

一九九三年中共對台政策與兩岸關係的評估

宋國誠
(本中心副研究員)

摘要

一九九三年中共的對台政策雖然並無結構性的重大改變，但中共對台工作基本上已由過去「祖國統一」的單向訴求，轉向一個以「長期互動、多元統戰」為內容的過程。對中共而言，中國統一固然是急迫的，但同時也是複雜而曲折的。鞏固兩岸現有的交流成果，避免台灣問題的國際化，以及加強兩岸事務性會談，努力由事務性接觸間接達成兩岸經貿雙向直接交流，「以經濟促政治」，仍是中共對台政策的基本精神。

本文分別由中共對台政策「工作主軸」與「工作主體」的演變，「領導核心」的調整、「國際鬥爭」的強化以及「事務商談」的擴大，來分析去年一年來中共對台工作的趨勢與變化。其中「白皮書」的發表，意味著中共對「中國代表權」的強硬姿態並未改變，而在兩岸事務性會談中，中共努力以「議題偷渡」的策略，尋求對我大陸政策的間接突破。而中共一再迴避我國的治權管轄權，則是兩岸會談一再的觸礁的主要原因。

一、前言

一九九三年，兩岸關係在總體上是豐收而具有實質進展的一年。從縱向發展來看，兩岸在經貿與文教交流方面，繼續維持快速的增長與突破，從橫向延伸而言，兩岸之間的交往層次也較以往更為開闊和密集。在過去一年中，除了經貿與文教續

有蓬勃發展之外，兩岸關係還表現出三個顯著的特色。一是我國在完成終止動員戡亂時期之後，兩岸關係隨著我國憲政改革的深化與落實，由保守性的「後動員戡亂時期」進入了兩岸「和平對等交往」時期，兩岸關係與大陸政策已成為我國在內政與外交方面的施政重點，而隨著「兩岸人民關係條例」的具體施行，大陸新聞、科技、學術與體育傑出人士，來台訪問的機會日漸增多；二是兩岸事務性的接觸已開始起步，兩岸授權中介團體歷史性的「辜汪會談」在新加坡召開，後續性的工作會談也分別在兩岸之間舉行，為兩岸互涉事務提供了協商解決的管道；三是兩岸的在國際間為爭取國際生存與代表性的競爭，日趨激烈，台灣爭取參與「亞太經合會」與「關貿總協」，以及積極推動加入聯合國的努力，使中共備受壓力，也使兩岸關係憑添競爭的張力與緊張的氣味。而中共的對台政策，尤其在對台人事組織與對台經貿政策方面，去年一年中也有顯著的變化，表現出擴大、深入、多元三大特性。

二一、中共對台政策「工作主軸」的調整

兩岸關係經過一九八七至一九九二年五年的互動與交往之後，中共當局逐漸體認了消除雙方政治歧見的困難性。在鄧小平發表「南巡」講話之後，中共的改革開放掀起了新一波的高潮，經濟工作再一次成為中共黨政工作的重點，「以經貿工作為重點的對台政策」乃逐步取代過去「以政治統戰為主軸的對台政策」。一九九二年五月，大陸海協會常務副會長唐樹備在訪問美國僑社時的談話，即已顯示出端倪。唐樹備指出，兩岸都迫切需要進行經濟發展，現階段兩岸關係應將經濟工作放在首位，不應把政治敏感問題作為兩岸關係，特別是兩岸經濟合作的前提。唐樹備同時強調，兩岸應致力於「確保」以和平方式——而不是其它方式——來解決中國統一的問題^①。唐的談話一方面顯示兩岸一再在政治問題上糾纏，是一件危險的事，一方面也透露中共對台政策的基本認知取向已經由政治統戰轉向經貿交流，並且認為只有通過廣泛而深入的經貿合作才有可能拉近兩岸之間的政治歧見。中共「對外貿易經濟合作部台港澳司」司長安民，在去年一月初提出台灣實現與大陸的直接通航與通商的要求，期望台灣放棄以所謂「政治三條件」作為兩岸通航通商的前提^②。隨後也提出「兩岸四地經濟合作」的構想^③。

① 參見張所鵬，「兩岸關係發展仍然充滿變數——評析未來中共對台工作重點及其策略」，中國時報（台北），民國八十二年一月六日，第十版。

② 參見明報（香港），一九九三年一月七日，第九版。

③ 安民所稱的「兩岸四地經濟合作」構想實際上是一種較無政治排斥意味的「準中華經濟圈」的構想，基於資金不足和拓展對外貿易的需求，中共基本上傾向於接受一種無市場區隔和無政治威脅的「華人經濟圈」的概念，以實現中共所謂「內聯外引」的經貿戰略。參見瞭望周刊（海外版），「『港澳台資企業在大陸』座談會發言摘要」，第十四期（一九九三年四月五日），頁一二一一九。

此一構想包括四個內涵，一是強調四地資源的互補性，以大陸的勞力、場地、原料、市場、科技，結合台港澳的資金、技術、金融、資訊、行銷管理經驗等優勢，予以有機的結合；二是以吸收台港澳資金的方式促進大陸外向型經濟的發展，此具有加強大陸與國際市場的聯繫，促進大陸內地經營觀念轉變的作用；三是加強四地經濟合作，以促進四地產業結構的調整和產業升級，從而使大陸和台港澳地區在世界經濟區域化的浪潮中處於比較安全和有競爭力的地位；四是擴大兩岸人民的交往，增進兩岸工商界的共識，密切兩岸經貿關係。兩位對台工作實際執行者的談話，顯示中共對台工作已由過去的政治統戰轉變為以經貿交流為主軸。

三、中共對台政策「工作主體」的變化

自一九九二年以來，中共即密切注意台灣在二屆立委選舉後的政局演變。中共認為民進黨政治勢力的提升以及國民黨派系的紛爭，將使中共對台工作的困難與複雜性日益增加。中共高層目睹台灣政局的多元化，認為有必要修訂過去十多年來只以國民黨作為談判對手的既定政策^④。中共「國務院」總理李鵬在三月十五日「八屆全國人大一次會議」的「政府工作報告」中，將過去有關兩岸談判一貫宣稱「國共兩黨談判」的提法，改為「雙方儘早接觸」，而中共也將過去的談判對象由「國民黨當局」改為「台灣當局」，此舉顯示中共為因應台灣政局的多變性，對談判對手採取「不以國民黨為唯一對手」的彈性認定。此舉顯示，中共已逐漸改變以「國共內戰延續狀態」的架構來規範對台工作，並針對台灣政局的變化作相應的調整。

而在對台組織的工作主體方面，中共首先加強「政協」的對台工作任務。去年八屆「全國政協」換屆之後，「全國政協」已成為對台工作的一線機構，換言之，新一屆的「政協」不再是一個「統戰清談機構」，而是任務明確的「國家統一統戰機構」。政治局常委李瑞環在接任「政協」主席之後強調，未來加強台港澳工作，面向祖國統一，將成為「政協」的主要工作。因此「政協」加強邀訪台灣各界領袖組團訪問大陸，並籌辦一個專門機構，為赴大陸投資的台商提供諮詢服務、解決問題^⑤。中共「全國政協」任務的確定，意味著對台工作將成為繼「香港回歸」之後「國家主權統一事務」的一環。

四、中共對台政策「領導核心」的改組

一九九三年六月間，中共對台事務最高決策及指導核心——「中共中央台灣工作小組」（原稱「中共中央對台工作領導

④ 參見明報，一九九三年一月十二日，第九版。

⑤ 參見聯合報（台北），民國八十二年七月六日，第一版。

小組」）進行了改組，中共中央總書記兼「國家主席」江澤民接替前「國家主席」楊尚昆成爲該小組組長，「國務院」副總理錢其琛接替前副總理吳學謙爲副組長，其它成員包括中央統戰部部長兼「國務院」台灣事務辦公室主任王兆國、「中央軍委會」總參謀長首席助理熊光楷、「國家安全部」部長賈春旺、「海協會」會長汪道涵等人。這次改組雖然是中共「十四大」後國家領導人事改組的後續餘波，爲因應「國家主席」及「國務院」副總理易人而進行調整，但由於「台灣工作小組」爲跨越黨、政之上的最高決策中心，隸屬中央最高權力機構——「中共中央政治局」，下轄「國務院」台灣辦公室（一般稱「國台辦」，屬政務系統）及中共中央台灣辦公室（一般稱「中台辦」，屬黨務系統），因此，這項人事改組，對中共的對台政策有著相當重要的影響。

「辜汪會談」之後，中共基本上認爲兩岸關係已進入「嶄新的階段」，因此在面對新的情況與新的問題之下，必須有新的認知與新的作爲。這次對台最高領導人事的改組，反映了中共對台政策思維上四項基本考量的轉變。

(一)「辜汪會談」之後，中共認爲已取得和台灣經常性聯繫和制度化協商的管道，兩岸的接觸也將日趨複雜而頻繁，如何以擴大「民間接觸」來推動兩岸的「政府談判」，已提到了對台工作的具體日程之上。因此對台工作已由過去的「政治喊話」進展到「檯面議價」的階段，必須將對台事務的「第一線鬥爭」與對台政策的「決策核心」加以緊密的結合，以求事權的統一與政策的靈活性。

(二)鑑於台灣近年來政治社會的急速變遷，過去「一對一」或「黨對黨」的工作模式必須改變，在野民進黨勢力的壯大及國民黨內部派系的分化，國民黨已降低了大陸政策的絕對主導權，對台事務的工作對象已趨於多元化和複雜化。因此必須改變過去以國民黨領導核心爲對象的工作模式，採取多面聯絡、多線出擊的工作方式，掌握台灣內部勢力的分化與整合，在各種勢力中爭取或引導有利於統一的趨向和力量。

(三)鑑於兩岸民間及經貿活動的增加，兩岸的經濟關係已由過去的「優惠統戰」進展到「利害競爭」的階段，因此對台商和台資的引進，也由過去「量的大規模爭取」轉變爲「質的有計畫選擇」，換言之，對台的經貿政策必須由過去以經貿優惠來促進兩岸交流，轉變爲利用台灣資源以促進大陸的經濟發展。對台經貿已非純粹的「政治統戰」問題，而是「經濟競爭」的問題。

(四)台灣近年來積極參與國際組織，並企圖以實際行動推動重新加入聯合國，爲了圍堵台灣在國際社會的擴張，防止國際社會中任何形式的「中國代表權」或「兩個中國」問題的困擾，對台工作已不能侷限於海峽兩岸，必須伸展至國際社會，因此防止台灣加入聯合國已成爲未來對台政策的重點工作。

這次的人事改組顯然採取核心化和精簡化的原則，但雖然人數減少，每位成員都是涉台事務有關係系統的負責人，架構

明確，體系完備。在六人中，除了「國安部」部長賈春旺和「國台辦」主任王兆國為連任之外，其餘皆為新任。其職掌與分工任事如以下之說明。

組長：江澤民——在鄧小平直接指示下，統籌對台政策的最高指導原則。江澤民接替楊尚昆雖然是一九八七年以來以「國家主席」擔任小組領導慣例的沿續，但以江目前集掌黨、政、軍數權於一身，益足以確認當前中共「以江澤民為核心」的領導體制，而江主掌對台事務，顯示「台灣問題」絕非地方問題，也絕非僅止於兩岸民間事務問題，而是國家統一問題，同時也是中共在政治上一刻也不能放鬆、原則不可退讓的神聖主權的問題。

副組長：錢其琛——副總理兼「外交部」部長，負責外交領域中的涉台事務。錢其琛接替吳學謙擔任小組副組長，目的在防堵台灣利用國際政治新形勢，擴展所謂的「務實外交」，尤其設法阻止台灣的軍事採購和加入聯合國。錢其琛近來連續發表反對台灣加入聯合國的強硬說辭，即顯示其在小組中明確的工作分工。

組員：王兆國——中央統戰部部長兼國台辦主任，負責對台經貿與統戰工作。王兆國以多年實際執行對台工作並熟悉台灣內部事務而留任，係借重其冷靜而務實的經驗。王的經歷將使其在小組中居於首席或實際的負責人的地位，其身兼「國台辦」主任的身分，主要任務是協調政務系統中各項涉台事務的事權與具體工作，並支援海協會第一線的折衝與談判工作。

組員：賈春旺——「國務院國安部」部長，負責涉台事務中有關情報收集和研判。中共自一九九二年五月開始施行「中國公民往來台灣地區管理辦法」之後，已將入陸台胞視為「中國公民」，並納入其法律之管理範圍，因此對台事務中的安全管制與公安管理也是對台政策的主要事項。賈春旺以精明幹練著稱，原為胡耀邦人馬，一九八五年由北京紀律檢查委員會書記直升「國安部」部長，曾在「六·四」事件中採取強硬態度，而獲鄧小平所信任。

組員：熊光楷——共軍總參謀長助理，實際工作應是中央軍委會情報工作的負責人，雖為「助理」頭銜，但應屬中將官階，長期負責處理外交事務中的情報、談判、防衛及國防安全等工作，其以較低之職位接替原政治部主任楊白冰為「台灣工作小組」成員，表面上雖有淡化小組中的軍人色彩，但熊光楷屬「總參」系統，應視為中共有意加重對台工作中軍事因應與情報防備之色彩，而就常態而言，熊之任務應是負責對台情報蒐集與研判的工作。

組員：汪道涵——「海協會」會長，因兩岸事務性會商的需要入選。汪在「辜汪會談」的優越表現，使其成為負責兩岸民間事務的談判的第一要角。汪道涵是上海政經界的元老，常期擔任中共黨務高級顧問，與鄧小平、江澤民及朱鎔基等皆有深厚關係，尤其與江澤民猶如「師生」關係，亦為江澤民長期的私人政治顧問。汪作風海派，人脈充沛，沉穩老練中不失風趣健談，在小組中扮演中央領導與事務談判之間的聯繫管道。

中共中央「台灣工作小組」的改組，為中共對新時期兩岸關係的一次人事調整，其目的是拉近並統合決策與執行的事權

，提高對台事務的效率和重點對象，加速兩岸接觸，推進主權統一的日程。此項改組顯示中共對台政策幾個新趨向：

- (一)致力於把兩岸事務由民間交流推向政治談判；
- (二)兩岸關係將由當前的民事接觸發展到國際社會有關「中國主權」的競爭；
- (三)由「一黨對一黨」的模式發展為「一黨對多元」的方式，尤其中共將致力於台灣內部多元社會勢力的統戰。

五、中共對台政策「國際鬥爭」的強化

一九九三年九月一日，中共「國務院」以七種文字發表「台灣問題與中國統一」白皮書，分別就「台灣是中國不可分割的一部分」、「台灣問題的由來」、「中國政府解決台灣問題的基本方針」、「台灣海峽兩岸關係的發展及其阻力」、「國際事務中涉及台灣的幾個問題」，表達了中共對當前所謂中國主權與兩岸關係的看法。這份文件是中共近年來有關對台政策及統一問題最直接、措詞最強烈的一項聲明，除了再次重申其對兩岸關係的一貫立場之外，也對最近台灣積極尋求重新加入聯合國問題，表達中共對此一問題的強硬立場。中共官方喉舌人民日報對此發表評論^⑥，認為「一個主權國家只能有一個中央政府代表，中國在聯合國的代表權問題早已在政治、法律和程序上得到完全解決，台灣作為中國不可分割的一部分，根本不存在『重返聯合國的問題』」。對於中共來說，白皮書是在台灣問題日漸國際化、複雜化和困難化的情況下發表的，然而中共發表白皮書並非為了解決兩岸之間客觀存在的問題，亦無意從中共自身的對台政策中尋求修正或突破。白皮書的一再的強調，台灣問題為中國的內政問題，中共反對任何國際勢力介入此一純屬中國內政的主權問題，因此，中共將本著此一立場，在國際間阻撓台灣的國際活動，這包括勸說與台灣有邦交的國家改與中共建交，阻止其它國家與台灣建立外交關係，強力杯葛台灣與聯合國的行動。因此，白皮書的發表意味著中共將改變過去的「柔性統戰攻勢」，採取「多元壓迫措施」，以圍堵台灣的國際生存空間。

在發佈了白皮書之後，中共對台灣重返聯合國問題，進行了一連串的言論攻擊。中共認為，台北方面近期以來積極推行重返聯合國，是在國際間出現某種氣氛之下的產物，它得到了美國等某些國家或政壇人物或明或暗的鼓勵，由於西方經濟不景氣、產品及設備出口停滯，台灣當局乃以其外匯儲備優勢購買軍火，同時建立表面為民間，實係代表官方的相互變象常駐機構，目的在製造台灣為「政治實體」的形象^⑦。而就台灣參與聯合國的策略來說，中共認為台灣參與聯合國的策略構想

⑥ 參見人民日報（北京），「統一祖國的綱領性文件」，一九九三年九月一日，第一版。

⑦ 參見大公報（香港），「對台白皮書的現實意義」，一九九三年九月一日，社論。

主要有三種方式，一是希望藉此中止島內因加入聯合國的名稱問題而起的爭論，使朝野兩黨能「異中求同」，達成一定的共識；二是希望藉明確參與聯合國的具體方針，採取「迂迴漸進」的方式，先加入聯合國周邊的經貿組織入手，逐步達到參與聯合國的目標；三是試圖建立「雙重承認」模式，以避免在聯合國問題上與中國大陸發生直接的衝突^⑧。中共對台灣加入聯合國問題的攻擊，以江澤民在年亞太經濟合作會議記者會的發言，達到高峰。江澤民指出，台灣問題不能和香港問題相提並論，香港問題是歷史遺留下來的，是中國遭受列強欺凌的結果，中國將在一九九七年恢復對香港的主權。而台灣是中國的一個省，我們正在不斷努力，爭取實現祖國的統一，海峽兩岸應在一個中國的前提下進行談判，不管採取哪一種形式談判都可以。「中國台北」是作為地區經濟參加亞太經濟合作組織會議的^⑨。江澤民的談話立即引起我國經濟部部長江丙坤的反駁，江丙坤依據一份行前即已備好的文件在同日的另一場記者會中指出，中華民國自一九一二年肇建起，即為一獨立的主權國家，而中華人民共和國成立於一九四九年，也自稱為主權國家，據此，國際間顯然已經存在各自擁有不同數目外交關係而且互不隸屬的「兩個主權國家」^⑩。江丙坤並在記者會的口頭答覆中指出，中華民國現今採取的是「以一個中國為指向的階段性的兩個中國」政策。這次兩岸之間關於「中國主權」的辯論，實為歷年所罕見。中共的強硬態度固然是國際場合中一貫的表態，但其所謂「台灣是中國的一個省」的說法，則被認為幾近「霸權」的行徑，而中華民國也作了歷年所未見的最強烈的反駁。

江澤民「台灣是中華人民共和國的一省」的說法，引起台灣方面極為強烈的反彈。中共「外交部」隨即採取低調淡化處理，一個明顯的例證是，人民日報刊載去年十一月二十五日中共「外交部」發言人范慧娟的記者招待會的談話，談話中對江澤民西雅圖亞太經濟合作會議期間的談話，作了若干的省略，其中刪除了「台灣是中華人民共和國的一個省」這一段。儘管范慧娟的談話，並不意味中共對「世界上只有一個中國，亦即中華人民共和國」的立場有所改變，但是中共不提「台灣是中華人民共和國的一個省」，則具有相當的意義。這可以從幾個方面來說明：

(一) 說台灣是中華人民共和國的一個省，就意味著中共對台灣具有「治權管轄權」，這種說法對中國大陸內部來說，在統戰的意義上還可以說得通，但在國際上，儘管國際間大都承認台灣是中國的一部分，但並未聽說台灣是中華人民共和國的一個行省的說法，換句話說，台灣在其管轄區域擁有自主的統治權，是一般國際默認的。因此，江澤民的這項說法，在國際上

^⑧ 參見謝郁，「淺析台灣當局『參與聯合國』的新策略」，台灣研究（北京），總二十二期（一九九三年六月二十日），頁一四一—八。

^⑨ 參見《人民日報》，一九九三年十一月二十日，第一版。

^⑩ 參見「江丙坤談『兩個主權國家』全文」，聯合報，民國八十二年十一月二十日。

是一種「強詞奪理」的說辭，是不恰當的。雖然，就主權的觀點來看，以及就聯合國的中國代表權來說，中共並未放棄其為中國之唯一代表的立場，但就治權管轄來說，由於事實上中共的治權管轄並不屬於台灣，因此，中共必須對江澤民的說法持比較保守的態度。

(二)過度強調台灣是中華人民共和國的說法，對兩岸關係是不利的。自江澤民提出此一說法之後，已引起台灣方面很大的反彈，中共擔憂此一說法將升高台灣對大陸的敵對意識，造成兩岸關係的倒退。在亞太經濟合作會議之後，中共密切注意台灣內部對兩岸主權爭議的討論，實際的情況是，正是因為江澤民在亞太經濟合作會議提出「台灣是中華人民共和國的一個省」這樣的說法，所以逼出了江丙坤的「階段性兩個中國」的說法。江的說辭，不僅再一次加深了白皮書發表後台灣對大陸的反感，同時也助長台灣方面所謂「階段性兩個中國」，取得台灣內部一定程度的認同。在國際場合中，中共不得不採取強硬的態度，甚至採取幾近霸道的作風，但在兩岸關係上，避免刺傷兩岸之間的某種「情感」，仍是中共所應顧慮的，尤其中共過度強硬的態度與台獨聲浪之間，存有某種「適得其反」的負面牽動效果，一再強調，只有刺激或升高台獨的身段。

(三)中共若一再堅持這種台灣為中國一省的說法，將出現一種「兩岸又何須進行事務協商之必要？」的矛盾。兩岸中介團體任何形式的會議，基本上是以「各自管轄」為前提的，若台灣在行政劃分上屬於中共之一省，則中共對大陸偷渡來台者，又豈能以「非法進入對方地區」稱之？

(四)說台灣是中華人民共和國的一省，對兩岸當前的經貿交流與未來兩岸進一步的經貿合作也是不利的。由中共在「台北會談」結束後對兩岸爭議問題採取低調淡化姿態，顯示中共似有為顧及對台經濟利益而降低或淡化兩岸爭議的跡象。

六、中共對台政策「事務商談」的擴展

兩岸授權中介團體歷史性會談——辜汪會談，去年四月十七日在新加坡舉行，在此之前，兩會工作負責人前海基會祕書長邱進益與大陸海協會副會長唐樹備已在北京召開預備性磋商會議，「邱唐磋商」將「辜汪會談」定位為「民間性、經濟性、事務性與功能性」，對此，中共各媒體給予極高的評價。認為「辜汪會談」將為兩岸解決事務性問題提供良好模式，及為更高層次的聯繫奠下基礎，它不但開創了兩岸接觸的嶄新模式，而且將以往的隔海政策運籌轉向務實的、有實質內容的合作⁽¹¹⁾

(11) 參見辛旗「兩岸『半官方』接觸僵局漸次打破」、黃文濤「事務性層次、制度化方向、前瞻性規劃——淺析『辜汪會談』意義深遠」、王在希「希望兩岸關係從此進入一個新階段」以及章念馳「『辜汪會談』意義深遠」，瞭望周刊（海外版），第十七期（一九九三年四月二十六日），頁八一—〇。

儘管中共認為兩岸授權中介團體的會談，具有上述四項功能，但實際上中共是以「經濟性」為首要目標。這不僅可由大陸主談代表汪道涵在「辜汪會談」一開始即提出兩岸應進行「三通」即可看出，同時，唐樹備在會議期間也發表談話指出，認為對大陸台商之利益損害最大的因素有兩個，一是不能直航；二是不能直接通商，海協會建議將台資企業徵收的補償問題、台資企業的收益匯出問題、台資企業所需設備進口問題、以及放寬台商來大陸投資問題、放寬對進口大陸商品的限制、向大陸開放勞務市場、開放大陸企業界人士赴台訪問等問題，以作為「兩岸經濟交流會議」的議題，載入兩會商談的共識之中^⑫。然而就我方來說，兩岸中介團體的會商，目的在解決兩岸交流中所衍生的問題，因此應以「事務性」為兩岸會談的主要任務。正是此一認知的分歧，使得「辜汪會談」之後的後續工作商談一再陷入「只有共識、沒有協議」的僵局之中。

「辜汪會談」之後的工作性商談，分別在北京、廈門與台北召開。北京會談由於雙方對「辜汪會談」之共識性結論存有歧見，大陸認為應以經濟議題為優先，我方則認為在兩岸事務性問題未解決之前，兩岸經濟議題無法充分展開。北京會談遂在雙方「各自陳述」、「只聽不談」的情況下宣告結束。

兩會「廈門會談」十一月八日召開，由於在商談過程中發生一九九三年以來第五次劫機事件，使得劫機犯遣返的問題也列入商談內容。然而經過六天的密集討論，儘管雙方對彼此意見之陳述與立場之表達皆有更明確的認知與理解，尤其對異常頻繁之劫機事件皆有應予遣返的共識，但雙方對於相關事務之處理所涉及的司法管轄問題，以及事務處理所隱含的政治基本立場與技術程序仍存有歧見，使得這次商談雖獲致了「廣泛而融洽的商談」，卻未能達成「具體可循之文字協議」，使商談落至「有共識、無結論」的結果。其原因有如下數端：

(一)就談判策略來說，在有關遣返問題上，主要的商談焦點是在刑事犯的遣返問題之上，大陸方面提出增加遣返路線和來台就地進行身分查核兩項要求，這項建議雖然有助於遣返作業的迅速有效處理，實際上卻可能是一種橫生枝節的作法。因為有關遣返議題的討論，主要是希望在「金門協議」基礎上建立「刑事犯遣返的準用程序」，然而大陸方面卻一再迴避此一準用程序的商談，甚至以澈底解決偷渡為由，額外提出兩岸勞務合作這種純經濟性問題。由大陸方面的這些作法來看，充分顯示大陸對偷渡與遣返問題，缺乏嚴肅商談與誠意解決的態度，而其兩項建議的提出，無非是企圖以議題夾帶的方式，尋求對我方「三通」與「直航」的突破。

(二)就劫機犯的遣返來說，我方提出了有關刑事犯遣返的六項基本條款，名稱為「兩岸劫機犯遣返及其相關事宜協議」，以具有法律草案形式之文件與大陸方面進行實質商談，然而大陸方面卻僅僅發表一份海協會對處理劫機罪犯的「意見」，而

^⑫ 參見李大宏，「共識不斷擴大、會談成功在望」，《瞭望周刊（海外版）》，第十八期（一九九三年五月三日），頁三一四。

無具體草案文件的提出，凡此皆顯示中共缺乏任何觸及我方治權管轄或滿足我方有效統治的實質商談，而其所以仍願意在這些事務性議題上周旋，主要是尋求議題過渡之可能，以遂其對台政策在事務程序中產生「順勢突破」的效果。

(三)就漁事糾紛處理方面，我方認為海上漁事糾紛牽涉雙方當事人的權利與義務，如自行協商，難免各說各話，而跨海訴訟求償往往困難重重，因此「調處」乃成為雙方簡便可行的解決方法^⑯。在會談中，儘管雙方都有成立漁事糾紛處理機構的共識，但大陸方面對於漁事機構仲裁處理的法律效力與執行方式，卻始終保持一種既不願承認又不具體解決的態度，大陸這種遲疑、拖延的作法，主要的顧慮是不願在事務協商中造成對我方對等政治實體的承認。

(四)再就劫機犯遣返來說，大陸方面除了再度重申「一個中國」原則之外，其中最具體之意見應屬「劫機犯應送交航空器所屬一方處理」。我方對「遣返劫機來源地」的作法自然並無異議，但基於我國為法治國家，對於遣返過程所需具備的法律程序與要件必須細部商談，以便日後明文立法，我方提出劫機者若涉及我方人員將不予遣返的建議，大陸方面都未能有所反應。持平而論，大陸方面僅僅提出「人機一併歸還航空器所屬國家」的單面要求，而對於我方必要管轄過程則蓄意迴避，除了意圖突顯北京「司法終審」的主導地位，不願接受兩岸治權分治的事實，同時也意圖模糊或矮化我方的管轄主體地位。

「廈門會談」之後緊接召開的「台北會談」也在沒有協議簽署的情況下宣告結束。由實際會談情況來看，兩岸對於「如何迴避主權問題之糾葛」，仍有重大的認知差異。就中共方面來說，所謂迴避主權問題是指要求我方放棄有關劫機犯的司法管轄權，而我方對於迴避主權問題的認知則是希望中共在兩岸協商中放棄所謂「中國內部事務」的原則，因此，在會談過程中，處處可見雙方皆極力相互要求對方放棄政策底線，從而一再陷於基本立場的僵局。由此看來，雙方所各自表述的務實說法，背後皆隱藏著重大的分歧。

就以當前最迫切的劫機犯遣返問題來說，雙方爭議的焦點並不在於遣返本身，而是在於有關遣返的「例外規定方面」，而正是這些有關遣返例外規定方面，愈加突顯兩岸之間在主權問題上的分歧。首先是遣返條款的設立問題，我方期望在現有「金門協議」中建立刑事犯準用程序以輕便解決此一問題，然而海協方面卻希望納入兩岸共同打擊犯罪議題中另行處理。大陸方面之所以如此堅持，目的主要是希望我方與大陸共同承擔犯罪事項的責任與成本。其次是劫機之司法處理的問題，我方認為，劫機事件一旦進入我方司法管轄階段，遣返之效力即暫時予以排除，換言之，遣返必須在我方司法終審了結之後進行，而有關遣返效力的溯及問題，我方期望目前在司法審理中的劫機犯不應列入未來劫機遣返協議的約束之中，亦即不溯及動搖我方在協議以前對劫機者的司法管轄權限，至於遣返之排除問題，我方提出「己方人民」不予遣返的建議，然而對於所

(13) 參見「漁事糾紛問題背景說明」說帖（台北：行政院大陸工作委員會編印，民國八十二年十二月十七日）。

謂己方人民的文字表述上，卻又涉及己方之設定必有「他方」之存在，從而造成「兩岸兩區」或「實體對等」的政治意涵，觸及中央間接承認我方政治實體的敏感禁忌。因此，儘管兩岸授權機構對商談之兩會皆有相當寬廣的「戰術授權」，但一旦涉及雙方的「戰略原則」，兩會就陷入無法轉寰的僵局。

台北會談是一次雖無結論但也未破裂的會談，同時也是一次雖不成功但有進展的會談。但是兩岸之間若無對「管轄分治」此一客觀事實的體認，雙方又何須再接觸商談？雙方既已接觸商談，又何須一再因兩岸分治的客觀事實，而使雙方的接觸商談無所成果。吾人幾可斷言，大陸方面若一再迴避我方必要的司法管轄，後續的商談仍有一再觸礁的可能！

*

*

*