會大陸工作簡報》，頁 11-15。
- 陳明道。2005。〈統派看反分裂法，宛如把毒藥當糖果包裹糖衣的毒藥〉《新台灣周刊》，469 期 (<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?period=469&bulletinid=21548>)。
- 黃清龍、陳守國、張景為。2003。〈扁：美不能也不會反對公投〉《中國時報》，8 月 15 日，版 4。
- 翁松燃。2001。〈統合模式初探〉《新世紀智庫論壇》13 期，頁 6-10。台北：財團法人陳隆志新世紀文教基金會
- 楊志恆。2004。〈中共利用「布溫會晤」打壓臺灣外交之研析〉《陸委會大陸工作簡報》，頁 5-7。

The Cyclical Change of Chinese Taiwan Policy since 2000

Jiann-fa Yan

Vice Director, Research and Planning Committee

Ministry of Foreign Affairs, Taipei, Taiwan

Abstract

This article attempts to depict the continuities and discontinuities of Beijing's Taiwan policy while Beijing is accommodating itself to the changing political realities around the Taiwan Strait. Basically, Beijing's one China principle has never changed but the contents of its policy and the measures adopted toward Taiwan have undergone many changes due to the new emerging realities. Nevertheless, Beijing will continue using its stick-and-carrot tactics to dominate cross-strait relations. Beijing will sometimes draw the reins and sometimes throw the reins to Taiwan. The pattern of cross-strait relations will be unavoidably fluctuating and tend to be cyclical. Recently, the so-called "Anti-secession Law" recently enacted by the Hu Jin-tao government and the subsequent visits of Lien Chan and James Soong on China have caused a potential politico-ecological change across the Taiwan Strait. Even though there has been no major change in the status quo across the Strait yet, psychological shifts are occurring, discouraging solidarity and consensus inside Taiwan. The recent visits of Lien and Soong may favor a politico-ecological tilted toward the "One China" direction. The status quo is in face of strong challenges and will be forced to change. This new tendency has confused and worried not only the Pan-Green camp but also neighboring countries, including the U.S. The cross-strait relationship has become fragile and unstable. If peaceful and prosperous status quo is desirable in this region, a pragmatic and constructive mode of thinking and permanent channels for dialogues or exchanges will be much more needed across the Taiwan Strait.

Keywords: One China Principle, cross-strait relations, stick-and-carrot, anti-Secession Law