

# The Locus of Relations across the Taiwan Straits

To-hai Liou

Professor and Chair

Department of Diplomacy,

National Chengchi University, Taiwan, ROC

<http://www.ausstudy.nccu.edu.tw/english/emain.htm>

**Key words:** Taiwan, China, Cross-Strait Relations,  
economic integration

## Abstract

With the advent of the post-Cold War era, chances for war have been greatly diminished in most regions in the world. Nevertheless, Northeast Asia has not been able to free from military confrontation shaped in the Cold War and crisis continues *unabated*. If we compare inter-Korean relations with cross-Straits relations in the post-Cold War period, interesting pendulum phenomena can be found in the two sets of dyadic relations. While inter-Korea relations were tense due to the first North Korean nuclear crisis in the early 1990s, Taiwan and China were engaged.

The purpose of this paper is to assess the evolution of cross-Straits relations in the past more than six decades, with a particular focus on recent four years under Ma Yingjeou and Hu Jintao. Relations across the Taiwan Straits during the period have dramatically shifted from hostile confrontation to active economic engagement

coupled with political reconciliation. This paper intends to identify forces contributing to cross-Strait engagement and implications for future development across the Taiwan Straits.

Cross-Strait relations in the past more than six decades since 1949 can be roughly divided into five periods, namely the first period of 1949–1978; followed by the second period (1979–1987); the third period (1987–1995); the fourth period (1996–2008); the fifth period (2008–until now).

# 台海兩岸關係發展之軌跡

劉德海

外交系教授兼系主任與國際事務學院 WTO 研究中心主任  
國立政治大學

關鍵字：台灣、兩岸關係、經濟整合、中國

## 前言

儘管進入冷戰後時代以來，發生戰爭的機率在世界各地都明顯地大幅減少，但是經濟繁榮的東北亞卻未能完全擺脫戰爭的陰影，危機仍此起彼落。我們若比較冷戰後時代的台海兩岸關係與朝鮮半島的兩韓關係，不難發現鐘擺現象不僅存在於這兩組雙邊關係間，而且也存在於兩岸互動與兩韓互動之間。1990 年代初期當兩韓關係因發生第一次北韓核武危機而陷入緊張情勢之時，兩岸關係卻出現首度對話。1990 年代後期至本世紀初，當兩韓關係因自由派金大中與盧武鉉兩任總統執政而走向和解，並舉行有史以來的兩度高峰會之時，兩岸關係卻因台灣島內台獨意識抬頭而陷入低潮，甚至有 1995-1996 年的台海危機。2008 年馬英九就任總統後兩岸關係政經關係始大幅改善，而另一方面，兩韓關係在 2008 年 2 月李明博總統上台後由於他對北韓採取高姿態的強硬路線，北韓進行了一連串的挑釁(2009 年的第二次核子試爆、

2010年3月涉嫌擊沈天安艦、11月砲擊延坪島) 而一再出現危機。

本文主旨在首先檢視過去六十多年兩岸關係的發展，並點出每個時期的特徵與重大變化。然後再聚焦在馬英九總統就任以來的兩岸政經關係，試圖探索兩岸互動的模式以及促進與阻礙兩岸互動的主要動力與阻力。而這些動力與阻力對未來兩岸關係的影響，其中包括兩岸互動是否會再出現鐘擺現象由現在的正面導向擺向負面導向抑或是維持目前的經濟整合或由經濟整合走向政治整合。

### 兩岸關係的發展軌跡

1949年以來的台海兩岸關係約略可分為 1949年~1978年；1979年~1986年；1987年~1995年；1996年~2008年；2008年~迄今等五個時期。

#### 第一個時期 ( 1949年~1978年 )

受到冷戰時代兩極體制的制約，此一時期的台海兩岸進行意識型態、軍事與外交的對抗，兩者關係的主要特徵是雙方幾無接觸，關係緊張而不穩定，1950年代更曾經爆發兩次激烈的武裝衝突(1955年一江山戰役與1958年的八二三砲戰)。<sup>1</sup> 此一時期可看成是國共內戰的延伸，尤其是最初的十

---

<sup>1</sup> 中共解放軍砲擊金門(Quemoy)、馬祖(Matsu) shelled the islands of and in the Taiwan Strait in an attempt to seize them from the ROC.

年。被共產黨擊敗的蔣介石國民黨(Kuomintang，簡稱 KMT)政府(中華民國，the Republic of China，簡稱 ROC)雖然在1949年被迫遷往台灣，但仍盼能旋乾轉坤，「反攻大陸，收復河山」。另一方面，中華人民共和國(PRC)此時亦圖攻下台灣，完成統一大業。1954年12月中華民國與美國簽署「共同防禦條約」。1955年1月中共解放軍就攻佔大陸沿海國民黨軍隊駐守的一江山島，國民黨軍隊被迫放棄大陳島，撤回台灣。儘管如此，1960年代與1970年代台海兩岸就未再有重大的軍事衝突。

另一方面，此一時期，台海兩岸進行激烈的合法性競爭，雙方皆自認為是唯一足以代表中國的合法政權，所以要求友邦只能承認己方為唯一的中國政府，若任何國家與另一方建交就立刻與該國斷交。與當時西德的「霍爾斯坦主義」(Hallstein Doctrine)無大差異。然而1970年代初國際體系由緊密兩極體系轉換至鬆散兩極體系，因而使得1950年代以來台海兩岸的政治平衡出現變化，對中華民國造成巨大的負面衝擊。1971年7月美國總統尼克森(Richard Nixon)宣布將訪問北京，揭開美國與中共關係的解凍。同年10月中共進入聯合國，取代中華民國安理會常任理事國的席次，中華民國被迫退出聯合國。這兩件國際大事使台海兩岸在全球進行的合法性競爭出現一面倒的趨勢，北京取得絕對的優勢。各國相繼與中華民國政府斷交，轉而與中共建交。儘管如此，台灣卻在「莊敬自強，處變不驚」下，全力發展經濟建設，

一方面構建基礎建設，一方面積極發展重化工業，創造了世人矚目的經濟奇蹟，晉身亞洲四小龍之列，成為日後許多開發中國家經濟發展的典範。<sup>2</sup>

## 第二個時期 ( 1979 年~1986 年 )

此一時期有兩項重大變化，對台海兩岸關係造成很大的衝擊。其一是 1979 年美國與中共關係正常化，使台灣與中共的合法性競爭陷入更加不利的局面。不僅如此，對台灣最大的負面衝擊是在安全方面。1979 年華府與北京建交後，美國同時中斷與台灣的外交關係，並於翌年終止與中華民國的共同防禦條約，美軍撤離台灣。此後，美國與台灣就僅靠 1979 年的台灣關係法(Taiwan Relations Act, TRA)來維持非官方關係以及台海的和平穩定與現狀。同時也賦予美國對台灣提供防禦性武器的法律依據。

這段期間的另一項重大變化是中共領導人的更易以及 1978 年 12 月的中共第十一屆三中全會。此次會議做出兩項意義深遠的決議，其一是經濟改革與對外開放，其二是確立和平統一與「一國兩制」的基調，為台海兩岸的互動提供有利的契機。1976 年中共領導人周恩來與毛澤東先後去世，中共第十一屆三中全會以鄧小平為首的改革派崛起，決定在

---

<sup>2</sup> Yap, O Fiona, "A Strategic Model of Economic Performance and Democratization in South Korea and Taiwan," *British Journal of Political Science*, Vol.42, No.1 (January 2012): 213-239.

國內推行經改，對外開放門戶以吸引外資與技術，完成四個現代化。儘管台海兩岸仍持續敵對，但兩岸的非官方的接觸卻因此而開始展開，尤其是雙邊間接貿易從此大幅增加，從 1979 年的近 8000 萬美元增至 1987 年的 15 億美元。在此同時，北京亦開始對台灣展開和平攻勢。首先是 1979 年元旦中共人大常委會發表告臺灣同胞書，呼籲台海兩岸和平統一，然後 1981 年人大委員長葉劍英進一步闡明實現和平統一的九點方針政策，其中最重要的是提到「一國兩制」，即在一國的前提下，允許在一些特殊地區存在著不同的制度。1982 年 12 月頒佈中華人民共和國憲法修正案，首度將「一國兩制」納入憲法。

### 第三個時期 ( 1987 年~1995 年 )

此一時期影響台海兩岸關係的主要動力來源是台灣。1987 年中華民國總統蔣經國(Chiang Ching-kuo) 基於人道考量，宣布解除長達 38 年的戒嚴，<sup>3</sup> 允許台灣人民赴大陸探親，結束 1949 年以來台灣的不接觸、不談判、不妥協的對大陸的「三不政策」。<sup>4</sup> 值得注意的是，蔣經國對鄧小平所推動經改和務實外交給予正面評價，認為大陸將會日漸茁壯

<sup>3</sup> 薛化元,「蔣經國與臺灣政治發展的歷史再評價」,國政研究報告,國家政策研究基金會,2008 年 1 月 21 日,

<http://www.npf.org.tw/post/2/3855>

<sup>4</sup> 高孔廉、鄧岱賢,「兩岸開放二十週年:憶經國先生的高瞻遠矚」,國政研究報告,國家政策研究基金會,2007 年 11 月 2 日,

<http://www.npf.org.tw/post/1/3281>

強大。他相信台海兩岸終必統一。兩岸若不統一，台灣恐將越來越難獨立存在。所以，主張在統一之路上，台灣必須採取主動，以引導大陸走向自由民主。蔣經國在接受西德《明鏡周刊》(Der Spiegel)訪問時指出「讓大陸與台灣、新加坡的繁榮、開放社會多接觸，將可導引大陸往類似方向演變。重建一個自由、民主、統一的中國」。蔣經國也在台灣島內推動民主化，他認為如此可以突破共產中國對台灣的孤立，<sup>5</sup>亦可吸引中國人民推翻共產政權。<sup>6</sup>更重要的是，蔣經國致力提拔台灣年輕政治菁英，為台灣的民主改革奠立初基，並以李登輝繼承其民主開放的路線。<sup>7</sup>

1988年1月蔣經國逝世，由李登輝繼任。最初李登輝繼承蔣經國路線，主動積極與大陸接觸，開創台海兩岸首度官方互動，但至1990年代中期卻走向明顯的台獨路線，使台海兩岸關係陷入軍事衝突的危機。1990年5月李登輝就任總統後，同年10月為主導兩岸政策，建立兩岸決策體制，成立國家統一委員會(國統會); 11月成立行政院大陸委員會(陸委會)、財團法人海峽交流基金會(海基會)，分別為決策、執行、事務協商層次。1991年訂定國家統一綱領(國

<sup>5</sup> James C. Hsiung, "Diplomacy against adversity: Foreign relations under Chiang Ching-kuo," *Asian Affairs, an American Review*, Vol. 27, No. 2 (Summer 2000): 121.

<sup>6</sup> Hu Ching-fen, "Taiwan's Geopolitics and Chiang Ching-Kuo's Decision to Democratize Taiwan," *Stanford Journal of East Asian Affairs*, Vol. 5, No. 1, Winter 2005, pp. 26-44.

<sup>7</sup> Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, *The Political economy of democratic transitions* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995), p.294.



統綱領)。另一方面，大陸也於國務院下成立「台灣事務辦公室」，成為兩岸交流官方對口單位。又為因應當時客觀情勢，兩岸又分別成立民間社團組織，負責實際的交流事務，大陸成立「海峽兩岸關係協會」(海協會)，作為海基會的對口單位。1991 年台海兩岸展開協商一些功能性問題如偷渡客遣返及掛號信查詢等，但均卡在「一中」原則」。直到 1992 年，由海基、海協兩會相互致函，對「一個中國」的內容，同意各自以口頭方式表述，這也就是所謂「一個中國，各自表述」(簡稱「一中各表」)，即所謂「九二共識」，暫時擱置兩岸敏感的主權及政治爭議，是兩岸關係發展史上重要的一步，也促使 1993 年 4 月兩岸分別由海基會董事長辜振甫與海協會會長汪道涵在新加坡舉行會談，即所謂的「辜汪會談」，達成四項協議。在此背景下，兩岸展開民間事務交流，1993 至 1995 年，兩岸人員往來漸增、貿易及投資更是大幅成長。儘管如此，1995 年 6 月兩岸關係卻因李登輝的訪問母校美國康乃爾大學而急轉而下。中共解放軍向台灣外海試射飛彈及舉行兩棲登陸作戰演習，美國則緊急調動兩個航艦戰鬥群進行應對，一時台海戰雲密布。但這項軍事行動並未獲得北京當局所預期的效果，李登輝仍當選台灣首度的直選總統。此次事件也促使北京當局開始檢討對台政策。

#### 第四時期 ( 1996 年~2008 年 )

1995-96 年台海危機給兩岸關係帶來非常大的負面衝擊，北京與台北都因此而調整對彼此的策略。北京當局感到有抑制台獨的急迫性，而台灣輿論則愈趨情緒性反彈。<sup>8</sup> 由於北京當局認定李登輝台獨的傾向非常明顯，嚴重破壞中國統一，對台政策必須改弦更張，因而在 1995-96 年台海危機後發展出一套「台灣為主要敵人(台灣首度躍升為中共外交的首要考量)，美日為次要敵人」的大戰略(*grand strategy*)：聯美制台，<sup>9</sup> 此一作法偏離傳統的中共對台灣問題的立場。過去北京一直強調台灣問題是中國的內政問題，不容他國干預。此一大戰略的主要內涵是以華府為核心的「大國外交」，即積極與含括美國在內各主要大國改善與強化關係，目的是一方面試圖與美國找出共同利益，如共同因應北韓核武危機。為此，北京改變其一向被動的朝鮮半島政策，自 2003 年起主動舉辦三邊會談與六邊會談，旨在形塑「中美共治」(*Sino-US Condominium*)的態勢，為兩國聯手防阻台獨作準備。<sup>10</sup> 中美共治不僅可提升中國的國際地位，成為與美國平起平坐的超強，同時尚可貶抑日本，弱化美日安全同

<sup>8</sup> Taifa Yu, "Relations between Taiwan and China after the missile crisis: Toward reconciliation?" *Pacific Affairs*, Vol. 72, No. 1 (Spring 1999): p. 53.

<sup>9</sup> To-hai Liou, "A Taiwanese Perspective on the DPRK's Nuclear Test," *The Icfai University Journal of International Relations*, January 2009, Vol. III, No.1, p. 62.

<sup>10</sup> 劉德海，「第四話 領導人的國家安全政策：台灣陳水扁大陸政策與南韓盧武鉉北韓政策中的安全因素」，彭慧鸞主編，蕃薯與泡菜——亞洲雙龍台韓經驗比較，財團法人亞太文化學術交流基金會，2008 年，頁 122-123。

盟，更重要的是遏阻台獨。值得注意的是，其大國外交的另一個目標是防止美國成為單一霸權。1998年6月美國總統柯林頓(Bill Clinton)訪中而未訪日，又在中國批判日本不開放市場，讓日本憂心「中美共治」，<sup>11</sup>矮化日本。柯林頓在上海發表對台的「新三不政策」，即「不支持台獨、不支持兩個中國或一中一台、以及不支持台灣加入以國家主體為會員的國際組織」，<sup>12</sup>正符合江澤民所欲達成的只與台灣與日本的頂頭上司交好以貶抑日本、孤立台灣的目的。

另一方面，1996年以來台灣人民對北京威嚇作法極為反感，認為過於霸道，李登輝當選台灣的首度直選總統其實就是最明顯的例證。尤其值得注意的是，支持台獨的台灣人有顯著增加的趨勢。而柯林頓的「親中」的發言堪稱是火上加油，李登輝憤而在1999年接受外國媒體訪問時稱兩岸是「特殊國與國關係」作為對美、中不滿的強烈反應。而2000年強調台灣意識的民進黨取代國民黨成為執政黨，完成台灣民主化後的首度政黨輪替則是此一時期台獨意識高漲的另一個例證。

在兩岸關係方面，包含民進黨與台聯的泛綠陣營強調台灣意識、台灣認同與台灣獨立。<sup>13</sup> 他們稱北京當局為「中

<sup>11</sup> Malik, Mohan, "Nuclear proliferation in Asia: The China factor," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 53, No.1 (April 1999): 34.

<sup>12</sup> John F. Copper. *Playing with Fire: The Looming War with China over Taiwan*, Westport, C.T.: Praeger Security International, 2006. <http://www.taipei.org/book/no055/firec.html>

<sup>13</sup> Lowell Dittmer, "Taiwan and the Issue of National Identity," *Asian Survey*, August 2004, Vol. 44, No. 4: 477.

國」以凸顯台灣與中國是兩個不同的國家。由於北京宣稱台灣是中國的一省，並拒絕排除以武力對付台灣獨立的選項，泛綠陣營因而視中共為威脅。<sup>14</sup> 如 2006 年 11 月當時陸委會主委吳釗燮指出中國繼續為入侵台灣備戰，超過 900 枚飛彈目前正瞄準台灣，這些飛彈分別部署於福建省附近的五個基地，此外，中國尚有 11 顆軍用衛星在外太空隨時監控台海情況。在此同時，陳水扁總統也指稱「雖然中國經濟崛起驚人，但卻正日益強化威權，對我國主權構成嚴重威脅...」。<sup>15</sup> 2005 年 3 月當中共通過旨在將對台採取非和平手段合法化的反分裂法時，民進黨政府將此舉詮釋為中國有意單方面改變台海現狀。當時台灣國防部的一篇社論提到北韓核試爆顯示過去十年來中國並未認真協助解決此一東北亞問題。民進黨前立法委員暨國防委員會委員李文忠指稱北京拒絕美日要求其對北韓實施嚴厲制裁的目的是在藉此迫使美日在另一外交陣線做出讓步。他說當美國國務卿萊斯(Condoleezza Rice)與當時中共外長李肇星就如何落實聯合國 1718 號決議案舉行會談後的聯合記者會上，萊斯盼中國遵守該決議案認真檢查其與北韓的貿易是否有危險的非法物質，李肇星避而不答，反要求美國遵守先前的三個公報反對台灣獨立的一個中

---

<sup>14</sup> Phillip C. Saunders, "Long-term Trends in China-Taiwan Relations: Implications for U.S. Taiwan Policy," *Asian Survey*, December 2005, Vol. 45, No. 6: 974.

<sup>15</sup> "Taiwan: China targeting island with 900 missiles on 5 bases," November 16, 2006  
<http://www.worldtribune.com/worldtribune/06/front2454056.070138889.html>

國政策的承諾。顯然中國是在利用北韓核武危機攻擊另一目標(台灣)。因此，該社論在結論中指出從此次危機我們所獲得的教訓是相關國家對解決北韓問題的不同策略會被中國利用來對付我們。我們必須對北韓危機的發展格外注意。尤其是當 2005 年北韓核武危機惡化之際，在安排六邊會談時，中國曾要求美國中止對台軍售以換取其與美國在該問題上的合作。所幸美國並未予以回應。<sup>16</sup>

就政策目標與偏好手段而言，反中情結與反統立場是民進黨政府宣稱是第一個本土政權的合法性的主要來源，而且也是泛綠陣營在台推銷其以台灣意識為主軸的台獨理論的不可或缺的主要成份。<sup>17</sup>2000 年陳水扁得以當選總統即拜此之賜。在他執政八年裡，陳水扁仍偏好藉此一政治手段來維繫與鞏固民進黨政權以及持續執政，尤其是進入他的總統第二任後，2006 年 2 月陳水扁宣佈終止國統會與國統綱領。2007 年更開始加速將台灣推向正式獨立。2 月他強行推動去中國化的政策以切割台灣與大陸的關係，要求所有的公營企業頭銜中有「中國」者必須摘除，如中國石油公司(the Chinese Petroleum Corporation) 被改為台灣中油(CPC Corporation, Taiwan)，中國造船(China Shipbuilding Corp.) 變為台灣國際造船(CSBC Corporation, Taiwan)。又在二二八紀念六十週年的該年 2 月 28 日刻意在郵局所發行的郵票以台

<sup>16</sup> Editorial: It is Obvious that Communist China is Using the North Korean Issue to Conduct Diplomatic Blackmail,” October 24, 2006, <http://www.mnd.gov.tw/modnews/mininews/matter.aspx?PublicID=5045>

<sup>17</sup> Yun-han Chu, “Taiwan's National Identity Politics and the Prospect of Cross-Strait Relations,” *Asian Survey*: Jul/Aug 2004. Vol. 44, Iss. 4; p. 498.

灣取代中華民國。3月他在對主張台獨的臺灣人公共事務會 (Formosan Association for Public Affairs, 簡稱 FAPA) 上公開宣稱台灣必須尋求獨立。<sup>18</sup>

在此背景下，為對抗中共的軍事威脅，台灣自行研發出射程達到上海與香港的雄風 2E 型巡弋飛彈。<sup>19</sup>除積極強化台灣武力外，泛綠偏向不遺餘力地尋求與美日進行安全合作，支持美日所提議的包括澳洲與印度的四國民主聯盟以抗衡威權體制的共產國家。民進黨力圖在立法院通過對美的數十億美元的軍購案，尤其渴望獲得陸基的飛彈。<sup>20</sup>另一方面，當北韓在 2006 年 10 月 9 日完成首度核子試爆後，民進黨政府即藉機向國際推銷其聯合民主國家對抗中國的理念。陳水扁總統對此一事件的最初反應是，他向一群來訪的日本團表示由於台灣是日本具有相同的民主價值的長期的安全盟友，台灣願意加入日本與其他民主國家所組成的國際社會，對北韓採取更進一步的制裁措施。他還強調日美是台灣的最佳的安全伙伴，並表示「雖然台灣與這些國家皆無正式的外交關係，但是台灣願意在軍事交流與合作方面做出貢獻，並盼終能與這三國構建某種形式的準軍事同盟」。<sup>21</sup>翌日，陳

<sup>18</sup> “China fury after call for independence,” *The Australian*, March 6, 2007, <http://www.theaustralian.news.com.au/story/0,20867,21333905-2703,00.html>

<sup>19</sup> “Military balance tilting toward China,” *Yomiuri Shimbun*, January 25, 2008, <http://www.yomiuri.co.jp/dy/world/20080125TDY05305.htm>

<sup>20</sup> Initially, the total sum was US\$19 billion in 2001. Steve Chan, “Taiwan in 2005: Strategic Interaction in Two-Level Games,” *Asian Survey*, February 2006, Vol. 46, No. 1: 66.

<sup>21</sup> “North Korea’s Nuclear Test: Representing Taiwan, President Chen Strongly Condemned North Korea,” *The Epoch Times*, October 9, 2006,

水扁又一面指責北韓核試爆對區域和平構成嚴重威脅，一面又呼籲國際社會對台海潛在爆發軍事衝突給予同等的關注，並應在台海推動與六邊會談類似的多邊對話機制。他說國際社會應嚴正檢討東亞欠缺集體安全機制的缺陷。而台灣應是此一機制的一員。唯有如此，兩岸關係與整體亞太和平與安定始可獲得維持。<sup>22</sup>陳水扁政府圖藉此事件來呼籲國際社會注意台海兩岸的緊張局勢，盼台灣未來能參與東北亞的多邊安全機制以及加入此一地區形成的制衡中國的戰略同盟。同時，他們樂見日本加強建軍，甚至不反對日本擁有核武，因為他們相信強大的日本將有助於台灣的獨立。2007年2月當時的國防部副部長柯承亨在接受漢和防務評論月刊專訪時表示台灣歡迎而且企盼日本調整其管制軍事技術輸出的國防政策，使其得以在未來出售武器與軍事技術到海外。他認為如果日本同意對台出售將會有助於台灣的國防。他更明白指出台灣尤其是希望獲得日本的反潛技術。<sup>23</sup>

陳水扁政府八年的反中、去中與尋求台獨的作法不僅導致北京拒絕與其政府進行任何往來，而且也令華府惱火，認為台灣有意單方面的改變台海的現狀，有違美國所主張的維

---

<http://www.epochtimes.com/b5/6/10/9/n1481440.htm>

<sup>22</sup> “North Korea’s Nuclear Test: President Chen Said Taiwan Should Be Included in East Asian Security System,” October 11, 2006, <http://news.epochtimes.com.tw/6/10/11/38544.htm>

<sup>23</sup> <http://www.rcnda.nccu.edu.tw/news/200702.htm> ; “MND official says Taiwan seeking Japan military trade,” Taiwan News, February 2, 2007, [http://www.taiwannews.com.tw/etn/news\\_content.php?id=380407&lang=eng\\_news&cate\\_img=83.jpg&cate\\_rss=news\\_Politics\\_TAIWAN](http://www.taiwannews.com.tw/etn/news_content.php?id=380407&lang=eng_news&cate_img=83.jpg&cate_rss=news_Politics_TAIWAN)

持台海現狀。美國知名的喬治城大學(Georgetown University)客座教授薩特(Robert Sutter) 在 2006 年 12 月的一場學術會議上即指出過去六年裡，民進黨政府的主要失策是被小布希(George Bush, Jr.)政府公開譴責陳總統在推動挑釁的政策以及未能善用美國的好意。<sup>24</sup> 這與 2001 年 3 月小布希總統主張美國應增加對台灣的支持，並史無前例地公開宣稱美國將會盡可能地防衛台灣成鮮明的對照。<sup>25</sup> 而陳水扁政府以國內政治考量所推動台灣加入聯合國的公投等激進作法，不僅遭到世界主要國家如歐洲聯盟(EU)、美國等齊聲反對，被國際視為戰爭邊緣政策(brinkmanship)，並將台灣與北韓並列為扮演導致東北亞不穩定的主角(most destabilizing role)，已使得此一區域的強權有交集的利益與增加互賴。<sup>26</sup> 中美同聲譴責台獨確實讓人有「中美共治」的感覺。2004 年 7 月美國卡托研究所(Cato Institute) 副總裁卡本特(Ted Galen Carpenter)指出台海兩岸都試圖改變現狀，如果美國不改變，可能未來幾年內就被迫與中共開戰，並付出極高代價。因此他主張美國應該明告台灣，美國願意繼續對台軍售，讓台灣擁有自衛能力，也促使北京自制。但不要寄望美國會為保護台灣而甘冒與中國開戰的風險。大國之間不為無涉關鍵利益的小國而

<sup>24</sup> Academic warns of pan-blues' impact on Taiwan-US ties Dec 03, 2006, p 1  
<http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2006/12/03/2003338882>

<sup>25</sup> Kenneth Lieberthal, "The United States and Asia in 2001: Changing agendas," *Asian Survey*, January/February 2002. Vol. 42, No. 1, p. 4.

<sup>26</sup> Michael Wesley, "The Emerging Security Environment in the Asia Pacific," *Regional Outlook*, Volume 1, 2004,  
<http://www.griffith.edu.au/business/griffith-asia-institute/publications/regional-outlook>



戰。卡本特強調美國必須明告台灣，台灣的前途由台灣自己決定，無論是要統一、維持現狀抑或追求進一步獨立，一切風險都由台灣自己承擔。卡本特認為如此策略清晰可使美國避免與中國在未來數年內開戰，因此應是美國最優先工作。他說美國捍衛民主國家，但強權之間不應為了與自己關鍵利益無關的保護國而冒戰爭風險。他表示台灣是美國利益所繫但並非關鍵利益所在，對美國安全並非絕對必要。<sup>27</sup>此外，他在另一篇文章中提到由於美國在諸多主要國際問題上須要中國協助，尤其是北韓與伊朗核武問題上，所以華府對陳水扁政府對北京的強硬舉措越來越感到不滿，認為台灣試圖挑起美中緊張，以致於 2007 年小布希政府官員開始直接抨擊扁政府。而扁政府試圖舉行以台灣名義進入聯合國的公投尤其令小布希政府火大。終而導致美國國務卿萊斯在該年 12 月公開指責此舉是引起台海緊張的沒有必要的挑釁政策 (provocative policy)。<sup>28</sup>

另一方面，陳水扁政府的反中、去中與強調中國安全威脅的作法也導致國內的政商利益衝突與矛盾加劇，使得台灣經濟一蹶不振，終而民進黨在 2008 年總統大選慘敗，失去執政，淪為在野黨。民進黨政府採取「積極管理、有效開放」的對中國大陸投資政策，對台商對中國投資諸多設限，

<sup>27</sup> 「美專家：美應明告台灣 前途自決、風險自承」，中國時報，2004 年 7 月 18 日，[http:// news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,110505+112004071800055,00.html](http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,110505+112004071800055,00.html)

<sup>28</sup> Ted Galen Carpenter, "Wild Card: A Democratic Taiwan," *China Security*, Vol. 4 No. 1, Winter 2008, pp. 47-48, <http://www.cato.org/people/ted-galen-carpenter>

並頻頻呼籲台商應注意中國投資的風險，不要將所有的雞蛋都放進同一個籃子裡，應多向東南亞、印度、美洲等地區投資。此一政策恰與台商的全球策略相左，他們視中國為維持國際競爭力與全球佈局的生產基地，積極對大陸投資。儘管扁政府設立諸多門檻與限制，當時台灣對外投資總額的七成以上是前往中國大陸。據估計台灣在大陸的資金已累計至 1,200 億美元以上。就算是保守估計(經濟部投資審議委員會 2007 年 12 月 31 日的統計年報)，亦累計至 648 億美元。光是 2007 年一年台商對大陸投資即有 99 億美元。因此，扁政府的大陸政策被台商認為是阻礙台灣經濟潛能的進一步發揮，不利台商的全球佈局。如 2007 年 8 月執台灣產業主要命脈又屬最重量級的電電公會(TEEMA)公布大陸地區投資環境與風險調查報告中稱「中國大陸是台商創造全球自有品牌最佳的練兵場」，可以預見未來台灣廠商投向對岸佈局的情況還將日益深化，與民進黨政府的期望並不符合。調查中也發現企業在未來投資規劃上，將「擴大對中國大陸投資生產」的比率高達 63.74%，「希望回台投資」的比率，則由 2004 年(4.10%)、2005 年(2.70%)、2006 年(1.97%)，2007 年(1.83%)，逐年下降。<sup>29</sup> 2006 年 4 月台灣科學園區同業公會代表竹科、中科及南科園區 500 餘家廠商，向陸委會主委吳釗燮建言加速開放 0.13 微米製程 8 吋晶圓廠及封測與 IC 設計廠商的西進，研擬高科技人、貨直航的便民措施。該公會顧問兼副總幹事潘仁聰表示政府當初承諾 2005 年底開放三

<sup>29</sup> 「冷眼集：西進？南進？廠商只要錢進」，聯合晚報，2007 年 8 月 23 日，<http://udn.com/NEWS/FINANCE/FIN7/3983174.shtml>

座 8 吋晶圓廠赴大陸，結果只有台積電放行。當時已有超過 100 萬人的台商在大陸，有 90% 的台灣資訊硬體廠在大陸生產。高科技的人、貨直航需求十分迫切。同時，有鑑於中國積極主導建立世界通訊標準。反觀欠缺高科技人才的台灣迄今仍然沒有「大陸人才來台就業或聘雇」的相關規定條文，有待加速建立此機制。對尚未開放大陸複合式(Hybrid)晶片來台，有礙台灣廠商需求的高科技零組件，宜儘速檢討開放。<sup>30</sup>

### 第五個時期 ( 2008 年~迄今 )

陳水扁政府的反中、去中與強調中國安全威脅的作法導致台灣內部的政商利益的衝突與矛盾加劇，使得台灣經濟一蹶不振，終而民進黨在 2008 年總統大選慘敗，失去執政，淪為在野黨。此外，情況已越來越明顯示中國經濟崛起之勢已勢不可擋，<sup>31</sup> 台灣政府的大陸政策勢必改弦更張以利台灣存活，改善與大陸的政治關係，積極與大陸交往以營造對台商經營有利的局面，糾正扁政府時代大陸政策中政商相左，阻礙台商在大陸經營的困境，弱化台灣經濟的不當政策。同時，透過與大陸關係的改善以利台商在大陸經營與全球佈局。在此背景下，2008 年 3 月國民黨馬英九得以大勝民進

<sup>30</sup> 「科學園區廠商：速開放 8 吋廠西進」，經濟日報，2006 年 4 月 26 日，<http://udn.com/NEWS/FINANCE/FIN7/3280360.shtml>

<sup>31</sup> To-hai Liou, 2007, "Asia's Response to China's FTA Strategy: Implications for Asian Economic Integration," *Journal of East Asian Affairs*, Spring/Summer, pp. 195-232.

黨的謝長廷當選總統，馬政府將大陸政策的優先順位置於整體對外關係之上，力圖積極改善與大陸的關係，尤其是經貿互動，兩岸關係因而得以出現新契機，讓中斷十年的兩岸兩會在九二共識基礎上恢復協商。馬政府自 2008 年 5 月執政以來積極推動兩岸交流。如第三次江陳會後的民調顯示在台灣獲得接近半數民眾的支持，馬英九的兩岸政策成果受到 49% 人民的肯定，53% 的人樂見開放陸資來台。兩岸雙邊關係突飛猛進，尤其是兩岸大三通更是台海兩岸人民之福。<sup>32</sup>

馬政府的大陸政策與民進黨政府的大陸政策最大的不同是將兩岸的經貿互動由單向變為雙向，由間接轉為直接，由商品貿易與投資為主的經貿互動擴大為含括觀光、教育等服務業的多元互動。在其第一任內台灣海基會與大陸的海協會舉行中斷近九年的會談，並完成兩岸直航與觀光，人民幣在台灣匯兌合法化，取消兩岸股票投資的禁令。2010 年 6 月兩岸簽署經濟合作協議架構（*Economic Cooperation Framework Agreement*，簡稱 *ECFA*），使兩岸互動制度化（*institutionalization*）。兩岸 807 項早收項目已在 2013 年 1 月 1 日全部免稅，實現其第一階段的目標。後續的四項協議已簽署兩岸投資協議與服務貿易協議，刻正協商商品貿易協議與爭端解決協議。

*ECFA* 協議實施後，雙邊貿易呈現較快發展的態勢。根據中國商務部的統計數據，2010 年兩岸貿易總額達 1453 億美元，比前一年成長 36.9%。大陸對台灣出口總額為 296 億

---

<sup>32</sup> Thomas B Gold, "Taiwan in 2008: My Kingdom for a Horse," *Asian Survey*, January/February 2009. Vol. 49, No. 1; p. 96.

美元，增加 44.8%；而自台灣進口的總額為 1156 億美元，成長 35%，台灣享有 860 億美元的順差。2011 年兩岸貿易值增至 1,600 億美元，占同期大陸外貿總值的 4.4%，比 2010 年增長 10.1%。根據大陸海關總署公佈的 2012 年外貿數據中，兩岸雙邊貿易總額為 1,689.6 億美元、年增 5.6%，佔大陸同期外貿總額比重的 4.4%。其中，大陸對台灣出口 367.8 億美元，年增 4.8%；大陸自台灣進口為 1,321.8 億美元，增長 5.8%。數據顯示 2012 年大陸進口台灣 ECFA（兩岸經濟合作框架協議）項下商品的貨值為 84.3 億美元，增長 1.05 倍；關稅優惠 39.7 億美元，增長 3.3 倍。此外，隨著兩岸經濟整合加速以及台商積極進行全球布局，「台灣接單、海外生產」現象愈趨明顯，截至 2012 年 11 月台灣海外生產比創下歷史新高的 51.7%，從 1999 年的 12.2% 至 2010 年首度突破五成。換言之，即超過一半台灣產品都是海外生產。包括資訊通信、電子與面板等台灣出口主力產品的海外生產比也長期居首，以資通訊產品為例，接單 100 億美元金額裡，對台灣出口貢獻可能不到兩成。

至於投資，馬英九上台後從過去只有台商赴大陸投資的單向投資發展到目前的雙向投資。馬政府不僅允許大陸企業來台投資，同時亦對台商赴大陸投資的限制鬆綁。根據經濟部投資審議委員會統計，自 1991 年起至 2010 年 6 月底近 30 年間，台商對世界各國投資總額已達 1,509.3 億美元，其中 59.5% 投入大陸地區。同一時期，台商投資大陸個案累計 38,004 件，FDI 金額累計 808.9 億美元（相對的，依據大陸商務部統計，同期共投資 81,456 個項目，投資金額為 507 億

美元，占大陸 FDI 金額的 5.5% 左右；2010 年 6 月底，台商投資居所有外資排行榜中僅次於香港的第 2 順位)。2010 年大陸核准的台商投資案有 3,072 件，比前一年成長 20.2%，實際投資金額達 24.8 億美元，比前一年增加 31.7%。2011 年台灣核准對大陸投資案件共有 575 件，共 131 億美元。台商在大陸投資至少聘用當地員工 1,500 萬人以上，且為大陸對外貿易累計締造 1.5 兆美元的外匯收入。另一方面，投資尚有帶動貿易的另一項重要商業意義。根據陸委會 2008 年因台商投資大陸所帶動的兩岸(含香港)貿易總額達 1,053.69 億美元的新高(占當年台灣對外貿易總值的 21.22%、占大陸對外貿易的 4.11%)，其中台灣出口至大陸 739.77 億美元、自大陸進口 312.92 億美元，台灣享有 426.85 億美元的順差。<sup>33</sup>而去年台商對大陸投資件數和金額都出現減退，去年台商獲準赴大陸投資件數為 454 宗，比上年減少 21.04%；核准投(增)資金額逾 109 億美元，比上年減少 16.61%。<sup>34</sup>2013 年 1-7 月，對大陸投資前十位國家/地區(以實際投入外資金額計)依次為香港(459.89 億美元)、日本(51.81 億美元)、新加坡(37.6 億美元)、台灣(34.05 億美元)、美國(21.84 美元)、韓國(21.67 億美元)、德國(15.16 億美元)、荷蘭(7.24 億美元)、法國(5.77 億美

<sup>33</sup> 黎堅，「台商在大陸的投資佈局」，大陸台商經貿網，[http://www.chinabiz.org.tw/News/GetJournalShow?pid=162&cat\\_id=174&gid=166&id=2440](http://www.chinabiz.org.tw/News/GetJournalShow?pid=162&cat_id=174&gid=166&id=2440)

<sup>34</sup> 「2012 年陸資赴台投資金額飆增 6.5 倍」，香港中國通訊社，2013 年 1 月 22 日，<http://www.hkcna.hk/content/2013/0122/176201.shtml>

元)和泰國(4.69 億美元)。<sup>35</sup>另一方面,投資尚有帶動貿易的另一項重要商業意義。

另一方面,自 2008 年 7 月開放陸資來台以來近 3 年,第一、二階段累計開放陸資來臺投資項目計 247 項,其中製造業 89 項、服務業 138 項、公共建設 20 項。而至第三階段,製造業已開放 204 項,開放幅度達 97%。而服務業則已開放 161 項,開放幅度達 51%。2011 年陸資來台的金額迄今僅 3.1 億美元。<sup>36</sup>依據勞保局截至 2011 年 12 月底統計,陸資來臺投資事業已僱用臺灣員工人數計 5,189 人,顯示政府開放陸資來臺投資之政策方向正確。如大陸擁有面板和彩電製造的大廠京東方以英屬維京群島商 Boe Vision-Electronic Holding Co.,LTD 名義,申請匯入新台幣 3.1 億元等值外幣,在台灣設立京東方視訊有限公司已獲得台灣經濟部投審會批准,未來將以台灣設計、研發,大陸生產的模式營運。同時京東方也買下大同集團所屬美齊公司在台研發與銷售資產,全力搶登兩岸合作先機。分析家認為京東方是企圖先行在台灣卡位面板市場。京東方因而成為第一家來台設立公司的大陸面板/彩電製造商。2012 年陸資來台投資金額為 3.28 億美元,較 2011 年增加 6.5 倍,是過去 3 年加總的

<sup>35</sup> 「2013 年 1-7 月全國吸收外商直接投資情況」,北京新浪網, 2013 年 8 月 27 日, <http://news.sina.com.tw/article/20130827/10508898.html>

<sup>36</sup> 社論—解析開放陸資來台是包袱或資產的辯證關係」,工商時報, 2012 年 10 月 19 日, <http://news.chinatimes.com/forum/11051403/122012101900361.html>

1.8 倍，陸資來台投資的件數與金額，皆在 2012 年創下新高，這說明兩岸合作的化學反應正在加速發酵中。<sup>37</sup>

自 2008 年 7 月首度開放大陸客來台灣觀光以來，最初上限設定為每日 3,000 人，2009 年 4 月增至每日 7,200 人。至 2009 年底大陸客來台觀光即已超過 64 萬人次，成為台灣的第二大海外觀光客來源。到 2010 年底，已逾 300 萬人次陸客來台，自開放觀光以來，三年一共為台灣帶來 69.4 億美元的外匯。根據台灣觀光局 2011 年年整體觀光收入將達 5500 億台幣，帶動 40 萬就業人次，其中包括國際飯店及品牌進駐台灣。同年，超過 160 萬人次的大陸觀光客來台灣旅遊，首度取代日本觀光客成為台灣外來觀光客的最大來源。此一政策使台灣的交通運輸、零售、娛樂與醫療產業受惠良多。2012 年大陸觀光客來台人次再創新高達 223 萬人次，比前一年增加 49%，其中超過 7.5 萬人是為商務而來，逾 5 萬人是來台作健康檢查或整形外科。<sup>38</sup>

在教育方面，為促進兩岸學生的交流，馬英九上台後允許大陸大學生來台就讀，同時承認大陸頂尖 41 所高校所頒授的學位。自 1987 年台灣開放大陸觀光以來至 2000 年止，約有 3,800 名台灣到大陸就學，目前則已有超過 11,000 名台灣生在大陸就學，不包括那些短期研習。而陸生來台政策雖已啟動，但仍有待推動。2011 年核定 2141 位名額，最後僅

<sup>37</sup> 「社評－陸資熱潮下的隱憂」，*旺報*，2013 年 3 月 20 日，<http://news.chinatimes.com/wantdaily/11052101/112013032000561.html>

<sup>38</sup> “Chinese visitors to Taiwan reach record high in 2012,” *The China Post*, January 3, 2013, <http://www.chinapost.com.tw/taiwan/national/national-news/2013/01/03/366162/Chinese-visitors.htm>



928 位學生註冊，報到率為 43.34%。2012 年研究所招生，博士班缺額率 58%；碩士班缺額率 44%。大學部維持在與前一年相差不遠的水準。<sup>39</sup>

2012 年 1 月馬英九總統連任成功，得票率 51.60%，為國民黨爭取到繼續四年執政。民進黨總統候選人蔡英文得票率為 45.63%。在國會席次方面，國民黨在區域、原住民拿下 48 席，不分區分得 16 席，總計 64 席，在國會繼續保持過半席次；民進黨立委則增 13 席。此次大選投票率僅 74.38%，創下 1996 年總統直選以來最低投票率；但拜合併選舉之賜，不分區及區域立委投票率皆過 74%，創下立委選舉有史以來最高投票率。可以說是肯定國民黨的大陸政策與兩岸關係獲得台灣選民的認同。

## 結論

1979 年至 2008 年台海兩岸關係的發展顯示台海兩岸領導人的睿智是兩岸日後得以互動的關鍵，而台海兩岸民間的力量亦扮演著功不可沒的推手作用。沒有鄧小平的改革開放與和平統一的基調，難以想像台海兩岸能否有今天的經濟整合。一個巴掌是拍不響的，互動繫於雙方的意願，而非一廂情願。所以，沒有蔣經國解嚴與開放探親，兩岸的民間互動勢難發展到今日的密不可分的地步。更有進者，1979 年迄今的台海兩岸民間經貿的互動(interactions)與整合(integration)是促使兩岸關係從政治對抗走向經濟合作的關鍵，尤其是促

<sup>39</sup> 楊朝祥，「落實陸生來台 兩岸平台應更寬」，*旺報*，2012 年 7 月 4 日，<http://news.chinatimes.com/forum/11051404/112012070400502.html>

使台灣大陸政策由「不與大陸接觸」(1949-1986)發展到「間接接觸」(1987-2008)至「直接互動」(2008-2010)乃至於「制度化互動」(2010-迄今)，轉變的驅動力主要來自於台商，<sup>40</sup>由此可見強調民間力量在整合過程重要性的功能主義(functionalism)論點確有其功效。<sup>41</sup>同時也證明密莊尼(David Mitrany)所主張的先經由較不具爭議的議題如經貿等入手來進行整合，再進展到政治整合的論點是可行的。

不過，我們只能說密莊尼整合理論的第一階段已獲證實可行，但是第二階段由經濟整合到政治整合則尚有待未來台海兩岸關係的發展來證明，這也是整合過程中最難的部分。事實上，近期台海兩岸的互動已證實確是如此。目前中共已完成領導人換屆，今年2月甫接掌中共總書記的習近平在北京會見國民黨榮譽主席連戰，呼籲台海兩岸共圓中國夢，而連戰提出「一個中國、兩岸和平、互利融合、振興中華」16字箴言回應。連戰所提的這16個字立刻遭到民進黨的質疑，認為連戰的談話使台灣的尊嚴更倒退，只剩一個中國、沒有各自表述。馬英九總統辦公室也表示連戰此次大陸行「並未託付任何特定任務」，這16個字連戰從未向馬總統提及。馬政府兩岸政策的立場是在中華民國憲法架構下，維持「不統、不獨、不武」的現狀，並在「九二共識、一中各

<sup>40</sup> 「社評—台商是兩岸和平繁榮的功臣」，*旺報*，2013年2月23日，<http://news.chinatimes.com/forum/11051404/112013022300495.html>

<sup>41</sup> Theodore A. Coulombis and James H. Wolfe, *Introduction to International Relations: Power and Justice*, 4th edition, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall Inc., 1990, pp.297-298.

表」的基礎上，推動兩岸和平發展。而 3 月大陸新任國台辦主任張志軍即呼籲兩岸開啟政治對話進程，也立即碰到台灣陸委會的軟釘子，回應稱「兩岸間的政治議題的解決，並非短時間可以處理。為兩岸關係的長遠發展，兩岸面對此一課題都需要深思熟慮，目前政治商談條件並不成熟，現階段兩岸逐步深化互信並擴大各項交流，務實處理攸關兩岸人民福祉議題，仍為當務之急。」可見台灣仍對政治對話持保留的態度。儘管如此，樂觀的觀察家已盼兩岸關係能在明年在上海舉行的亞太經濟合作會議（APEC）上會出現馬習會，為台海兩岸共贏諾貝爾獎。<sup>42</sup>此外，2012 年 10 月民進黨重量級大老謝長廷訪問中國大陸，表示我們不認為有「九二共識」，但提出兩案「憲法各表」為替代方案，<sup>43</sup>同時返台後呼籲該黨改變其中國政策，導致民進黨黨內暗流洶湧，醞釀改變目前的中國政策，也私底下進行數次的激辯。目前雖無明顯的重大轉變，但已顯現兩岸經貿互動的現實已對台灣島內的政治產生越來越大的衝擊，值得吾人持續密切觀察。

<sup>42</sup> 曾復生，「APEC 馬習會 共贏諾貝爾」，2013 年 7 月 1 日，國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw/post/3/12421>

<sup>43</sup> 「台灣學者陳一新：如何看謝長廷訪問中國大陸」，*環球時報*，2012 年 10 月 8 日，[http://taiwan.huanqiu.com/taiwan\\_opinion/2012-10/3171332.html](http://taiwan.huanqiu.com/taiwan_opinion/2012-10/3171332.html)