

# 兩岸政經互動

演講人：童振源

政治大學中山所助理教授

整理：童瓊瑤（中國大陸研究中心助理）

時間：2004年11月29日

## 一、前言

工作坊是一系列的課程，今天的課程主要是討論分析兩岸關係的架構。我們在討論兩岸關係時，是處在中文的世界，雖然討論到英語或其他語言的部分，通常會有語言上的障礙，但是當我們具有語言的一致性時，又常會陷入分析的陷阱，因為只專注在某一個觀點，只關心情緒性的發展，而沒有一個比較客觀的分析架構解釋兩岸的問題。我們今天所要處理的就是：作為一個學術探討，或者是比較客觀的分析層面，我們如何來理解兩岸關係，以及兩岸之間政經的互動？

今天我們針對此提出七個架構，何謂架構？架構好比指南針，兩地之間有許多路線，如果我們有一個指南針，加上一個地圖，就比較容易到達目的地，但是可到達的路線不只一條，所以這些架構的討論就是讓各位可以用比較清晰的思維去理解兩岸關係，卻沒有提供任何答案，而是在幫助人們分析兩岸問題時候，可以有處理的方法，但是至於要用什麼架構去看待，則要看問題的性質，據此做最佳的抉擇。

## 二、權力均衡理論

談國際關係最基本觀念為「現實主義」，而「現實主義」裡面非常強調權力的均衡。今天當你的權力跟對方的權力接觸，就會決定你



們之間彼此的互動關係，那我們要討論的就是，權力均衡理論在兩岸互動關係中如何的被運用。1949年冷戰開始展開，歐洲的冷戰在更早之前，在1947年就已經展開了，等到1949年中華人民共和國在大陸成立，中華人民共和國表示倒向蘇聯陣營，在這樣的情勢下，形成整個蘇聯陣營和美國陣營兩大力量在對抗。1950年6月韓戰發生，美國將台灣劃入防禦的條約裡面，這兩大陣營的對峙就形成兩岸互動的基礎。

我們可發現，在當時的兩岸關係並不只是單純的台灣與大陸兩岸之間的關係互動，而是國際體系之間權力均衡的互動。以美國為首的自由主義陣營（資本主義陣營），和以蘇聯為首的社會主義陣營（共產主義陣營）在互動。兩岸互動的結果是一種對峙，但雙方都無法單

純的用台灣跟大陸的關係去解釋。最明顯的例子發生在1950年6月，美國派第七艦隊巡防台灣海峽。在這樣的情況下，大陸要進行所謂的「解放台灣」，就有很大的困難。我想這是以國際形勢來解釋兩岸關係的互動。另外，1954年中共想要解放台灣，攻打了大膽島等地，後來美國派軍隊介入台海戰役，護送台灣軍隊到金門馬祖。我們可以發現在這種情況下大陸所忌諱的不是只有台灣，而包括美國。到1958年代八二三砲戰，大陸想要測試美國在1954年與台灣所議定的「台美共同防禦條約」中，美國答應防禦台灣的承諾有多大。而1995年到96年台海危機，美國派兩艘航空母艦艦隊群到台海附近，大陸方面就面臨到很大的壓力。

因此，我們可發現，國際體系的權力均衡決定了兩岸互動。到目前為止，國際體系權力均衡的互動也是決定兩岸政經互動最大的變數。在1979年，美國通過國內法「台灣關係法」，明確的表達，台海之間的和平與穩定會是影響美國決策的關鍵。今天，大陸要對台灣採取任何的政策，都必須考慮到美國的態度；同樣的，台灣要跟大陸來往，也必須要去注意到美國在其中所扮演的角色。我想這是權力均衡在兩岸關係中，或者更具體一點，在台灣、美國跟大陸三邊的互動。

### 三、雙層三邊互動架構

我們剛有提到，三邊指的是台灣—大陸—美國三面的平衡，但是什麼是雙層互動？有沒有聽過雙層賽局(two-level game)？用傳統的概念來講，外交是內政的延伸，也就是說，當你在處理外交事務的時候，內部的考量是最大的關鍵。所以當我們來看美國對台灣問題的處理，並不是說真的考慮到台灣，而是他們內部的決策，有時來自於國會的壓力。然而，美國

不僅從內部來思考外部情況，也會從戰略利益來考量其對外關係。同時，國際的體系也會制約美國的決策，當然也制約台灣的決策與大陸的決策。任何領導人都希望從外交政策方面取得內政上最大的利益，但是當他在進行內政最大的利益時，又會面對國際上的壓力，或者國際現實的限制。

舉一個淺顯易懂的例子。在2003年10月底，台灣通過公投法，陳水扁總統提出了公投制憲，但是招致大陸很大的抨擊，大陸給予美國很大的壓力。因此，美國為了維護台海之間的穩定，也給了台灣很大的壓力。在這種情況之下，陳水扁總統必須做一些妥協或讓步，或至少應該澄清他的目的。所以，當你要讓台灣內部的選民支持制憲的口號，或是提出關於民主改革的訴求，是可以獲得國內的支持，但是國際上也會給予壓力，逼迫做某種程度的改變或調整。

我們再來舉大陸的例子。中國大陸在1949年成立中華人民共和國，對台政策是武力解放台灣。隨著時間的推演，1955至1956之間，大陸改變對台政策，他們決定要和平解放台灣，雖然這兩項政策都是想要在台灣實行社會主義制度，但是前者是以武力為主，而和平解放是以和平手段為主，武力只是作為一種補充的手段。而這樣的改變有兩大原因：第一，因為1954年台灣跟美國簽訂「共同防禦條約」，所以大陸對台採取任何政策時，必須考慮到美國的壓力；第二是因為中國大陸內部需要進行和平建設，不希望造成國際武力衝突。

接著，中國對台政策的改變從和平解放到1979年提出和平統一。為什麼要和平統一呢？第一是因為與美國的外交關係中，美國明白表示，兩岸之間的和平統一是美國重大的利益，雖然美國承認中華人民共和國是中國的合法政



府，但是前提是兩岸問題必須和平解決；第二，1978年12月，在中共十一屆三中全會之後，中國大陸將國家政策目標改變為對內改革與對外開放，內部的改革需要穩定的環境，外部的開放為了吸引更多的外資與更大的貿易，需要一個和平的環境。在這樣的情形之下，如果跟台灣打仗、跟美國對抗，這是很大的困難，所以需要採取一個新的戰略作為，就是和平統一。這是中國因應整個內部跟國際情勢考量所做的調整。所以，為什麼說是雙層，這是因為國內與國際兩個層次的需求都是決策者必須考慮的問題。

再舉一個台灣例子，在1999年，民進黨在準備國內總統大選，通過「台灣前途決議文」，這決議的主要目的是要承認現狀，認為台灣是一個主權獨立國家，國號是中華民國。雖然在1991年民進黨黨綱內提到，台灣未來要建立台灣共和國，但前提是要建立在公民投票的決議上。不論如何，他們不願承認中華民國這樣的國號，但是為了在1999年的選舉獲得民眾支持，他們必須妥協。因為台灣人民希望的是一個穩定的兩岸關係，希望在這樣的前提之下來進行兩岸關係發展。在2000年競選成功之後到就職期間，陳水扁總統說一定會讓台灣人民滿意，國際滿意，也讓大陸挑不到毛病。所以說，要符合各方面的期待，當要符合內部期待，並考慮到國際的壓力，而當國際訴求出現時，則要考慮到內部的反應。我們現在回頭看，陳總統的政策都有這兩方面的訴求，在不同時期有不同的重點。譬如說，在選舉時期，大家看他絕大部分的語言是針對選舉過程民眾的需求，等到選舉完成，又是另外一套說法，這說法的轉變可能沒有很大，只是有時候語言的運用比較不一樣。

美國政府的對外政策在選舉前後也有很大

的差距。1992年當時候選人柯林頓跟老布希總統競選時，他批評老布希總統是在向獨裁者叩拜，1993年選舉選完之後，他提出說大陸人權條件如果不改變的話，他就要取消大陸的最惠國待遇，結果經過一年之後，大陸人權條件沒有完全符合美國要求，美國也沒有取消大陸的最惠國待遇，這裡面必須考慮到內部的傷害多大以及大陸能夠做出的讓步有多大，美國不可能單方面要求他們應該怎麼做。

同樣的，2000年之前大陸說台灣一定要接受一個中國政策，不接受，兩岸就不可能復談（海基會、海協會），也不可能談三通、直航。另外，2000年之前大陸堅持一個中國原則，什麼是「一個中國」？第一，世界上只有一個中國，第二，台灣是中國的一部份，第三，中國的主權和領土不可分割，這是2000年之前大陸對一個中國的定義。在2000年陳水扁當選總統之後，大陸改變了這種說法。第一，三通的談判是經濟的議題，不需要處理政治的問題。所以台灣不需要先承認一個中國，才能進行兩岸經濟議題談判。兩岸經濟上的談判，可以透過民間對民間的方式來處理。第二，一個中國原則在2000年之前，大陸堅持說台灣是大陸的一部份，而國民黨是說台灣跟大陸都是中國的一部份，大陸不接受；2000年之後，他們改變了他們說法，表示台灣跟大陸都是中國的一部份。所以說，這是一個雙層賽局，不可能說外交上的作為要全部靠內政來延伸，必須顧慮到國際上的格局以及國際上的壓力，但國際上的壓力又有侷限，不可能全部應用到內政，必須考慮內部民意的反彈。

#### 四、嚇阻理論／雙重嚇阻理論

在1979年之後，大陸說他們要實行的是和平統一的政策，而在此政策之下，大陸覺得美



國不會再干涉，台灣就會被迫要接受和平統一。美國方面則要求大陸說要和平統一可以，但是要放棄使用武力。大陸說：不行，我不能放棄武力，一旦放棄使用武力，就不可能達成和平統一。所以說當初大陸是要透過武力的方式，來脅迫、壓制台灣讓步，脅迫台灣接受和平統一的條件。但是隨著台灣民意的改變，大陸知道要台灣接受和平統一的條件是不成熟的，所以大陸改變政策，現在他們所謂的不放棄武力的目的，是爲了要遏阻台灣宣佈獨立，宣布成立台灣共和國，或宣布更改國號、制憲，這是一個遏阻方式。

根據一般研究，1995-96年期間大陸並沒有想要使用武力來解決兩岸統一，當時最大目的是要透過武力方式，嚇阻台灣，展示大陸的決心，如果台灣繼續走一步的話，就會面對武力的壓迫，嚇阻台灣不要在國際上繼續走務實外交的路線，嚇阻台灣不要再有漸進式的台獨政策，更是要遏止台灣宣布台獨。

從兩岸關係來看，這是所謂的嚇阻理論，但是從美國來看，這是雙重嚇阻理論，因爲所要嚇阻的對象不只是台灣，而是包括台灣和中國大陸。在這樣的過程中，什麼叫做雙重嚇阻？今天美國是要維持兩岸關係的穩定，台海地區的和平，那要如何才會挑起爭端或武力的衝突呢？一方面是來自台灣，一方面是來自於大陸：來自台灣是宣布台獨這樣的政策，所以美國告訴台灣不能這樣做，不能觸及到主權問題，要維持現狀，不能宣布台獨，不能更改國旗，這是美國的一個政策；在另一方面，也要對大陸發出訊號，告訴大陸不能對台灣使用武力，包括大陸在沿海所部署的飛彈都必須考慮撤除。

這就是雙重嚇阻的戰略，一方面要嚇阻台灣，二方面也要嚇阻大陸。透過這種方式，美

國這個天平是哪一邊有違反均衡就偏向另一邊。例如2003年12月9日，美國認爲說台灣的總統有偏向台獨，或者要宣布台獨，或者說要更改國號這樣的路線，美國就警告台灣，所以這個是一個均衡。同樣的，假如大陸表現出更大的威脅針對台灣的時候呢，美國也會對大陸發出訊號。例如，2000年2月，大陸提出對台政策白皮書，提出三個如果的情況，大陸不排除對台灣使用武力：第一，如果外力介入台海問題；第二，如果台灣宣布台獨；第三，如果台灣無限期的拖延台海和平統一的談判。特別是，第三個如果的解釋權完全在大陸手上，所以說這個如果成立的話，大陸隨時可以動用武力來解決台海問題。當然，美國會覺得這是一種危險的政策。所以，在白皮書公布三天之後，美國就說兩岸問題的解決一定要經過台灣人民的同意，這是美國雙重嚇阻的基礎，來維繫台海之間的和平跟穩定。

## 五、認知理論

認知理論的基礎源自於對任何事情，人們必須透過自己的認知來做判別，但是不同的個體常常會因爲觀看的角度不同，而有不同的看法。回到兩岸關係，從大陸來看，大陸認爲從1949年以後國民政府失敗撤退來台，這一連串都是內戰的延續，這是大陸在理解台灣或兩岸問題的認知。所以，今天台灣主張我們是一個主權獨立的國家，或者說中華民國還存在於台灣，是一個主權獨立國家，大陸沒有辦法接受這種說法。只要做任何強化中華民國主權的作爲，不管怎樣的做法，大陸都認爲是在搞台獨。在他們的邏輯上，國際上就只有一個中國存在，怎麼會有一個中華民國，怎麼會有台灣代表權問題，這些都是漸進搞台獨的方式，這是從大陸的認知來解釋。



第二個，大陸認為說民進黨所有的作為都是沒有跳脫出台獨的作法，所以2000年5月陳水扁提出「四不一沒有」，大陸認為這是在騙人的，是爲了替台獨的活動作遮掩。2000年12月31日，民進黨提出「統獨論」，認爲兩岸可以透過文化、經濟上的交流逐步邁向兩岸政治上的統合，大陸認爲這也是騙人的，仍是主張台獨以及阻礙兩岸統一而已。到了2002年8月3日，陳總統說兩岸是一邊一國，大陸說終於露出台獨的馬腳。2003年10月份民進黨說要公投制憲，大陸就說：「看吧，台獨已經顯露無遺，你真的是台獨主張份子」。

所以，兩岸在認知上大不同：大陸的認知是，中華民國是不存在，兩岸問題是內戰的延續，中國不承認過去中華民國在台灣五十年的發展；反過來看台灣，台灣對大陸的認知也是停留在過去，至少大部分的人是如此。大陸是一個怎樣的社會？在國小課本中提到大陸都是水深火熱，中國大陸是一個赤貧國家，假自由、假民主、假平等國家，大家都還是有這樣的一個觀點—中國大陸發展比較落後，台商去大陸都是被搶、被刮、被騙，台胞是呆胞，大家的認知停留在二、三十年前的大陸。所以，認爲今天大陸任何作為就是要打壓台灣，或者用武力的方式來統一台灣。台灣認爲今天在國際上應該要有正常的空間，這是非常正常的，但是大陸爲什麼無法接受？今天我們選的總統，大陸說他是台獨份子；在1991至1996年期間通過修憲，要讓台灣直選總統，大陸說這是台獨，這裡面的認知是很不一樣的。

同樣的，我們來看台灣對大陸政策的變化，台灣認爲本身已經做了一些調整。從執政黨角度來看，台灣「四不一沒有」政策、1999年的「台灣前途決議文」，都是試圖要緩和兩岸關係，和大陸做溝通，但是大陸都不接受，

那怎麼辦呢？你都要打壓、威脅，那我要怎麼辦？我只好反過來，跟你反抗。所以其中的認知很不一樣。所以，當台灣在講「未來統合論」，從文化、經濟然後政治統合，我們覺得這是相當好的一個方式。

## 六、囚徒困境賽局理論

第五個架構是囚徒困境賽局理論。所有的賽局，包括雙層賽局，所有賽局都是假設單一的行爲者，第二，行爲者是理性的，考慮任何政策，都會透過利弊分析。這兩個假設就是囚徒困境賽局的基本假設。在賽局裡面，假定甲、乙兩個人共同作案，被警察逮捕。檢察官把兩個人隔離在不同的房間，分別對兩個人說，如果你不跟我講實話，將會加重罪刑。如果罪犯甲說實話，那麼他是跟司法合作。當他採取合作，就有兩種情況，第一個是罪犯乙也坦承，那麼兩個人的刑期都是三年。如果乙說謊否認，那乙就要被判處是五年刑期，甲卻只要被判兩年；相反的情況也是一樣，如果甲不合作，乙也不合作，那甲、乙都是一年刑期，但是如果乙跟警察合作，可是甲否認，甲就要被判處五年刑期。所以在這個情況下，兩人要選擇合作還是對抗？這種情況，其實是考驗兩人的互信，如果是青梅竹馬的兩個人，從小一起長大，你知道對方不會出賣你，因爲相信不會被出賣，通常會選擇抗拒，但是兩個互信不足的人，你一定會擔心對方出賣你，這時候，你通常會選擇合作，反正最多兩個都被關三年，若是對方不說實話，對方要被關五年，那我只要關兩年。

兩岸的狀況比這情況還慘，過去雙方都沒有溝通，過去國民黨跟共產黨還有一些接觸，但是民進黨跟共產黨根本沒有溝通，沒有信任，所以在這個過程之中雙方都有被出賣的危

險。都會認為兩岸關係再怎麼壞，也是這樣而已，頂多形成僵局。但是要是說我相信胡錦濤講的話，我接受一個中國，中國也不可能饒了台灣，依然要打壓台灣及強迫台灣與中國統一；同樣的，大陸如果相信台灣，接受了「統合論」，那也不能完全化解台獨的疑慮。因為兩方都沒有互信，在這樣的情況下，雙方面都會傾向對抗。

在怎樣的情況下可以使賽局改變呢？透過溝通、互信。比方說，今天兩岸合作，兩岸經濟就可能發展，在國際上的對抗就會下降，所以說第一個一定要有溝通、有互信。第二個要把合作的利益加大。第三，要把對抗的代價下降，雙方不要說對抗就是要打仗，或者是宣布台獨，要把這兩個最壞的結果去除。當然這需要兩方政府進行協商。

從1990年，事實上是1991年開始，為什麼兩岸關係會有變化？這跟蘇志誠與曾慶紅在香港的對談有很大的關係。李登輝前總統的總統府秘書蘇志誠，跟大陸江澤民的心腹曾慶紅，在香港會面。即使兩方面都可以理解對方的要求，但要兩方面在表面上合作可是卻又有困難，所以兩方面一定要搭橋。那要怎樣搭橋呢？大陸要讓步，台灣也要讓步，雙方讓步才能各自滿足內部的需求，回到雙層賽局這樣的過程，你有外部壓力，我也有外部壓力，你有內部需求，我也有內部需求，如果雙方可以互相讓步，你可以讓我滿足內部需求，我也讓你滿足內部的需求，所以這是一個賽局。但是，要怎樣突破目前的僵局呢？既是需要溝通，需要互相讓步，一起把合作的利益拉高。提升兩岸經貿交流，提供合作的利益，兩岸在國際外交政策的合作，也是提供合作利益，雙方可以不用隔岸對打，用更多的資源來做國內建設。合作有更多利益可言，包含不用受到美國威

脅，維持一個穩定的兩岸關係，有更多資源可以建設國內。但目前看來，兩岸對抗對雙方領導人的保障比較高一些，因而無法達成合作的局面。

這是說兩方面無法透過機制來完成形成共識，但是它還是希望可以合作。1996年政府宣布「戒急用忍」政策，但台商從1996年到2000年，仍然持續往大陸投資，政府發現整個情勢沒有辦法控制，反而造成一些台商以非法途徑進入大陸投資，這對台灣內部造成更大的傷害，導致資金都流到國際上，不願意在台灣經營。另外，除了台商施壓政府調整政策，國際上的外商也要求兩岸經貿能有更大的開放，如果台灣一天不開放兩岸通航，外資一天不進台灣。一方面既要考慮到整個台灣內部會不會因為兩岸經濟交流限制而對台灣經濟的傷害；另外一方面也要顧慮到商人在國際分工下的利益，因此必須要做一些調整。所以，在2000年陳總統勝選之後所做的一些政策上的調整，我想這是因為雙層三邊賽局的情勢影響。當然這裡面也包括美國力量，美國希望透過兩岸經貿交流能夠促成兩岸和平解決問題，同時美國在這裡面有很大的影響力，因為台灣到大陸去設置工廠，將大部分產品銷售到美國，在這樣的過程中，美國可以獲利；台灣從美國進口一些材料、獲得一些技術（智慧財產權），之後在台灣初步研發，再到大陸設廠。所以在這樣三邊分工的架構下，美國也希望兩岸經濟能夠進一步發展。

## 七、功能主義

功能主義是從歐洲發展獲得的一個概念，基本的想法是透過經濟上的交流與合作，未來在政治上可以取得妥協或諒解，甚至促成雙方政治上面衝突的解決。當大陸從1979年採取對





台政策的時候，希望兩岸的經濟交流透過三通四流，能夠有助於兩岸的統一。大陸認為，台商過去大陸之後，在大陸獲得利益，所以形成兩岸在經濟互動上一個不對稱的交流，一種依賴關係，可以讓中國在對抗台獨上有比較大的機會。台灣人既然有利益在大陸，未來經濟發展在大陸，會讓台灣人民更加希望或不反對兩岸和平統一，同時因為利益交流，可以改變台灣人民對於國家的認同。特別是，在這樣的情況下，台灣內部整個「台灣認同」強化過程裡面，這是中國少數能夠動用改變台灣國家認同的方式。所以，從大陸方面來看，功能主義目的是希望促成這樣的結果。

從台灣來看，有另外一種說法，「統合論」就是一個最基本的架構與概念，希望透過經濟文化交流，在未來可以促成政商統合，但是台灣「統合」的概念與大陸「統一」的概念是不一樣，台灣的目的是希望透過此過程，一步一步建立互信，一步一步取得解除爭議的方式，這個統合過程是跟歐洲的方式一樣，在政治上面有合作，在經濟上面有合作，甚至說在個別主權國家上面形成一個超越國家的組織，如歐洲聯盟。事實上，兩岸的政策思考都有功能主義這架構的情況存在，但是兩方面對於如何達成這個目標，有很大不同的看法，大陸認為要達成和平統一，台灣認為只是採取這樣的一個架構來建立和平解決、互動、互惠的機制，未來大陸要和平統一可以是個選項，但是主要目的是要達成兩岸和解與和平的方式。

## 八、互賴和平理論

在 19 世紀，德國哲學家康德(Kant)提出「永久和平論」—在民主國家之間不會發生戰爭。透過經濟交流，可以化解彼此的歧見跟爭

議，因為有更多經濟上的利益，所以不會打仗。他發展「永久和平論」的時候，提出兩個架構，第一個，大家尊重彼此，大家都是同一種政治體系，共通性相當高，所以不會發生戰爭；第二個，因為互相的依賴，所以會造成一個新的共同體，會共同維持和平和穩定。這也是 1944 年，各國打二次世界大戰時，要成立世界銀行、IMF（國際貨幣基金會）及國際貿易組織最主要的目的，希望藉此促成各國之間經濟的開放，各國經濟的互賴，共同經濟利益的形成。各國透過經濟上的合作與互惠造成更大的經濟利益，避免用軍事上的手段來解決彼此的衝突。

依目前的兩岸情況來看，對台灣來講，有些人認為透過經濟交流，應該可以降低兩岸衝突，但也有另外一派認為不會。從 1987 年開始，台灣逐步開放外匯管制、進行兩岸貿易及台商到大陸投資，到現在已經有 17 年了，兩岸衝突依然沒有減緩反而增加，所以這樣的分析架構是否足以解釋兩岸關係的發展，有待日後印證，但這也是另一種解釋兩岸未來發展的趨勢的方式。

## 九、結論

以上是運用七個架構來解釋兩岸關係，但是這七個架構均不可以完全解釋任何一個時間點、任何一個兩岸關係的全部面向，這只是提供我們一個分析的架構。不論陳水扁總統或是胡錦濤主席，他們兩位在制訂彼此政策的時，一定有各種考量，這是我們沒辦法知道的。但今天我們希望提出這樣的架構，第一有助於理解雙方在做決策的過程中所面對的變數，第二能客觀地理解兩岸的政經互動。