

第四章 中國的台海安全及政策選擇

台海兩岸關係乃東亞和平與穩定的主要變數，台海形勢不穩定，東亞安全就不穩定，台海兩岸關係是東亞最重要的議題之一，也是少數能夠因為誤算而導致真正悲劇性後果的議題。穩定的兩岸關係對下世紀的中國繁榮至關重要，因為台海爭端將打亂中國以經濟建設為中心的進程。中國十分擔心台灣獨立，尤其中國至今仍舊瀰漫一百多年來蒙受帝國主義蹂躪的憤恨情緒，故中國對台灣的關注通常充滿為情緒化和民族主義，一旦中國領導人主觀感受任何領土爭議對其安全利益造成關鍵性損害時，則中國擺出毫無妥協餘地，且將不惜一戰之姿態。¹如一九九三年中國國務院新聞辦公室發表「台灣問題與中國的統一」一文指出，中國近代史是一部被侵略、被宰制、被凌辱的歷史，也是中國人民為爭取民族獨立，維護國家主權、領土完整和民族英勇奮鬥的歷史。台灣問題的產生與發展，都與這段歷史有著緊密的聯繫。台灣迄今尚處於與大陸分離的這種狀態一天不結束，中華民族所蒙受的創傷就一天不能癒合。²對不了解兩岸現況的國際人士而言，以上言論所表達中國大陸對台灣的民族情懷，可以可歌可泣來形容，但兩岸數十年來的發展趨勢和上述描述差距甚遠。

一九九〇年代中期，台灣以不足中國百分之二的人口，創造相當於中國大陸的百分之四十國內生產總值，百分之七十七的出口額，台灣外匯存底相當於中國大陸的百分之一百廿，中國之所以能在沿海地區創造經濟奇蹟，發展以製造業為基礎的外向型企業；在很多方面係模仿台灣經驗，引進台灣的技術能力、管理專長、製造、包裝技能及國際行銷管道。³但中國並未珍惜兩岸有共同文化、歷史及語言的優勢，積極發展夥伴關係，反而在處理台灣問題，採取零和的對立思考，激化兩岸關係的緊張對立與衝突。中國大陸針對台灣部署各類彈道導彈，拒絕放棄對台動武，對台軍事威懾的步步提升。共軍軍事現代化、軍隊演訓、戰爭思想的革新及軍隊建設目標均鎖定解決台灣問題。⁴為嚇阻美國介入台海問題，中國積極研製長程巡弋導彈、彈道導彈、戰略核潛艦。⁵一九九〇年代兩岸關係發展並非僅僅是國共兩黨意識形態和主權對立的延伸。⁶事實上，中國對台主權考量，

¹ 黎安友 (Andrew J. Nathan)，陸伯彬 (Robert S. Ross) 著，《長城與空城計：中國尋求安全的戰略》，何大明譯，台北：麥田出版社，1998，頁 9-15。

² 國務院新聞辦公室，台灣問題與中國的統一，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/23/content_704463.htm。

³ 同註 1，頁 319-320。

⁴ Alastair Iain Johnston, "Is China a Status Quo Power?", *International Security*, Vol. 27, No.4 Spring 2003.04, pp25-30.

⁵ Ibid., pp.34-44.

⁶ Gang Lin, "Beijing's Taiwan Policy in Evolution", *Journal of Chinese Political Science*, Volume 2, Number 2, Summer 1996, pp.93-94.

除了歷史因素外，背後有極為深刻的安全意涵，所以中國非常擔心美國對台灣問題的反應。⁷台灣問題很可能導致一場由中國大陸、台灣和美國參與的軍事衝突。

8

美國、台灣及中國從截然不同的角度看台灣問題，對中國領導人及其人民而言，台灣問題乃涉及國家領土主權的安全議題；對美國而言，其所涉及的是區域安全及民主與自由的價值。對台灣而言，兩岸經貿與文化交流頻密，並未增加台灣與中國大陸統一的熱情，反而越來越珍惜台灣的自主性。⁹美國與台灣對台海問題的認知，不可避免的影響到中國對台海安全威脅之認知，進而影響到中國對台政策選擇。在本章中將一一探討。

第一節 美國對台海問題的認知

一、背景

韓戰凸顯台灣對美國在亞洲防衛自身利益的戰略重要性，於是美國恢復對國民黨政權的軍事、經濟援助，一九五四年美國與中華民國簽訂共同防禦條約，一九五五年毛澤東下令中國軍隊進犯大陳島。美國參議院通過福爾摩沙決議案（Formosa resolution）授予總統保衛金馬的權力。美國曾威脅動用核武，中國乃同意在日內瓦與美國外交官就該議題進行協商。一九七一年季辛吉與周恩來秘密談判，北京要求美國中斷與台灣關係，從台灣撤軍，終止美國與中華民國防禦條約。一九七二年二月尼克森中國之行，反映中國與西方聯手對付莫斯科，也反映全球權力均衡發生根本變動。一九七二年二月廿七日尼克森與周恩來在上海簽署中美聯合公報，在公報中美國使用（acknowledge）認知台灣海峽兩岸的中國人都堅持只有一個中國，台灣是中國的一部份，回應中國要求美國承認台灣是中國的一部份，並申明兩岸中國人必須以和平方式解決台灣問題，暗示美國與中國的妥協與中國大陸不使用武力犯台間存在聯繫，上海公報確立中美戰略合作的基礎；一九七八年卡特政府考慮到蘇聯的導彈部署及其在第三世界國家的擴張，同意承認中華人民共和國作為中國唯一合法的政府，美軍全部撤離台灣、廢除美國與中華民國的防禦條約。¹⁰美國在一九七九年四月通過《台灣關係法》，藉此表達美國

⁷ 陳舟，《美國的安全戰略與東亞：美國著名國際戰略專家訪談錄》，北京：世界知識出版社，2002，01，頁 75-76。

⁸ 同上。

⁹ 傅高義 Ezra F. Vogel 編，吳福生譯，《廿一世紀的美國與中國關係（Living with China: U.S.-China Relations in the Twenty-first Century）》，台北：國防部史政編譯局，民國 89.8，頁 51-57。

¹⁰ 一九五一年舊金山合約中，美國迫使日本放棄對台灣的領土要求，但未明確聲明將台灣交給誰，美國當時的立場是台灣和澎湖群島的主權是一個未決問題，有待今後國際解決，但中華民國及中華人民共和國都堅持台灣是中國的一部份；在一九七二年《上海公報》及一九七八年《建交公報》中，美國表示認識到中國對台灣的主權要求，其不認可這一立場也不挑戰此一立場，上述

認為「除了和平方式之外，決定台灣未來的任何舉動 都被視為是對西太平洋地區和平與安全的威脅」的決心，並進一步要求美國政府向台灣提供足夠的防衛手段及防衛服務，以使台灣擁有足夠的自衛能力。《台灣關係法》將美國繼續向台灣銷售武器的承諾用法律形式確立下來，而美國雖撤銷對台灣的外交承認，但美國法律仍適用於對台關係，如同它適用於其他主權國家。一九八二年北京與華府於簽署八一七公報，規範美國對台軍售原則，華府答應逐漸減少對台軍售的武器數量，而且不提高武器品質，但雷根政府仍將這些承諾與中國致力於和平解決台灣問題的基本政策明確聯繫在一起。¹¹

二、美在亞太地區之利益

美國在冷戰時期最重要的國家利益是對付蘇聯，冷戰後則有許多不同的利益。美國希望促進國際穩定和減少衝突的發生，希望支持民主和人權，促進世界經濟的開放，這些都是美國重要的國家利益。一九九〇年代歐洲爆發大規模戰爭的可能性不大，美國開始將注意力轉向亞洲。亞洲存在核導彈擴散問題；中國大陸和台灣可能會發生衝突，南北朝鮮也可能發生衝突，南亞地區存在印巴衝突及核武競賽。¹²美國十分關心台灣問題的和平解決，關心該地區的和平與穩定，同樣也關心中國的形勢穩定，保持穩定乃美國的動機。¹³

前美國國家安全委員會亞洲太平洋地區政策中心主任包道格（Douglas Paal）指出：美國對台政策非常具有連貫性，美國的決策標準之一就是要努力實現美國的價值觀和國家利益。美國一直不斷努力防止兩件事的發生，一是防止台灣走向獨立，因為這有損於美國在該地區關係的穩定。二是防止中國大陸動用武力，美國要防止兩岸走向極端，美國在這兩種不穩定因素間進行周旋，調整政策。¹⁴華府希望兩岸維持和平，讓台灣人民保有高水平生活，並使美國能與北京發展更廣泛的建設性戰略夥伴關係，但由於行政部門與國會關心的重點不同，使美國政策看來不一致。基本上美國反對引發該區域緊張的挑釁舉動，亦不同意公然使用武力解決問題。¹⁵李侃如表示即使美國從未試圖成為兩岸間的調人，但美國在台海兩岸問題上扮演重要角色；兩岸都認為美國在台海的心理與實質軍事平衡的架構

兩公報都申明美國對台灣問題和平解決之關注，實際上，美國希望在中國認為屬於其內政的台灣問題擁有發言權。

¹¹ 北京之所以容忍《台灣關係法》，其旨在實現立即與美國建交之目的，俾準備在一九七九年二月對越南發動攻擊。同註 1，頁 126-128。

¹² 同註 7，頁 18-20。

¹³ 同上，頁 175。

¹⁴ 同上，頁 62-63。

¹⁵ 李侃如（Kenneth Lieberthal），「兩岸關係的解決之道」，田弘茂、朱雲漢編，張鐵志、林葦芸譯，《江澤民的歷史考卷（China Under Jiang Zemin）》，台北：新新聞文化事業股份有限公司，2000年12月，頁 203-206。

上具有潛在的關鍵性，故即使中國將台海問題定位為中國內部事務，但兩岸關係已成為一種三邊議題。¹⁶

北京認為台灣是中美關係的核心問題，華盛頓則不這樣看，美國決策者認為台灣問題是個問題，但不是核心問題。美國政府係在美中關係的大背景下考慮這一問題，美國視台灣問題是一個必須加以解決的問題，是一個重要問題。¹⁷美國對台灣問題的關注可分別從政治、安全和經濟三個角度加以分析，台灣問題的處理本身涉及美國的安全、經濟和人權戰略。

在政治方面：包道格和羅斯（Robert S. Ross）等人指出，台灣不是美國一個生死攸關的利益，但台灣已實現市場化和民主化，越來越體現美國的價值觀，在那裡有重要的價值觀要保護，所以美國國會和政府一直與台灣保持穩定關係。反觀，中國大陸係由共產黨統治，過去 20 幾年，中國已經發生顯著的變化，但美國對中國的主流印象仍然視中國共產黨不允許政治自由。美國人認為，應當幫助台灣抗擊中國的壓力。避免台灣受到脅迫。¹⁸保衛民主被視為美國生死攸關利益，台灣是一個民主政體。如果美國允許這種政府形式受到中國的歧視，那將是對美國利益的極大傷害。當台灣民主政府的生存受到威脅時，美國就會視之為與國家利益相關的事。¹⁹美國的基本目標是維持現狀，在變化中求穩定。對美國而言，兩岸關係若維持現狀，則台灣民主化對中國的持續開放改革是一個誘餌，對北京履行香港一國兩制承諾形成牽制，當中國大陸變成民主國家時，同情台灣抵制統一的程度就會降低。在經濟方面：美國在台灣有重要的投資和巨額貿易，美國對台灣的軍事裝備出口對於美國的軍火製造商和出口商都屬於大宗交易。在一九九九年臺灣是美國第七大貿易伙伴，也是美國第七大出口市場，臺灣向美國購買的商品總額，是中國向美國進口總額的 1.3 倍到 1.6 倍。²⁰在安全方面：台灣目前是一個富裕、民主卻無法律上獨立地位的緩衝國，更是美、日、中列強交壤的戰略敏感地帶，中國一直在軍事上對台增加壓力。自一九八〇年代以後，因台灣選擇民主而揚棄威權體制，使美國與台灣政府關係更為密切，因此美國會議員認為有義務對這個島嶼提供更大支持，尤其一九八九年北京殘酷鎮壓示威行動，壓迫異己，更進一步加劇與台灣之對比。台灣渴望提昇其地位，並追求能自己當家做主，但因為與一個潛在的敵對核子強國相距僅 90 英里，故其安全取決於區域內主要

¹⁶ 同上，頁 202-203。

¹⁷ 同註 7，頁 83-86。

¹⁸ 同上，頁 62-63。

¹⁹ 同上，頁 83-86。

²⁰ 李登輝，「接受德國之聲專訪」，行政院大陸委員會編，《大陸工作參考資料》，中華民國八十九年版，行政院大陸委員會，台北：89.9，頁 25-26。

國家的做主安排。²¹從法理上講，美國根據台灣關係法向台提供必要的防禦，如果美國政府內的親台勢力認為台灣受到中國大陸的軍事威脅加重，那麼，美國政府就會面臨要求其對台提供性能更好、種類更多的武器。在一九九〇年代美國檢討提供台灣神盾級驅逐艦及愛國者三型飛彈，同時希望兩岸努力尋求一種政治機制，讓兩岸能夠進行對話。²²一九九六年美國參眾兩院均通過決議，要求美國行政部門對中國對台進行飛彈攻擊、封鎖等行動採取適當作為防衛台灣安全。²³

雖然中國習於將美國對台安全承諾當成美國將台灣視為不沉的航空母艦，但台灣離大陸僅 90 英里，此一事實是無法改變，以目前中國各類武器之投射能力，無論誰在台灣部署兵力都極易遭到中國的打擊，故戴維·芬克爾斯坦認為美國並未將台灣視為不沉的航空母艦，美國沒有必要在台灣保持更多的軍事存在，因為台灣是個極易遭到破壞的港口。²⁴

但美國為確保對該地區盟國安全承諾的可靠性，必須在亞太地區進行前進部署，對台出售防衛性武器。美國在東亞承擔義務的可靠性與美國 50 幾年來對台防衛承諾的兌現緊密相關。例如許多東亞國家在一九九六年三月台海危機時指責台灣，但他們也為美國適時在附近海域派出兩艘航母，鬆一口氣，此表明冷戰雖已結束，中國蘄露頭角，但美國仍承擔該地區之義務。²⁵

在美國無法確知中國未來到底是一個充分融入世界資本主義體系的開放社會，或是一個威權且具侵略性的經濟強權時，美國不可能讓北京控制台灣。美、日兩國均希望台灣維持目前實質的獨立現狀，為未來可能的軍事衝突保留一個進可攻、退可守的迴旋緩衝空間。美國對台灣的安全承諾，主要植基於美國的整體戰略和國內政治，近五十年來，美國歷屆政府均維持對台安全承諾，此舉並獲得國會支持。²⁶美國在亞洲的目標是建立包括中國、日本和美國等主要大國共同行動的集體防禦體系，以維護穩定，但該防禦體制能推進到什麼地步，一定程度上還要看台灣問題，如果美、中、台三方能就台灣問題進行某種形式的談判，達成某種協議，將有助於亞太地區集體防禦體系建構的進程。²⁷

三、美國軍事介入的可能性

²¹ 同註 9，頁 70-77。

²² 同註 7，頁 60-62。

²³ Joseph Yu-shek Cheng, "China's American Policy: A Turning Point", *Journal of Chinese Political Science*, Volume 2, Number 2, Summer 1996, pp.68-73.

²⁴ 同註 7，頁 175。

²⁵ 同上，頁 99-102。

²⁶ 同註 1，頁 315。

²⁷ 同註 7，頁 75-76。

羅伯特·S·羅斯認為台灣島並不具有地緣戰略上的重要性，即便是中國佔領台灣島，也不會影響美國主導西太平洋海上交通的地位，不會影響美國與其盟國的地區經濟及美國在中東地區自然資源的通道。再則，美國在台灣獨立運動中也毫無戰略利益可圖，台灣改名與否，以及其是否加入聯合國不會影響美國安全，美國明確表示他不支持台灣獨立，故台灣並不是美國生死攸關的安全利益所在。然而，美國人認為，他們與東亞盟國關係的穩定，以及美國在東亞的存在，是建立在美國承擔義務保衛其盟國抗擊任何威脅的可靠性上。所以，美國對台灣防衛的承諾具有整個地區的戰略意義，美國可能武裝干涉中國與台灣的衝突。²⁸此誠如，美國前助理國防部長卡特（Ashton B. Carter）以及艾里森（Graham Ellison）所言，台灣問題對美國來說顯然是個棘手問題，台灣不是美國的正式盟友，在美國二〇一二年國家利益報告中，台灣本身不是美國的生死攸關利益，但雙方存在一些防衛性安排，美國非常堅定地承諾將防止台灣問題的武力解決，而且東亞地區的和平與穩定是美國的生死攸關利益。因此，如果台灣遭到中國攻擊和入侵，美國就會根據台灣關係法的承諾向台灣提供防衛能力，這並不是因為台灣本身，而是因為中國在太平洋地區採取軍事行動。²⁹華府承認台海衝突可能將美國捲入，嚴重挑戰其與中國關係，危及台美關係，故為中國及台灣找出可以避免區域危機的處理方式乃美國的最大利益。³⁰

美國發動戰爭不必然與軍事地位和經濟資源等生死攸關利益有關，美國曾為一些並非與其利益生死攸關的事情參加戰爭，如一九五〇年美國總統、國會和軍事領導層均曾說過，朝鮮不是美國生死攸關利益；南越也不是美國的生死攸關利益。³¹

台灣問題很可能導致一場由中國大陸、台灣和美國參與的軍事衝突，導發衝突的可能性包括，第一、中國政府耐不住性子，以武力解決台灣問題，這可能導

²⁸ 同上，頁 99-102。

²⁹ 同上，頁 44-55。

³⁰ 同註 15，頁 203-206。

³¹ 托馬斯·J·克里斯藤森（Thomas J. Christensen）指出，朝鮮戰爭的發生係因中美兩國對對方安全政策的誤解，杜魯門政府忽視中國對於美國越過三八度線的警告，沒有認識到中國的決心和安全顧慮。接著，當美國與聯合國軍隊真的越過三八度線時，毛澤東和彭德懷又誤解美方的意圖，誤以為美國準備最後要進攻中國，因而覺得美國在朝鮮的軍事存在威脅到中國的安全。美中雙方當時對於形式的估計都明顯地出現錯誤，從而導致巨大的消極結果。當北韓軍隊在三八度線地區發動大規模的武裝入侵，因為這條邊界不僅舉世公認，而且還是在聯合國的監督下劃定的。這就意味著兩個因素決定美國必須做出反應：第一、美國領導人不想在明目張膽的侵略面前妥協讓步，美國擔心如過去盟國對德國和日本的姑息遷就進一步助長他們的侵略行徑。第二、想在新生的聯合國碰到首次重大危機中給予支持，托馬斯·J·克里斯藤森認為朝鮮戰爭從根本上講是個內戰，但一開始就是個國際化的內戰，美國從朝鮮戰爭出其所總結出的教訓是，要想避免 1950 年 6 月份那樣的威懾失靈現象再次出現，美國就必須更加明白無誤地發出威懾信號。美國目前之所以在台灣安全問題上作出更加明確的承諾，很大程度上就是因為吸取這一教訓。同註 7，頁 131-169。

致美軍介入，從而導致中美之間的軍事對抗。第二、中美兩國政府無法左右台灣內政走向，假如台灣宣布獨立，中國對台用武，將會導致中美戰爭。³²但美國是否介入仍有變數，如果中國在沒有受到挑釁的情況下動武，亞太地區國家和美國國內民眾必然要求美國進行干涉，美國採取軍事介入的壓力就會非常大。但如果台灣先宣布獨立，美國承受的這種壓力就會小得多，因為東亞和美國國內的許多人會指責台灣。一九五一年美國國務卿並不認為朝鮮半島對美國的戰略利益很重要，但四個月後，美國介入保衛南韓的戰爭。故羅伯特·S·羅斯認為和平時期美國領導層的聲明，各項民意測驗，都不能準確預測美國是否干涉台海衝突。³³

中國軍事戰略學者張召忠認為一旦共軍對台動武，美國肯定會以不允許武力解決台灣問題為由，向台灣提供下述六個方面的間接支援：第一、派航母戰鬥群前往台灣海峽實施軍事威懾，表示美國對此危機和衝突的關切，用武力遏制危機和衝突。第二、向台灣提供航天、航空、電磁，甚至水下情報，並為台灣提供預警、偵察、監視、信息處理與傳遞等方面的情報。第三、為台灣提供戰役電子戰能力，甚至水下隱蔽攻擊的能力。第四、派遣軍艦為來往台灣的美國商船護航，向台灣運送武器裝備和彈藥物資，增強台灣的持續作戰能力。第五、在聯合國安理會開展活動，尋求科索沃式的聯合國對台管轄模式，或藉機企圖將台灣從中國永遠分離出去等。屆時誘發中美之間軍事衝突的可能性大。但張召忠對台海情勢的基本判斷是中美無大戰，因為美國對中國大陸信誓旦旦表示，美國支持一個中國的原則，不支持台灣獨立，不支持一中一台、兩個中國、不支持台灣加入任何必須由主權國家參加的國際組織。如果美國在台獨問題上公然支持台灣，必然遭到中國堅決反對，中美關係將徹底破裂，美國在與中國經貿、文化、軍事合作方面將失去巨大的利益，特別是在朝鮮半島問題的談判、在核裁軍進程中的合作、在導彈出口和武器控制領域中的合作、在聯合國安理會一系列重大問題表決中的立場協調，以及在第三世界關係等方面，美國也將失去中國的支持和合作。若發展到這種狀況，國際戰略格局和亞太局勢也將發生巨大變化，美國國家安全利益和經濟利益將面臨巨大挑戰，美國將難有寧日。基此，張召忠判斷美國不會為支持台獨立場而甘冒與中國交戰的風險，更不會調動陸海空三軍與中國人民解放軍直接交鋒，因此說中美無大戰。³⁴

一九九五至一九九六年台海危機讓美國從中悟出，台灣問題是個非常棘手的問題，他可能導致美國與中國相互敵視和衝突，讓美國明白，進行充分的交流對於消除美中關係中的許多分歧至關重要，美國國家安全顧問雷克（Anthony Lake）

³² 同上。

³³ 同上，頁 99-102。

³⁴ 張曉霞，《中國高層智囊》，修訂版（二），京華出版社，北京 2000.09，頁 214-216。

與劉華秋會晤，使雙邊整體關係迅速度過台海危機。³⁵

第二節 台灣對台海問題的認知

一、台灣政經情勢變遷

台灣自一八九五年到一九四五年間生活在日本統治下，台灣僅於一九四一年受大陸政權保護，台灣人口結構中外省人佔 10 % 以下，台灣已經發展出與大陸截然不同的文化；高教育水平、眾多中產階級、西化且民主，生活方式發展與政治民主結合，使維持台灣獨特的認同成為台灣政治中最強而有力的議題。在經濟方面，根據國際貨幣基金會統計，一九八九年台灣外匯存底 731 億美元，僅次於日本 970 億美元，排名在西德 587 億美元，英國 443 億美元及美國 369 億美元之前。在政治方面，一九八七年取消戒嚴，一九八八年陸續開放黨禁、報禁，允許赴大陸探親，一九九二年首次立委全面改選，民進黨獲得 32 % 選票，取得 51 席立委席次，一九九三年縣市長選舉，國民黨獲得 47 % 選票，民進黨獲得 41 % 選票，台灣政治發展已日益多元化。在兩岸關係方面，一九九一年中華民國宣布終止動員戡亂時期，承認中共政權為統治中國大陸的獨立政治實體，一九九一年三月七日頒布國家統一綱領，將未來兩岸規劃為進程交流互惠、中程互信合作與遠程協商統一三階段，肯定中國只有一個，而這個中國是自由、民主、均富的中國。表示在中國大陸經濟富裕與政治民主之前，延緩對於統一議題的嚴肅討論，台灣主張中華民國是一個從未接受北京控制的合法政府。第二次世界大戰後，日本將台灣交還給至今仍存在台灣的中華民國，在台灣的中華民國形式上擁護一個中國政策，但卻不再有重返中國大陸的雄心壯志，中國只是一個文化領域的概念。而面對中國大陸的外交封鎖，台灣在取得經濟發展成就之後，積極開展務實外交，希望重返國際社會，參與區域及國際組織，一九九三年開始推動加入聯合國活動。³⁶

在一九九一年隨著兩岸經貿與文化交流的發展，並未增加台灣與中國大陸統一的熱情，中國認為，促進兩岸經濟關係可使台灣的繁榮依賴於中國大陸經濟，進而增加中國影響台灣內政與外交政策的槓桿；並期待旅遊和其他民間交流可減少台灣人對中國大陸的生疏感，為雙方更密切的聯繫提供政治支持。但根據陸委會委託各民意調查研究中心調查結果顯示，從一九九四年二月到一九九九年四月，主張維持現狀者始終佔多數（含維持現狀以後再決定台灣前途者以及永遠維

³⁵ 同註 7，頁 83-86。

³⁶ 李登輝，《經營大台灣》，台北：遠流出版公司，1995，頁 331-377。于宗先，「從宏觀的角度看台灣的變遷與發展」，許慶復主編，《邁向 21 世紀的台灣》，台北：正中書局，1994，頁 1-7。林嘉誠，「90 年代的台灣政黨政治」，許慶復，同上，頁 34-44。

持現狀)，其比例在 44.5 % 到 60.5 % 間浮動，傾向統一者之比例（含急統及緩統者）在 27.5 % 到 15.5 % 間浮動，且有逐年下降之趨勢，而主張傾向獨立者（含急獨及緩獨）在 11 % 到 21.2 % 間浮動。見圖四 一。從一九八 年代以來，台海兩岸經濟文化接觸越多，包括台灣民眾不分省籍，越來越珍惜台灣的自主性與美國在防衛上之承諾，台灣若未擁有自主的國防，則台灣與中國討價還價的地位將如香港。根據台灣民眾對中國所提以一國兩制模式解決兩岸問題之看法，贊成者所佔比例在 3.5 % 到 21 % 之間，始終未成為台灣民意主流，而不贊成者在 53 % 到 84.5 % 間浮動。³⁷

台灣人赴中國大陸探親或觀光時，一律被中國大陸民眾視為台商或台胞，使其覺得自己是異鄉人，根據台灣民眾自我認同的看法調查，從一九九二年九月到一九九九年四月自認為既是台灣人也是中國人的比例在 32.7 % 至 49.9 % 間，而自認為是台灣人者比例在 16.7 % 到 43.3 % 間，其雖有上下浮動，但總體而言從一九九二年九月的 16.7 % 到一九九九年四月已上升到 36.9 % ；而自認為自己是中國人者，則從一九九二年的 44 % 逐年下降到一九九九年的 12.7 % 。見圖四 二。台灣民眾雖然憧憬中國大陸山水與經濟發展前景，但對大陸的落後和腐敗感到厭惡。結合上述民調資料可以發現，中國想把台灣保持為中國一部分的願望與現實不相符合。台灣只有很少一部份人願意接受一個中國即是中華人民共和國。台灣大多數人仍把自己看作是中國人，但大多數人認為，我可以是中華文化的一部分，但不是中華人民共和國的公民。只有極少數台灣人說他們不是中國人而是台灣人，但大多數人不準備臣服於中華人民共和國。³⁸

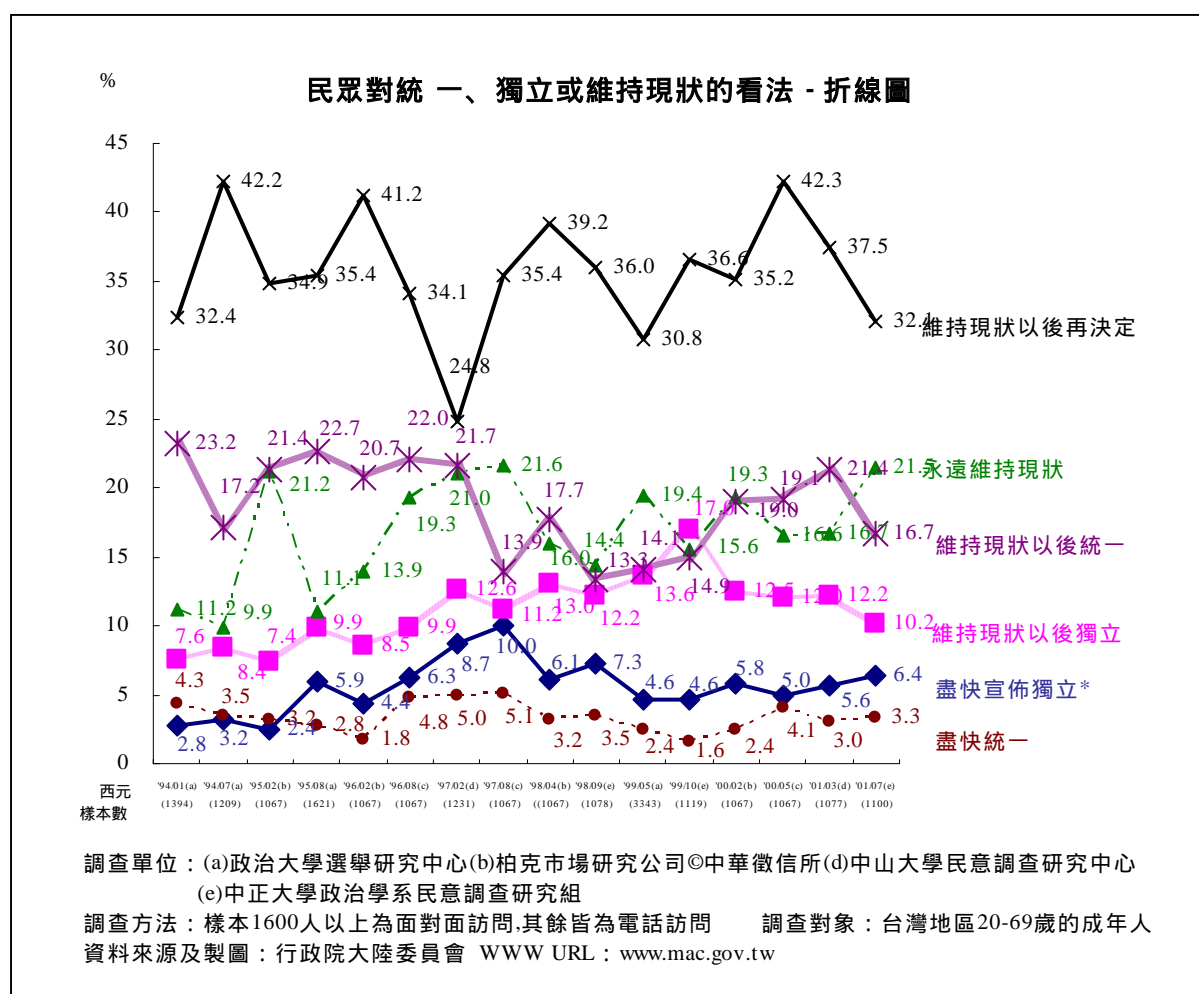
然反對統一，並不等於支持宣布獨立，大多數人相信，宣布成立台灣共和國不可能頂住中國可能發動的軍事報復，美國許諾的支持只是為防止大陸無端的進攻，並非支持獨立，且台灣大多數選民主張維持和擴大台灣事實上之自治，所以每當中國在台海進行軍事演習時，主張維持現狀者便上升，如一九九五年八月中國對台進行兩次飛彈試射及軍事演習時，主張維持現狀者從 46.5 % 上升到 55 % ，一九九六年三月中國再度進行軍事演習，主張維持現狀者從 50.7 % 上升到 53.4 % 。傾向統一者在中國對台軍事演習後有上升趨勢，一九九五年八月從 25.5 上升到 27.5 % ，一九九六年三月從 18.8 上升到 26.8 % ，而傾向獨立在一九九五年八月調查結果顯示從 15.8 % 下降為 11.7 % ，一九九六年三月從 20.5 % 下降為 16.2 % 。³⁹一九九八年台灣政府做了七次有關兩岸關係的民意調查，學術界及民調公司做了 45 次。綜合來看，臺灣 80 % 的人希望維持現狀，也就是不統不獨，也就是看

³⁷ <http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/pos/9001/table09.htm>。

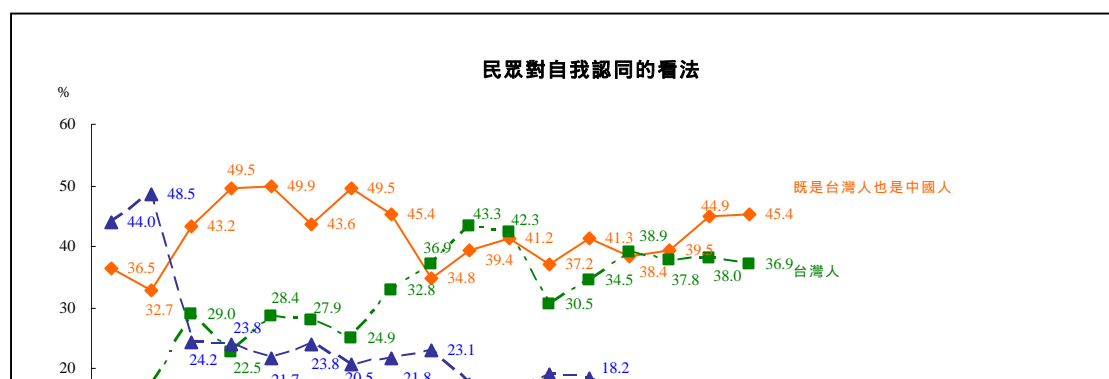
³⁸ 同註 1，頁 316；<http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/pos/9001/table09.htm>。

³⁹ 同上。

著辦，看大陸將來怎麼發展，大陸如果將來越民主，兩岸就越往統一走。否則反之。另一個明顯的民調意見，就是希望與大陸繼續交流、繼續談判，第三個主要意見是，臺灣的外交非常重要，大約有百分之七十的人認為，即便臺灣推動外交影響兩岸關係，政府都應繼續推動外交。⁴⁰事實上，在一九九 年代台灣的政治勢力均受制於民意走向，台灣民意在兩岸關係扮演的角色誠如杭廷頓所言，台灣人如何對自己進行定位？他們認為自己是中國人？還是認為自己不是中國人？說到底就是一個文化問題，根本問題就在於台灣人如何對自己定位。台灣人對其文化認同問題存在爭議，如何解決這一問題，將對其與中國大陸的關係產生重大影響。⁴¹



圖四 一台灣民眾對統獨問題的看法



圖四 二：台灣民眾的自我認同

二、台灣對兩岸關係定位

中國習於將兩岸問題定位為統獨問題，但台灣對兩岸問題則做出不同的定位。李登輝在第三屆國民大會第四次會議國情報告指出，兩岸問題的真正本質是在制度的差異。⁴²蘇起於一九九九年四月八日在國家統一委員會第十四次全體委員會議報告指出，當前兩岸關係面臨最根本的問題還是體制的差異，而這種差異決定了兩岸處理雙方關係的思維模式與基本態度。台灣願在分治基礎上追求雙贏，中國大陸則以霸權心態執意採取零和；台灣尋求和平、穩定的關係，中國大陸則堅持保留對台的軍事、外交壓制；台灣政策的擬訂，必須以民意為依據，中國大陸則一貫以掌權者的單一思考為政策的核心；台灣主張透過制度的融合，逐步實現國家統一的目標，中國大陸則習於標榜民族大義，一成不變地推銷其一國兩制。⁴³中國雖想將一國兩制的港澳模式套用在台灣，但台灣認為中華民國是主權獨立的國家，臺灣不是港澳，港澳原為殖民地，中國所提一國兩制安排其內涵本身互相矛盾，違反民主的基本原則，又否定中華民國的存在。⁴⁴

在一九九〇年代，台灣一直反對中國片面提出的「一個中國原則」，台灣認為中國的「一個中國原則」是刻意將台灣地位矮化成地方政府，這是台灣無法接受的。因為，台灣所主張的「一個中國」是對未來的期許。李登輝以對等的政治實體定位兩岸關係，並宣示「我們不會也沒有需要宣布獨立」；「我們不能接受中

⁴² 李登輝，「第三屆國民大會第四次會議國情報告」，行政院大陸委員會編，《大陸工作參考資料》，中華民國八十九年版，行政院大陸委員會，台北 89.9，頁 19。

⁴³ 蘇起，「在國家統一委員會第十四次全體委員會議報告」，行政院大陸委員會編，《大陸工作參考資料》，中華民國八十九年版，行政院大陸委員會，台北 89.9，頁 69。

⁴⁴ 李登輝，同註 20，頁 23-24。

共說他是中央政府，我們是地方政府的說法。」我們最衷心的期望是中共會變，變得更民主、更自由。但中國並未正視台灣人民當家作主的願望，一味指台灣島內分離傾向有所發展，台獨活動趨於猖獗。⁴⁵李登輝乃於一九九九年七月九日接受「德國之聲」專訪時表示，「中共當局不顧兩岸分權、分治的事實，持續對我們進行武力恫嚇，的確是兩岸關係無法獲得根本改善的主要原因。歷史的事實是，一九四九年中共成立以後，從未統治過中華民國所轄的臺、澎、金、馬。我國並在一九九一年的修憲，增修條文第十條（現在為第十一條）將憲法的地域效力限縮在臺灣，並承認中華人民共和國在大陸統治權的合法性；增修條文第一、四條明定立法院與國民大會民意機關成員僅從臺灣人民中選出，一九九二年的憲改更進一步於增修條文第二條規定總統、副總統由臺灣人民直接選舉，使所建構出來的國家機關只代表臺灣人民，國家權力統治的正當性也只來自臺灣人民的授權，與中國大陸人民完全無關。一九九一年修憲以來，已將兩岸關係定位在國家與國家，至少是特殊的國與國的關係，而非一合法政府，一叛亂團體，或一中央政府，一地方政府的「一個中國」的內部關係。」此一宣示，同時引發美國的關注，更造成中國又一波的對台批判。⁴⁶

三、台灣對中國發展的認知

決策者對政策主體的認知與判斷態度，往往決定其政策選擇。李登輝曾就台灣大陸事務決策者對中國大陸發展認知提出說明，李登輝指出，台灣對中國大陸能夠富裕和平，絕對值得欣喜。但是，台灣不能以過度樂觀的心情，作出一廂情願的期待；也不能以極端悲觀的想法，作出錯誤的判斷。我們必須做的，是以客觀的事實為基礎，冷靜比較。李登輝認為在一九九〇年代，中國大陸內外情勢發生了很大的變化，改革開放以來的社會經濟發展，逐漸產生政治效應，人民不但要求經濟的自由化，也開始要求政治的民主化；而中國在發展經濟的同時，一方面對內壓制民主人權，以維護一黨專政，另一方面謀求對外擴張，企圖爭取區域霸權。這都使得中國大陸成為亞太安全的主要變數。中國能否對內回應民主人權的呼聲，對外參與和平合作機制的建構，事關全體中國人福祉與世界和平，影響至為重大。台灣判斷在一九九〇年代中國大陸仍存在高度的不確定性，例如，有因為制度矛盾而產生的不確定性，有因為民主化遲未開展而致的不確定性，有不由法治而由人治的不確定性。這些不確定性，如果不能加以消除，則不可能完成根本的變革，使中國大陸未來的發展，存在極大的變數。⁴⁷

⁴⁵ 李登輝，「接見美國美中全國委員會訪華團講話」，行政院大陸委員會編，《大陸工作參考資料》，中華民國八十九年版，行政院大陸委員會，台北 89.9，頁 3-4。

⁴⁶ 同註 20，頁 21-23。

⁴⁷ 李登輝，「主持國家統一委員會第十四次全體委員會議閉幕致詞」，《大陸工作參考資料》，行政院大陸委員會編，中華民國八十九年版，行政院大陸委員會，台北 89.9，頁 9-11。

事實上，在一九九〇年代台灣領導人對於台灣發展的規劃，並未自外於中國大陸。李登輝曾指出，中國大陸在經濟發展後，人民必將進一步要求政治改革與社會開放。我們在臺灣逐步推動政治民主，同時又能長期維持社會安定與經濟發展的經驗，應可提供大陸借鏡，協助大陸和平轉型。台灣將一本和平、理性、對等、互惠之原則，以經濟發展和民主建設為基礎，持續推展兩岸交流，積極促成彼此的對話與協商，期在中國邁向現代化的過程中扮演更積極的角色。⁴⁸在同年國慶祝詞李登輝又指出，中華民國在臺灣創造了中國歷史上前所未有的民主境界，更已在中國大陸走向現代化的過程中，發揮了典範作用。臺海兩岸的當務之急，應是集中力量發展各自的經濟與民主，為人民謀求更大的福祉。希望中共當局早日進行民主改革，為兩岸的逐步融合創造有利條件。希望大陸領導人能充分了解臺灣現況和民眾想法，以逐步減少誤解，增加互信，開啟兩岸和平競爭的新時代。唯有雙方多一點善意、少一分敵對，多一點互信、少一分猜忌，才能使兩岸關係正常化。⁴⁹

四、台灣對兩岸談判的認知

一九九〇年代，台灣對兩岸談判的立場，基本依循以「民主和平為主軸，透過建設性對話，促進雙方關係正常化」的方針，以及李登輝在一九九五年回應江八點，主張在兩岸分治的現實上追求中國統一；以中華文化為基礎，加強兩岸交流；增進兩岸經貿往來，發展互利互補關係；兩岸平等參與國際組織，雙方領導人藉此自然見面；兩岸均堅持以和平方式解決一切爭端；兩岸共同維護港澳繁榮，促進港澳民主等原則及方針。故蕭萬長曾明確宣示，只要中國大陸方面願意展現對分治現實的尊重、臺灣地區在安全上的顧慮消除、兩岸關係有明顯的改善之後，台灣在大陸政策上若干防衛性的措施與思維方向，都可以有進一步檢討與調整的空間。台灣也希望，基於「主權在民」的理念，共同增進兩岸人民的福祉，願意在農業及科技交流方面，加強與中國大陸方面的溝通對話，共同策劃可行、兩利的合作方式。⁵⁰在李登輝將兩岸定位為特殊的國與國關係之後，中國認為兩岸談判協商的基礎已經不存在。但台灣陸委會主委蘇起指出，過去中國曾說，只

⁴⁸ 李登輝，「中華民國八十八年軍人節慶祝大會書面賀詞」，行政院大陸委員會編，《大陸工作參考資料》，中華民國八十九年版，行政院大陸委員會，台北 89.9，頁 37。

⁴⁹ 李登輝，「中華民國八十八年國慶祝詞」，行政院大陸委員會編，《大陸工作參考資料》，中華民國八十九年版，行政院大陸委員會，台北 89.9，頁 41。李登輝，「第三屆國民大會第四次會議國情報告」，行政院大陸委員會編，《大陸工作參考資料》，中華民國八十九年版，行政院大陸委員會，台北 89.9，頁 19。李登輝，「接見中共改革二十年的回顧與展望國際學術研討會與會海外學者談話」，行政院大陸委員會編，《大陸工作參考資料》，中華民國八十九年版，行政院大陸委員會，台北 89.9，頁 7-8。

⁵⁰ 蕭萬長，「立法院第四屆第一會期施政報告」，行政院大陸委員會編，《大陸工作參考資料》，中華民國八十九年版，行政院大陸委員會，台北 89.9，頁 57-58。

要坐下來，什麼都可談，故台灣呼籲兩岸應用開放胸襟，前瞻眼光來解決兩岸問題，不要事事都陷入統獨的框框裡。只要雙方有意願、有誠意透過對話解決問題，就有基礎。⁵¹

五、台灣對兩岸在區域安全角色的認知

綜觀一九九〇年代台灣領導人相關論述顯示，台灣認為冷戰結束後，各國無不加強對話與合作，以降低緊張，維持安全。但是，作為西太平洋航線咽喉的臺灣海峽和南海，迄今卻仍然無法獲得安全保障，主要因素在於中國拒不承諾放棄對臺動武，連年大幅增加國防預算，加緊部署飛彈等攻擊性武器，又中斷兩岸制度化協商，使兩岸遲遲未能建立正常關係，而致威脅亞太地區的安全與穩定。⁵²台灣認為中國大陸在冷戰結束以來，一直呈現出對外擴張勢力的姿態，企圖藉機取代俄羅斯退出亞太地區的地位；也想阻止美國在這個地區的擴張，甚至把美國勢力逐出亞太。在兩岸關係上，中國不但打壓台灣的國際活動空間，並且不時以武力對台威嚇。台灣認為中國在一九九六年三月台灣舉行總統選舉時，中國在臺海進行軍事演習，將其企圖稱霸亞太的野心暴露無遺。故台灣認為一九九六年四月，美日共同發表安保新宣言，不但對亞太地區的和平與穩定具有重大意義，同時也有遏阻中國藉軍事手段處理與周邊國家爭端的作用。⁵³台灣並認為，中國問題影響區域安全的根本原因，不在於港澳的回歸，也不在於臺灣是否回到中國，關鍵的問題是，大陸過份強調民族主義，在制度上沒有施行民主。一個強調民族主義的中國大陸又在軍事上不斷擴張，很自然的引起其他鄰近國家的疑慮。長久的解決之道應該是以民主取代極權，這樣才能化解地區的緊張。台灣認為未來兩岸只有分別施行自由、民主，才能真正確保亞洲的安全與和平。⁵⁴

相對而言，台灣自認為在一九九〇年代，台灣經驗在催化中國大陸現代化、民主化過程中可以發揮積極的功能。此外，臺灣的地理位置正好控制西太平洋的海線交通，對於美國、日本及東南亞國家非常重要。⁵⁵

第三節 中國對台海問題的認知

一、中國對台政策立場

⁵¹ 蘇起，「在中外記者會答問有關兩岸關係紀錄」，行政院大陸委員會編，《大陸工作參考資料》，中華民國八十九年版，行政院大陸委員會，台北 89.9，頁 83-84。

⁵² 同註 46。

⁵³ 李登輝，「接見美日安保與亞太安全國際學術研討會國外學者有關兩岸關係講話」，行政院大陸委員會編，《大陸工作參考資料》，中華民國八十九年版，行政院大陸委員會，台北 89.9，頁 29-30。

⁵⁴ 同註 20，頁 23-24。

⁵⁵ 同上，頁 25-26。

在處理台灣問題方面，從中國領導人政策說明、智囊研究和訪問資料等對台政策相關論述可以發現，中國不希望台灣漸行漸遠。而共軍軍事現代化、軍隊演訓及戰爭思想的革新，尤其在一九九六年台海危機之後，其軍隊建設目標均鎖定解決台灣問題，中國最終希望改變台灣現狀。⁵⁶中國領導人一直採取主動態度，並按照自己的標準要求與美關係正常化並在國際事務中孤立台灣。⁵⁷

中國認為台灣自古即屬於中國，一九四三年十二月，中美英三國政府發表的開羅宣言規定，日本應將中國東北、台灣和澎湖列島等在內的土地歸還中國。一九四五年波茨坦公告又重申開羅宣言之條件必將實施。一九四五年日本宣布投降的日本投降條款中承諾，忠誠履行波茨坦公告各項規定之義務。一九四九年十月一日中國人民共和國成立後，中華人民共和國政府成為中國的唯一合法政府。一九七一年十月第廿六屆聯合國大會通過第 2758 號決議，中華人民共和國取得在聯合國的一切合法權利，加以中華人民共和國成立以來，有一百多個國家先後同中國建立外交關係，這些國家都承認只有一個中國，中華人民共和國是中國的唯一合法政府，台灣是中國的一部分。⁵⁸所以，中國認為台灣無權參加聯合國及其他只有主權國家參加的國際組織；對於某些允許地區參加的政府間國際組織，台灣除可以中國台北（Taipei, China）名義參加亞洲開發銀行、以（Chinese Taipei）名稱參加亞太經濟合作組織，以台灣、澎湖、金門、馬祖單獨關稅區名義參加世貿組織外，原則上台灣無權參加其他組織。在中國全國性組織以中國名義參加的情況下，台灣可以中國台北（Taipei, China）或中國台灣（Taiwan, China）名稱參加民間性質的國際組織。⁵⁹

⁵⁶ Alastair Iain Johnston, op. cit., pp.25-30.

⁵⁷ 同註 1，頁 126-128。

⁵⁸ 中國認為根據國際法，一國政府變更並不改變該國領土和居民的構成。中華人民共和國的成立，宣告了中華民國政府歷史的終結。中華人民共和國政府從此成為全中國的唯一合法政府。理所當然地繼承了原中華民國政府管轄的全部中國領土和行使對包括臺灣省在內的全中國的主權，理所當然地成為中國在國際上的唯一合法代表。雖然海峽兩岸尚未統一，但是臺灣是中國領土一部分的地位並沒有改變，中國擁有對臺灣的主權也沒有改變，海峽兩岸絕非兩個國家。一九七一年，聯大第二十六屆會議以壓倒多數通過了具有歷史意義的第二七五八號決議，承認「中華人民共和國政府的代表是中國在聯合國組織的唯一合法代表，中華人民共和國是安全理事會五個常任理事國之一」，排除台灣在聯合國組織及其所屬一切機構中所擁有的席位，並恢復中華人民共和國在聯合國的一切合法權利。國務院新聞辦公室，台灣問題與中國的統一，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/23/content_704463.htm。國務院新聞辦公室，一個中國原則與台灣問題，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/23/content_704497.htm。

⁵⁹ 中共全國人大常委會委員長李鵬在一九九九年四月十九日在曼谷接受泰國新聞媒體採訪時有關臺灣「自治權」涵義談話時指出：「世界上只有一個中國，就是中華人民共和國。中華人民共和國政府是代表全中國的唯一合法政府，臺灣是中國領土不可分割的一部分。」李鵬，「在曼谷接受泰國新聞媒體採訪時有關臺灣自治權涵義談話」，行政院大陸委員會，《大陸工作參考資料編》，中華民國八十九年版，行政院大陸委員會，台北 89.9，頁 137。國務院新聞辦公室，台灣問題與中國的統一，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/23/content_704463.htm。國務院新聞辦公室，一個中國原則與台灣問題，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/23/content_704497.htm。

中國認為兩德模式不能用於解決台灣問題。因為第二次世界大戰以後德國的分裂和兩岸暫時分離乃兩個不同性質的問題。第一、兩者形成的原因、性質不同：一九四五年前德國在二戰中戰敗，被美、英、法、蘇四個戰勝國分區佔領。隨後分別成立德意志聯邦共和國和德意志民主共和國，德國被分裂為兩個國家。但台灣問題則是中國內戰遺留的問題，純屬中國的內政。第二、兩者在國際法上的地位不同，德國的分裂為二戰期間和戰後一系列國際條約所規定。台灣問題則是開羅宣言、波茨坦公告等國際條約關於日本必須將台灣歸還中國的規定。第三、兩者存在的實際狀況不同，在美蘇兩國對抗的背景下，兩個德國都分別駐有外國軍隊，兩國相互承認在國際社會並存。而中國政府始終堅持一個中國原則，台灣政府也承認一個中國反對兩個中國，因此不能照搬兩德模式解決台灣問題。中國政府亦反對用處理朝鮮問題的方式來處理台灣問題，主張台灣問題可以通過兩岸的協商，在一個中國的架構內求得合理解決。⁶⁰

故江澤民於一九九七年十月卅日在美中協會舉行午餐會上演講曾指出，台灣問題是中美關係中最重要、最敏感的核心問題，台灣問題是國共兩黨鬥爭遺留下來的問題，是一個關係到中國的主權、領土完整和國家統一，直接牽動中國人民的民族感情的重大原則問題。與香港、澳門問題不同，解決台灣問題完全是中國的內政，應該由兩岸的中國人自己來解決。⁶¹此外，江澤民等中國領導人在一九九〇年代不斷誇大台灣問題的急迫性和危害性，其指出，台灣島內台獨勢力的活動日益猖獗，在某些外部勢力的支持下，妄圖把台灣從中國分離出去，這是一股對中國主權和領土完整構成嚴重威脅、背叛中華民族利益的政治逆流。⁶²錢其琛在一九九九年指出，西方反華勢力在急劇變化的國際形勢背景下，加緊利用臺灣問題阻撓中國統一進程。臺灣島內分裂勢力與台獨勢力沆瀣一氣，與國際反華勢力相互配合，對兩岸關係的穩定與發展形成嚴重衝擊。⁶³張萬年指出，台獨與獨台勢力合流正走上分裂的不歸路，台灣分離傾向是中國安全的最大內患。⁶⁴

中國並不斷壓縮兩岸良性互動空間，主要表現在中國對「一個中國」定義愈縮愈小、對「臺獨」的定義不斷放大。中國對「一個中國」定義從一九九二年的「一個中國、各自表述」，演變至只能在兩岸間表述，到只能在事務性問題上表述，縮到一九九九年中國連台灣主張「各自表述」都不承認。另外，中國對「臺

⁶⁰同上。

⁶¹ 江澤民，「在美中協會等六團體舉行的午餐會上的演講」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁68。

⁶² 江澤民，「走向新世紀的中國與中美關係」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997，12，頁1544-1547。

⁶³ 錢其琛，「在首都各界座談會上發表講話」，行政院大陸委員會編，《大陸工作參考資料》，中華民國八十九年版，行政院大陸委員會，台北89.9，頁116。

⁶⁴ 張萬年主編，《當代世界軍事與中國國防》，軍事科學出版社，北京1999.12，頁129-138。

獨」的定義不斷放大。中華民國政府和人民的所作所為，一般國際上認為是正常的活動，都被其解釋為台獨的行為。綜觀國務院新聞辦公室所發表的《台灣問題與中國的統一》《一個中國原則與台灣問題》報告及中國涉台官員對台灣的各项批判，中國將台灣提出「階段性的兩個中國」、「一中一台」、「雙重承認」、「一國兩席」、「一國兩府」、「兩個政府」、「兩個對等政治實體」、「台灣是個主權獨立國家」、「中華民國在台灣」、「特殊的國與國關係」等主張，台灣推動「務實外交」、「公投」、「修憲」、「制憲」、「釋憲」、「立法」、「重返聯合國」、「爭取美對台軍售」等活動都詮釋為投靠外國或妄圖將台灣從中國分裂出去的行徑。⁶⁵

中國對台主權考量，除了歷史因素外，背後有極為深刻的安全意涵，因為控制台灣對中國大陸防範外敵侵略至關重要，若台灣為任何一個大國提供軍事、情報或宣傳設施，則對中國大陸將形成嚴重威脅，正如美國決心防止對手的軍事力量進入古巴一樣，中國領導人也絕不會讓台灣再次成為一個對手的戰略資產。⁶⁶此外，台灣不僅對大陸構成潛在軍事威脅，還構成潛在政治威脅，台灣作為一個經濟上繁榮、政治上民主的現代化華人社會存在，只要台灣問題未獲得解決，台灣仍舊是一艘不沉的航空母艦，除台灣的軍事力量外，中國大陸亦關注台灣具有顛覆性的價值觀和意識形態。⁶⁷

二、中國對兩岸關係定位

台灣認為兩岸關係並非統一或獨立的問題，而是制度之爭，但中國對此則有截然不同的認知，錢其琛於一九九九年一月廿九日發表講話指出：兩岸實行不同社會政治制度，不應構成走向和平統一的障礙。兩岸之間的政治分歧不是所謂社會制度之爭、民主之爭，而是分裂與反分裂、背叛與維護國家民族利益之爭。⁶⁸唐樹備認為民主形式，並不構成雙方走向和平統一的障礙。如果認為一定要按自己的模式使對方接受才能談統一，這是不切實際的，只能人為地拖延兩岸關係的改善、阻撓統一的進程。⁶⁹江澤民曾指出，只要台灣當局回到一個中國的原則上來，不搞分裂、不搞台獨，只要外國勢力不干涉中國統一，台灣海峽的局勢就會保持

⁶⁵ 蘇起，在年終記者會有關兩岸關係紀錄，大陸工作參考資料，行政院大陸委員會編，中華民國八十九年版，行政院大陸委員會，台北 89.9，頁 88-89。國務院新聞辦公室，台灣問題與中國的統一，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/23/content_704463.htm。國務院新聞辦公室，一個中國原則與台灣問題，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/23/content_704497.htm。

⁶⁶ 同註 1，頁 317。

⁶⁷ 同上，頁 318。

⁶⁸ 同註 62，頁 119。

⁶⁹ 唐樹備，「推動兩岸政治對話與談判促進兩岸關係發展」，行政院大陸委員會編，《大陸工作參考資料》，中華民國八十九年版，行政院大陸委員會，台北 89.9，頁 113-114。

穩定，兩岸關係就一定能夠順利發展。⁷⁰

中國主張，統一前，在兩岸之間講一個中國原則，就是指世界上只有一個中國，臺灣是中國的一部分，中國的主權和領土完整不容分割。儘管兩岸迄今尚未統一，但並不影響、也不容改變世界上只有一個中國，臺灣是中國的一部分，中國的領土和主權並未也決不允許被分割的事實。一九九二年，兩岸授權民間團體在進行事務性商談中，曾就「海峽兩岸均堅持一個中國的立場」達成口頭共識。這個共識的精神是：雙方在事務性商談中均堅持一個中國原則，追求兩岸和平統一，但不討論一個中國的政治涵義。⁷¹對於未來兩岸關係的制度設計，中國堅持一國兩制方針，中國所指稱的一國兩制基本內容是在祖國統一的前提下，國家的主體堅持社會主義制度，同時在台灣、香港、澳門保持原有的資本主義制度和生活方式長期不變，兩岸因不同情況選擇的不同發展模式，雙方都不把自己的一套社會制度強加給對方。中國認為這一構想，既體現實現祖國統一、維護國家主權的原則性，又充分考量台灣、香港、澳門的歷史和現實，體現了高度的靈活性。⁷²中國以此構想進行國際宣傳與遊說，爭取國際認同一個中國原則，並將台灣塑造成區域安全的麻煩製造者。此一宣傳業已獲致一定成果，奈伊曾指出，美國應該承認一個中國，不承認台灣獨立，但不接受中共對台使用武力，亦即海峽兩岸事務必須在承認一個中國的框架中，由北京和台北雙方共同來解決。並認為北京在香港的一國兩制政策所顯示的創造力，在台灣問題也應該能體現其創造性，因此台灣問題不應該導致戰爭或美中之間的對立。⁷³中國對一國兩制的宣傳，確實極力塑造其對台寬容的一面，但其之所以無法被台灣政府及民間接受主要關鍵在於，一國兩制無法對台灣的未來提供一個有利可圖的願景，甚至可能成為一道枷鎖。如錢其琛一九九五年六月廿二日在香港特別行政區籌委會預備工作委員會第五次全體會議開幕辭對港台交流提出七點規範，其中第六點指出，香港特別行政區與台灣地區之間以各種名義進行的官方接觸往來、商談、簽署協議和設立機構，須報請中央人民政府批准，或經中央人民政府具體授權，由特別行政區行政長官批准。⁷⁴台灣官方及民間社會無法接受中國將台灣矮化成一個類似香港的地方政府。

⁷⁰ 江澤民，「在美中協會等六團體舉行的午餐會上的演講」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁68。

⁷¹ 唐樹備，「一九九九年七月十一日在中國和平統一研討會講話」，行政院大陸委員會編，《大陸工作參考資料》，中華民國八十九年版，行政院大陸委員會，台北89.9，頁177-178。

⁷² 江澤民，「高舉鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁40。同註71。

⁷³ 同註7，頁10-11。

⁷⁴ 錢其琛，「在香港特別行政區籌委會預備工作委員會第五次全體會議上的開幕辭」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997.12，頁1407-1408。

但中國仍希望有關一國兩制的論述可以入島入心，讓台灣人民普遍接受，故唐樹備於一九九九年七月十一日在中國和平統一研討會上，對一國兩制的內涵作出進一步論述，其指出一國兩制是鄧小平針對兩岸政治、社會和經濟制度不同、意識形態存在分歧這一現實提出的兩岸實現統一的基本主張。按照一國兩制的辦法，可以使意識形態存在分歧、社會和經濟制度不同，不成為兩岸統一的障礙，也保證了統一後的兩岸誰也不吃掉誰。一國兩制對臺灣老百姓而言，正是滿足了他們要求維持現有的社會經濟制度不變、現有的生活方式不變的願望。不僅如此，統一後，臺灣民眾可以和全國各族人民一道，真正完全地共享偉大祖國的尊嚴與榮譽。統一後，大陸可以更好地成為臺灣經濟發展的腹地，臺灣的工商企業可以更直接、更方便地享有廣闊的大陸市場和尚待開發的各類自然和經濟資源；兩岸的經濟資源可以得到最佳配置，兩岸的經濟優勢可以得到最合理的互補，兩岸經濟將會因此更好地共同發展；臺灣的科技界、文化界、藝術界、教育界的專業人士和有志青年，可以有參與祖國大陸社會建設更有利的條件。一切中國人的發明創造，都將造福整個中華民族；一切對中國優秀文化的繼承和創新，都將為中華民族的文明增光添彩。⁷⁵此一論述直接以台灣民眾、工商企業、科技界、文化界、藝術界、教育界的專業人士和有志青年為訴求，具有吸引力，但仍缺乏操作性規劃，關鍵在於如何對兩岸的關係做出合理的定位，中國的軍事威脅對台灣民眾而言，乃是揮也揮不去的陰霾，此一壓力使台灣處於一個不確定狀態。

哈里森（Selig S. Harrison）認為中國決定將台灣納入一個中國的框架，係因中國領導人認為台灣在歷史上係中國領土的一部份，其乃過去中國積弱不振時期受到外國侵略的象徵，兩岸間任何形式的統一對中國人而言是一個強大統一的中國登上現今的世界舞台所必須的。⁷⁶此一分析與大部份中國學者見解相同，但明顯忽略中國領導人刻意操弄台灣議題的一系列工具性統一謀略作為。⁷⁷中國不斷將台灣問題內政化的主要原因係與其堅持不得介入一國內部事務原則相配套，其潛藏下列動機，第一、北京目前雖然無力收併台灣，但卻透過「上海公報」、「建交公報」和「八一七公報」成功建構一個預防台灣尋求國際承認的枷鎖，這是一種戰爭邊緣的談判策略，北京政府除在乎台灣追求名義上的獨立外，更在乎台灣落入其強敵的勢力範圍，北京不想讓台灣成為威脅其國防安全的基地，故所謂「歷史正統」、「神聖不可侵犯的領土主權」、「台獨運動欺祖滅宗、大逆不道」都只是表面的說辭，真正的認知是，台灣一旦獲得國際承認，且具有法律上的獨立地位，

⁷⁵ 同註 70，頁 179。

⁷⁶ Selig S. Harrison, "China and the United States in Asia: The Threat in Perspective" in Ted Galen Carpenter and James A. Dorn eds., *China's Future: Constructive Partner or Emerging Threat?*, Cato Institute, 2000, pp.103-105.

⁷⁷ Ibid.

則台灣便能自由結盟，並可能成為強敵入侵中國的前進基地，但以目前的國際架構，後冷戰時期東亞區域權力架構並未留給台灣足夠的發展空間，隨著中國大陸市場經濟的發展，中國可以用國內購買力與美國交換安全利益；並藉此向台灣大財團招手；此為美中台三邊關係注入新元素。⁷⁸第二、中國為營造有利於經濟現代化的和平穩定之國際環境，於是與周邊國家陸續建立睦鄰友好合作關係，而此一關係能否維繫，端賴中國在建軍備戰上能否保持克制，避免陷入安全困境，引發區域軍備競賽，而中國將處理台灣問題視為內政問題，並將美日等大國介入納入建軍備戰的想定，如此一來共軍可以台灣獨立為想定從事各種建軍備戰訓練，不但可獲得提升軍力的實際成效，同時亦可取得名正言順的合理藉口從事建軍備戰，因為中國在各類作戰想定中並未直接針對周邊鄰國，如此可防堵中國威脅論聲浪再起。⁷⁹

三、中國對外國勢力干涉的看法

中國領導人認為，台灣在第二次世界大戰之後，不僅在法律上而且在事實上已歸還中國。台灣問題之所出現，與中國國民黨發動內戰有關，中國共產黨認為推翻在南京的中華民國政府，一九四九年十月一日成立中華人民共和國，國民黨的軍政人員退據台灣，一九五〇年六月廿七日美國總統下令第七艦隊進入台灣海峽，一九五四年十二月美國與台灣簽定共同防禦條約，在美國支持下，造成兩岸隔絕。李鵬甚至指出美國利用台灣做為他的一艘不沉的航空母艦的政策不會變。⁸⁰中國認為外國勢力進一步插手台灣問題，干涉中國內政，不僅阻礙中國和平統一的進程，而且威脅亞太地區的和平、穩定和發展。⁸¹

北京將《台灣關係法》中美國向台灣銷售武器及在防衛上的承諾視為向中國主權的挑戰，視為美國保障台灣安全的象徵，並認為此將給台灣政府壯膽以抵

⁷⁸ 同註 1，頁 9-15。

⁷⁹ Selig S. Harrison, loc. Cit.

⁸⁰ 李鵬，「要為深化改革和發展經濟提供有力的法制保障」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，人民日報出版社，北京：1997.12，頁 1614-1615。

⁸¹ 國際法上的不干涉原則 non-intervention 是來自於國家主權概念中的內部自主特性，所謂不干涉是指國家和國際組織對屬於其他國家內部管轄事件的不干涉；國際管轄權的內容和界線是由國際法所決定的，近年來國際法發展趨勢中，已漸將人權法的規範和監督視為國際法的一部分，國家在這方面的管轄權受到國際法相當多的拘束。干涉代表對於國家的領土完整和法律權益的損害，也就是對國家主權的侵害。不干涉原則在國際法具有長久且受爭議的歷史，根據 Antonio Cassese 的觀點，不干涉原則在第二次世界大戰之後，透過三項相關的習慣法原則，進一步確定其在國際法上的地位，這三項原則分別為：一、禁止侵犯他國內部事務原則。二、禁止國家在其本身境內從事組織或是官方支持對其他國家有侵害的行為。三、禁止協助他國內亂中的叛亂團體。因此，不干涉原則不僅指涉禁止對他國使用或威脅使用武力，還包括對他國事務的尊重和干涉。

<http://www.cc.ntu.edu.tw/~yang/paper-4.htm>。江澤民，「為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997.12，頁 1199-1201。國務院新聞辦公室，台灣問題與中國的統一，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/23/content_704463.htm。

制統一的提議。⁸²中國認為 TMD 戰區導彈防禦系統違反有關導彈的國際協議，美日將台灣納入 TMD 戰區導彈防禦系統，干涉中國的內政，同時也是對中國主權和領土完整的侵犯，中國堅決反對臺灣納入 TMD。⁸³

台灣問題不但潛存美中軍事衝突的可能性，日本亦可能捲入，並使東亞地區陷入緊張衝突之中。⁸⁴日本 90%以上的原料和物資經由海上運輸，如果台灣海域海上交通線因為危機、衝突或戰爭遭到破壞，後果不堪設想。如果中國對台實施封鎖作戰，日本和韓國將無法或難以從台灣海峽穿越，由此所負擔的經濟損失是否可以承受？日本為保護東南和西南兩條海上交通線，擁有強大的海上兵力，P-3C 反潛巡邏機 100 架，還有神盾級驅逐艦，其海上護航作戰能力已延伸到 1000 海浬。⁸⁵

中國在一九九〇年代一直企圖取得美日承諾不要介入台海兩岸衝突，自一九九六年美日重新修訂安保條約以來，中國領導人擔心此一聯盟成為台灣獨立的防衛工具。而中國軍事現代化旨在嚇阻美國在亞太地區的軍事行動，其主要目標在於降低美國介入中國對台用兵的可能性。中國在長程巡弋導彈、彈道導彈、潛艦能力提升具有遲滯美國處理台灣問題的作用，中美因台灣問題發生軍事衝突的可能性不可低估。⁸⁶

中國對台動武，可能導致美軍介入，從而導致中美之間的軍事對抗。但中國的政治和軍事圈內認為美國不願意有士兵傷亡，故在未來台海兩岸的軍事對峙中，中國可以採取不對稱作戰方式造成美軍適度的傷亡以威懾美國，讓美國人打道回府，懾止美國幫助台灣。斯蒂芬·皮特·羅森認為這是一種非常危險的思想，因為過去日本之所以襲擊珍珠港，係企圖藉由攻擊造成美國士兵傷亡，逼使美國放棄對日作戰，但結果卻導致一場全面戰爭，毀滅日本。一旦美國士兵在台海衝突中遭到中國軍隊殺害，美國人民將會對中國產生極大的敵意，並將在兩國之間留下持久的敵對。⁸⁷

四、中國對兩岸談判之認知

中國學者何新在一九九二年五月廿二日曾分別致函鄧小平、王震和國務院總理李鵬，提出關於台灣問題的幾點建議：第一、肯定台灣提議以和平協商方式解決兩岸關係問題，並提出就此進行談判。第二、提議兩岸應當儘早進行高層領導

⁸² 同註 1，頁 126-128。

⁸³ 唐家璇，「在全國人大九屆二次會議中外記者招待會中有關臺灣問題講話」，行政院大陸委員會編，《大陸工作參考資料》，中華民國八十九年版，行政院大陸委員會，台北 89.9，頁 135。

⁸⁴ Selig S. Harrison, loc. Cit.

⁸⁵ 同註 34，頁 219-224。

⁸⁶ Alastair Iain Johnston, op. cit., pp.34-44

⁸⁷ 同註 7，頁 166-169。

人直接接觸。第三、兩岸之間不是簽訂互不侵犯條約（因此意謂兩個國家的關係），而是簽訂和平解決兩岸關係，逐漸實現祖國統一的協議。第四、承諾如台灣不搞台獨，大陸對台可以不動用武力。但如獨則必干涉，因為這是中華民族的共同利益和國家主權的根本原則問題。⁸⁸

江澤民於一九九五年一月卅日在中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室等單位舉行的新春茶會上講話正式建議兩岸就正式結束兩岸敵對狀態，逐步實現和平統一進行談判，並且提議雙方可先就在一個中國的原則下，正式結束兩岸敵對狀態進行談判。在此基礎上，兩岸共同承擔義務，維護中國的主權和領土完整，並對今後兩岸關係的發展進行規劃，至於政治談判的名義、地點、方式等問題，只要早日進行平等協商，總可找出雙方都可以接受的解決辦法。並表示歡迎台灣當局的領導人以適當身分赴大陸訪問；江澤民也願意接受台灣方面的邀請，前往台灣，可以共商國是，也可以先就某些問題交換意見，中國人的事自己辦，不需要借助任何國際場合。⁸⁹

一九九八年十月汪道涵會長在上海會見辜振甫會長時表示：「世界上只有一個中國，臺灣是中國的一部分，目前尚未統一，雙方應共同努力，在一個中國的原則下，平等協商，共議統一，一個國家的主權和領土是不可分割的，臺灣的政治地位應該在一個中國的前提下進行討論」。中國學者章念馳認為這是中國第三代領導核心對中國對台一貫政策所做出的進一步闡述，其中有許多新意。⁹⁰此代表中國公開承認應該對「臺灣的政治地位」「進行討論」。⁹¹一九九九年七月十一日唐樹備指出，在兩岸政治談判的程序性商談中，可以先不涉及「一個中國」的政治內涵，可以把這個問題放在以後的政治談判中來一併討論，這應當有助於兩岸政治談判的程序性商談早日舉行。⁹²至於對談對象，唐樹備表示中國願意就發展兩岸關係、推進祖國和平統一的問題，同臺灣各界人士進行探討。不管是什麼意見，只要是不違背一個中國原則，對發展兩岸關係有利，對推動兩岸統一有利，都會得到尊重和予以考慮。⁹³

從以上論述發現，中國極力推動兩岸政治談判，但對美國白宮國家安全會議亞太事務主管李侃如所提兩岸在政治談判前達成一個為期五十年的過渡性「中程

⁸⁸ 同註 34，頁 107-108。

⁸⁹ 江澤民，「為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997.12，頁 1201-1204。

⁹⁰ 章念馳，「世紀之交的兩岸關係思考」，行政院大陸委員會編，《大陸工作參考資料》，中華民國八十九年版，行政院大陸委員會，台北 89.9，頁 211。

⁹¹ 同上，頁 211-214。

⁹² 同註 70，頁 177-178。

⁹³ 同上，頁 179。

和平協議方案」卻表示反對，李侃如建議，在一個中國原則下，臺灣明示自己為中國一部分，不宣布獨立，中國大陸則承諾不以武力攻打臺灣，兩岸在政治談判前達成一個為期五十年的過渡性「中程和平協議方案」，臺灣可以保持軍隊，購買非自衛性武器，可以各種身分參與國際活動。中國認為李侃如所提「中程協議」某些內容與中國對台政策有交叉點，但是這些內容企圖將兩岸固定於一種「不戰不和、不統不獨」，長期分隔的框架內的，美國就可以隨時以臺灣問題來牽制中國，中國不能接受。⁹⁴

第四節 中國對台決策機制

一、對台決策模式變遷

在毛澤東時期中國對台重大決策以毛澤東和周恩來的旨意為中心，並由中共中央政治局常委集體討論。同時，由於當時中共對台工作的訴求重點在解放台灣，因此，係以統戰、軍特、僑務等部門為對台工作組織體系的主軸，負責執行對台工作的部門主要有中共中央統戰部、調查部、中央軍委及其轄下主管作戰和情報的總參一、二、三部，以及從事策反工作的總政聯絡部。一九五六年中共中央成立對台工作領導小組，由李克農、羅瑞卿負責，徐冰、羅青雲、凌雲、童小鹏負責具體工作。⁹⁵

一九八一年一月十六日時任中共中央副主席的鄧小平發表目前的形勢與任務，指出台灣回歸祖國、實現祖國統一乃一九八一年代中共三大任務之一。當年中共組建新的中共中央對台工作領導小組，由當時的中共中央政治局委員、全國人大副委員長鄧穎超擔任組長，國務院僑務辦公室主任廖承志為副組長，廖承志死後由當時中共中央軍委副主席兼秘書長楊尚昆接任，其成員有羅青雲、汪鋒、楊蔭東、楊斯德、蔡嘯、林麗韞。一九八七年十月中共「十三大」後，鄧穎超退休，同年十二月廿四日中共中央對台工作領導小組改組，由當時的國家主席、中共中央軍委常務副主席楊尚昆擔任組長，成員包括統戰部長閻明復、對外宣傳小組組長朱穆之、中共中央台辦主任楊斯德、國安部長賈春旺、對外貿易部長鄭拓彬、國務院僑辦主任廖暉、外交部副部長朱啟禎、社科院副院長趙復三、總政聯絡部長岳楓、總參情報部長熊光楷。⁹⁶中共中央對台工作領導小組的主要任務是調查研究對台灣的方針政策和重大事件，向中共中央提出對台工作或政策建議，經中共中央書記處會議討論後，提交中共中央常委審批，然後由中共中央

⁹⁴ 文匯報，「中共反對美方所提中程協議構想」，行政院大陸委員會編，《大陸工作參考資料》，中華民國八十九年版，行政院大陸委員會，台北 89.9，頁 169-170。

⁹⁵ 郭瑞華編著，《中共對台組織體系概論》，法務部調查局共黨問題研究中心，台北 88.6，頁 99-108。

⁹⁶ 同上，頁 99-108。

辦公廳轉發。一九八〇年代鄧小平雖然徵詢其他高層政治領導人、政治元老或低階對台專家之意見，且彼等亦可形塑特定政策，但鄧小平仍擁有絕對控制權。

一九九三年之前對台決策權掌握在鄧小平手中，對台工作領導小組成員通常不是黨的最高層領導幹部，無法扮演積極領導角色，只是國家和黨相關部會間政策協調機制。當鄧小平退出決策第一線且江澤民權力日益鞏固後，中國對台決策結構出現重大轉變，尤其中國領導人權威性質轉變，在江領導下對台決策權威日益制度化。中共對台工作決策組織在一九九三年四月改組，江澤民取代楊尚昆成為對台工作領導小組領導人，對台工作領導小組組織精簡，成員由十二位降低為六位，王兆國和賈春旺留任。為降低冗贅的政策協調工作，中共台辦和國台辦合併為一，小組成員包括：江澤民，對台工作領導小組召集人；錢其琛：對台工作領導小組副召集人，兼任外交事務領導小組副召集人。王兆國，中共統戰部部長，中共中央暨國務院對台辦公室主任；賈春旺：國安部長；熊光楷：中央軍委會總參二部部長。汪道涵：海協會會長，江澤民最信任的政策顧問，汪道涵代表江澤民與台、美、日等國接觸，並關照江澤民個人政治利益，但其最終影響力仍小於其他常委成員。一九九七年九月中共「十五大」及一九九八年三月第九屆全國人大第一次會議後，中共高層人事大幅異動，中共中央對台工作領導小組亦於一九九八年四月相應改組，原小組成員除國安部長賈春旺調任公安部長後離任，新增成員許永躍及曾慶紅。江澤民親自參與領導小組討論，對台工作領導小組成為處理對台工作的真正核心，有關台灣事務均在此討論，形成政策建議。⁹⁷

毛鄧兩代領導人權威主要來自於革命經歷、個人地位和人際關係；第三代領導集體接班後，由於台灣問題具有高度敏感性，對台大戰略決策權仍在主要領導人手中，但對台政策制定過程中，廣泛依賴專家、各部會官員及個別諮詢與顧

⁹⁷ 汪道涵能以海協會會長之民間身分加入中共中央對台工作領導小組，顯見其在中共對台工作中的份量及影響力。主要原因有四：第一、汪道涵是少數獲得鄧小平信賴的人士之一，同時汪道涵曾是江澤民在上海時期的老長官，兩人同是交大畢業生，也同樣當過上海市領導。第二、汪道涵是中共中央對台工作領導小組之資歷最深，輩分最高的人物，中共官僚體制論資排輩的特性看，仍有不可忽視的影響力。第三、汪道涵係中共中央對台工作領導小組成員，與我台灣有實際談判經驗，並參與中共對海外華僑統戰工作，故其發言具有權威性。第四、汪以其領導的海協會可以直接與我方人士對談，同時也是中共對台工作領導小組處理台灣實務問題的觸角。一九九三年汪道涵與辜振甫舉行新加坡會談；一九九五年兩岸關係緊張之後，共黨中央採納汪道涵意見，一方面在國際事務中直接警告台灣當局，並間接對美國施加壓力；另一方面在國內利用抗戰五十周年的機會，重塑共軍為人民子弟兵的形象，安撫老一輩將軍，使他們在對美、台方面的態度採取戰略性眼光看待。一九九六年七月美國國家安全顧問雷克赴中國大陸訪問，特意安排赴上海會見海協會會長汪道涵，故有評論者指出汪道涵其實是中國的國家安全顧問，與雷克扮演相同角色，且為中國內部掌握實權者，在處理台灣問題方面，汪道涵從政治角度把握大局。一九九八年十月十四日，台灣海基會董事長辜振甫率團赴北京和上海兩地五天，達成四點共識。第一、兩會加強對話，促成恢復制度化商談契機。第二、促進兩會各層級人員組團互訪。第三、就交流衍生個案，兩會積極相互協助處理。四、汪道涵於適當時機到台灣訪問。郭瑞華編著，同註 94，頁 337-341。朱雲漢，「北京的對台政策：江澤民時代兩岸關係展望」，田弘茂、朱雲漢編，同註 15，頁 215-216。

問等外界之政策輸入，依賴研究機構和相關部門所提供的決策分析和建議，據以作出戰略判斷和政策決定。固然不同系統可能嘗試提出各自優先政策和保護自己的組織利益，但必須有支持政策建議的數據資料、後果分析和策略推演，才能獲得工作小組成員的支持，故個人政策傾向有限。⁹⁸台灣問題與中美關係、中國經濟現代化及民族主義息息相關，如何正確處理台灣問題乃維持中共政權合法性和政治穩定的關鍵因素之一，故各部門需透過協調以達成共識，如有爭議，則提交更高層溝通解決。中國對台政策的共識，來自中共高層決策者對國際環境中的限制與機會、對美中台三角關係，以及台灣政經情況變動等共同認知。故一九九〇年代中國對台政策必須服從於中國積極營造維持一個和平穩定的國際環境戰略，充分考量中國的內外政策限制，並結合江澤民及其他領導人個人政治計算。

99

二、對台決策組織

中國對台決策制定大致區分以下四個層級：第一層為決策核心，主要負責對台決策制定和政策監督，參與之組織及個人包括中國主要領導人、接受政策諮詢之黨政軍元老、政治局常委、中央書記處、中央軍委、國務院高層。第二層為協調和監控部門，主要包括中央對台工作領導小組、中央外事領導小組、國務院及中央台灣辦公室、中央軍委辦公室。第三層為政策執行和具體行政操作部門，包括外交部、海協會、統戰部、宣傳部、總參、總政、南京軍區，各省台辦。第四層為情報蒐研部門，包括國安部、國安部各省市廳局、現代國關所、社科院台研所、台辦研究局、全國台研會、外交部國際研究所、國務院外事辦國際研究中心；總參二部、國際戰略研究基金會、總政聯絡部、和平與發展研究中心、新華社、新華社香港分社；上海國際研究所、上海社科院、上海台研會。¹⁰⁰

江澤民主政時期主要透過對台工作領導小組控制對台相關議題設定及政策建議，並負責對台政策執行之監控。因此，江澤民以外的其他常委成員在對台政策上不致提出抵制或相左的政策觀點，對台工作領導小組成為對台決策制定的重要場所，該小組乃政策協調及仲裁各項政策建議的核心機制，但對台工作領導小組並非對台大戰略制定的最終拍板機制，正式決策權仍在政治局及其常委會。一九九〇年代中國黨、政、軍部委層級可分別提出台灣情勢研判報告和政策建議，由中央辦公廳、軍委辦公室彙整正式報告或以不同政策建議并呈的方式，交由對台工作領導小組研議，提供中央軍委會和國務院高層等黨、政、軍等高層領導決

⁹⁸ Michael .D. Swaine, “ Chinese Decision-Making Regarding Taiwan 1979-2000 ”, in David M. Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy*, Stanford University Press, 2001, pp.300-303.

⁹⁹ 朱雲漢，同註 96，頁 219-221。

¹⁰⁰ Michael .D. Swaine, op. cit., pp.289-291.

策討論參考。黨政軍各部門高層代表，各代表其部門在對台問題上之利益，故一般從政策討論到共識建立，決策產出，可能歷時數週或幾個月，但特定政策一經中央政治局常委決定後即直接以中央委員會、國務院或中央軍委領銜提出，並由對台工作領導小組及其組成單位協調、監控各項政策執行，此種決策模式乃非危機時期運作方式。當政治或軍事危機發生時，政治局常委等高層領導直接參與決策制定，如一九九五至一九九六年台海軍事危機時，政治局常委等高層領導直接涉及日常決策，作為小組決策協調的補充機制。在有關對台問題的決策，江澤民通常以對台工作領導小組小組長身分，與其他常委和軍委成員互動，在決策過程操作政治結盟，推動對台工作領導小組的政策建議，建構對台政策，確保對台政策控制權，並凸顯中共對台工作的重要性以及以江澤民為核心的一元化領導。¹⁰¹一九九二年以後大部分對台政策發展，都經過許多資深黨軍領導人複雜互動，主要參與人員包括江澤民、汪道涵、李鵬、劉華清、張震、張萬年、遲浩田、錢其琛及其他政治局常委成員、喬石，政治局常委會和中央軍委會乃對台決策的主要權責單位，彼等在上述兩個機制的政治運作中，形塑對台政策的主要觀點和行動。¹⁰²

在對台相關決策上中共中央辦公廳、中央政策研究室及軍委辦公室扮演幕後角色。中共中央辦公廳在總書記指揮下，對書記處和政治局提供服務，在各領導人及其附屬系統間扮演聯絡和溝通關鍵性角色，自一九九〇年代初期曾慶紅擔任中共中央辦公廳主任，經常會見台灣政經人物，協調有關台灣問題之分析，並提交江澤民審閱，一九九七年曾慶紅在十五大後成為政治局候補委員並成為組織部部長；對日常決策及對台事務均有明顯的影響力。而中共中央政策研究室負責審查、分發政策報告給主要領導人，並草擬主要領導人之政策性講話，固然其角色相較於台辦而言，主要職掌並不集中於對台事務，但透過官僚和人際互動仍具有實質影響力，在江澤民主政時期，尤其明顯。軍委辦公室扮演政策協調的功能性角色，負責分發戰略評估研究報告，對台研究主要借重總政和總參相關研究部門。¹⁰³

基於指導、協調國務院有關部門和地方政府的涉台事務，督促國務院有關單位和地方有關部門執行對台工作，中國國務院於一九八八年九月九日第廿一次

¹⁰¹ 中國領導人認為宣傳、財經等部門在對台工作上主要處理的是技術性而非政治性議題。此外，加速兩岸貿易和投資工作主要由地方政府代表出面，經濟部會或中央與地方對於兩岸經貿政策協調之技術性工作由國務院副總理李嵐清所領導的對台經貿協調領導小組負責，故未將宣傳和財經等部門代表納入對台工作小組。Ibid., pp.333-334. 郭瑞華編著，同註 94，頁 99-108。朱雲漢，同註 96，頁 216-221。

¹⁰² 史旺 (Michael D. Swaine)，「解放軍現代化對中國與亞太的影響」，田弘茂、朱雲漢編，同註 15，頁 150-151。

¹⁰³ Michael .D. Swaine, op. cit., pp.289--308.

常務會議決定設立國務院台灣事務辦公室，由當時國家計畫委會副主任丁關根兼任首屆國台辦主任，其主要職能是指導協調中共國務院有關部門和地方政府的涉台事務，督促國務院有關單位和地方有關部門執行對台工作。因此，中共中央要求各類涉台事務，凡涉及對台方針政策與重大事項，均由國台辦歸口管理，國台辦與中台辦為協調機構非政策制定機構，兩者係一個機構兩塊牌子。¹⁰⁴一九九六年七月十八日中國為促進兩岸經貿交流，為大陸台商提供諮詢服務，成立海峽經濟科技合作中心，由國台辦經濟局局長劉震濤兼任中心主任。¹⁰⁵一九九七年改由陳雲林擔任國台辦主任。此外，中國為強化對台工作，逐步在大陸各級地方政府設立台灣事務辦公室，根據一九九一年一月廿二日發出之中共中央關於進一步加強對台工作的通知，確立各省、自治區、直轄市台灣工作辦公室乃黨委直接領導下主管對台工作的職能機構。¹⁰⁶中國各個行政部門也都設置有專門處理對台工作單位，有的是機關內的正式編制單位，如外交部港澳台司，文化部港澳台文化事務司，但有的台辦並非機關部門內的正式編制單位，僅是一個機關內的掛牌單位，台辦隱身在各部門內的某一廳、司或局內，如民政部外事司、教育部國際合作與交流司，均負責對台工作。中共各部、委、辦、署、局的涉台業務就是由這些專責單位負責管理審批，如遇政策性較強，政治上敏感或涉及重要人士的問題時，就必須會商國台辦，重大問題甚至要向國務院請示，在國務院裡有關對台工作是由國務院副總理錢其琛分管。¹⁰⁷而中國海峽兩岸關係協會，表面上是民間中介團體，作為與台灣海基會聯繫談判的對口單位，但其成員大部分來自國務院台灣事務辦公室，兩單位人員可互相轉任，相互兼職。¹⁰⁸

中國對台的情報蒐集和人員滲透，主要由共軍的總參情報部、總參通信部、總政聯絡部及國家安全部負責，其他如公安部及中共中央統戰部也負有類似任務，這些部門都會物色、吸收、派遣諜員來台蒐情，過去大都以華僑身分來台短期居留，伺機蒐情，現在則派遣人員偽裝成體育、文化、科技等專業人士，或以記者身分來台伺機活動。在分工上，國安部負責涉台秘密情資蒐集；總政在對台事務上，過去曾扮演重要角色，目前仍具有影響力，其主要負責對台政經情況蒐研工作，總政和平與發展研究中心，負責台情蒐集及心戰作為。總參負責對台軍事政策研究，自熊光楷參與對台工作領導小組後，總參的角色逐漸超過總政，主要由軍事科學院和國防大學提供戰略評估。¹⁰⁹

¹⁰⁴ 同註 94，頁 124-25。

¹⁰⁵ 同上，頁 116-118。

¹⁰⁶ 同上，頁 138。

¹⁰⁷ 同上，頁 16-17。

¹⁰⁸ 同上，頁 6-10。

¹⁰⁹ Tai Ming Cheung, "The Influence of the Gun: China's Central Military Commission and Its Relationship with the military, party, and State Decision-Making Systems", in David M. Lampton, ed., *The*

一九九〇年代中國特別加強台灣研究工作，針對台灣的政治、外交、經濟、社會、歷史、文化等各方面，進行全面而深入的研究，主要是為精確掌握台灣各方面情況，定期提供中國各部門了解台灣情況及制定對台政策參考，同時增進大陸人民對台灣情勢的認識與了解，如中國社科院台研所成立於一九八四年，與中共對台決策部門、國安部關係密切，台研所專注於台灣國內政經與社會情勢分析，其研究資料主要為台灣媒體相關報導與評論性文章，各種情報管道來源之一手資料。其研究報告提交主要領導人參考，頗獲中共高層重視，中共中央對台工作領導小組、國台辦、海協會經常委託該所進行專題研究，平均每月一項，同時該所乃世界各國駐中國使領館人員諮詢了解兩岸關係的主要對象。社科院台研所研究觀點相較於上海和福建等地方性研究機構而言，較為保守僵化。¹¹⁰廈大台研所設立於一九八〇年七月，成立之初著重歷史和文化研究，後來轉向經濟、社會研究，享有台灣隔海相望地利之便。整體而言，研究報告較能理解台灣政經情勢變化，其主要負責人與上海汪道涵系統關係密切。¹¹¹上海國際問題研究所與汪道涵關係密切，上海研究圈乃一九九〇年代汪道涵主導下發展，主要回應江澤民要求，開拓對台情勢分析來源，其政策觀點獨立於北京主流觀點，一般而言與北京社科院台研所系統保守觀點有別，其強調台灣內部快速政治改革過程擴大兩岸鴻溝。

第五節 中國台海政策選擇

一、發表「江八點」

一九九〇年代初期，中國內部政治環境並未加速形成回應台灣政經變遷的具體政策，在一九八九至一九九二年間中國領導人首先必須恢復「六四」之後中國大陸內部的政治與社會穩定，並壓制反制改革開放的潛在政治對手，加以鄧小平健康惡化，故中國領導人只能專注於急迫性問題；而江澤民在關鍵政策領域，尚無主導新政策制定的權威，故中國在一九九〇年代初期回應台灣政經變化的政策並不一致，如一九九三年提出《台灣問題與中國統一白皮書》，樂觀判斷兩岸關係走向，但同時批判台灣要求參與國際社會之呼籲，強烈聲明拒絕台灣加入國際社會的提議。上述政策乃楊尚昆在擔任對台工作領導小組小組長所指導起草的方案，此一對台政策宣示較不具彈性；直到中國大陸內部權力鬥爭告一段落，且鄧小平不再具體操作政策制定的情況下，一九九三年中期江澤民擔任對台工作領

Making of Chinese Foreign and Security Policy, Stanford University Press, 2001, p. 82.

¹¹⁰ 同註 97，頁 18。

¹¹¹ Michael .D. Swaine, op. cit., pp.303-308.

導小組小組長才逐漸掌控對台政策，並得以提出新的對台政策主張。¹¹²

一九九〇年代中國正面臨第二、三代領導人繼承過程，在此同時，台灣國內政治環境丕變。一九九三年四月在新加坡舉行辜汪會談，結果並未如北京所希望的出現任何突破政治僵局的結果，兩會事務性協商亦停滯不前，一九九四年美國提升對台關係，台灣尋求以「一中一台」模式，並開展務實外交，希望國際上取得合法性，如此一來激起中國領導人對李登輝及台灣走向的疑慮，擔心台灣採取親美、日政策，導致兩岸永久性分裂。在外在環境上，兩岸關係本身成為日漸迫切的挑戰，天安門事件後中國週遭環境發生極大變化，冷戰雙方陣營對立的氣氛已被新世界秩序的混沌所取代。亞太安全秩序新結構為台灣創造外交空間，蘇聯瓦解後中國被鄰國視為主要強權，與美、日存在潛在衝突；此外，台灣快速的民主化，國民黨權力結構本土化，促使台灣對兩岸關係與其國際地位政策取向，出現基本變化。¹¹³

面對此一內外環境變化，鄧小平過去的對台政策主張，已無法前瞻中美關係發展，台灣經濟快速成長和政治民主化所造成之挑戰，在中國領導人間對如何回應台灣問題的新挑戰出現三派意見。第一派認為中國必須加速統一進程，透過外交封鎖，嚴格限制台灣國際選擇空間，並施加包括軍事威脅等強大壓力，加速統一談判，支持此意見者包括軍方和強硬派文人。第二派則提出兩階段解決台灣問題之主張，第一階段涉及兩岸簽訂和平協議，第二階段討論統一，其做法包括提供政治誘因，增加對台壓力，主要支持者包括對台工作領導小組成員，中共中央及國務院台辦系統、汪道涵所領導的上海台研系統及福建台研與涉台人士。第三派立場較不一致，其影響力亦較小，主要認為目前中國仍然缺乏脅迫台灣統一的有效工具，處理台灣問題有待長期經營，故主張漸進統一，增加對台經濟與政治槓桿，尋求避免台灣走向獨立，部份軍方人士和少數民間研究機構採取此之看法。¹¹⁴

對江澤民而言，寄希望於重開國共兩黨談判之策略已無法因應此一連串事件，對中國領導人所認知日益升高的台獨情勢，一國兩制也未能提供太多指引。對台政策乃中共中央最高領導人專屬和最重要的政策領域，基於象徵性理由，江澤民作為第三代集體領導的核心，不容許政治局常務委員會其他成員獲得如此高度神聖政策領域主導權，江澤民強烈感受到他必須在對台政策上提出其個人主張，必須重新尋求防止兩岸關係發展陷入重大危機的方法。

¹¹² 國務院新聞辦公室，台灣問題與中國的統一，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/23/content_704463.htm Michael .D. Swaine, op. cit., pp.317.

¹¹³ 同註 96，頁 226-227。

¹¹⁴ Michael .D. Swaine, op. cit., pp.316-317.

在一九九三年辜汪會談後，江澤民在汪道涵的建議下，決定提出對台新政策文件。在對台工作領導小組重組後第一次會議中，正式決定研擬「江八點」，起草小組諮詢範圍擴及到官僚部門，力求建立共識，黨政軍涉台各部門均提供意見與建議，參與決策，而參與撰稿人包括軍方和官方研究人員，汪道涵和台辦扮演領導角色，初稿傳閱對台工作領導小組成員及政治局。傳閱後，並要求分別提出評論，江澤民的政策智囊決定提出新的政策誘因，該草案一九九四年十月定稿，由中央辦公廳政策研究室作最後審議，提交政治局及其常委討論並經認可，決定利用一九九五年春節宣達。¹¹⁵

一九九五年一月卅日江澤民在中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室等單位舉行的新春茶會上講話提出八點對台政策主張，指出，解決台灣問題無非有兩種方式，一種是和平的方式，一種是非和平的方式，用什麼方式解決台灣問題，完全是中國的內政，絕不允許外國干涉，中國堅持用和平的方式，通過談判實現和平統一，同時不能承諾根本不使用武力，如果承諾這一點，只能使和平統一成為不可能，只能導致最終用武力解決問題。在目標上，統一以後實行一國兩制，國家的主體堅持社會主義制度，台灣保持原有的制度，不是我吃掉你，也不是你吃掉我。統一後台灣的社會經濟制度不變，生活方式不變，台灣同外國的民間關係不變，包括外國在台灣投資及民間交往不變。台灣作為特別行政區有高度的自治權，擁有立法權和司法權（包括終審權），可以有自己的軍隊，黨、政、軍等系統都由自己管理，中央政府不派軍隊，行政人員駐台，而且在中央政府裡還要給台灣留出名額。¹¹⁶

「江八點」係中國在一九九〇年代初期對鄧小平和平統一戰略的調整，「江八點」經過政治局的正式核准，此文件獲得第三代集體領導明確的政治背書，成為後鄧時期對台工作的權威政策指導方針；「江八點」雖然保留鄧小平對台政策核心「一國兩制」模式，但「江八點」透露北京對台政策的策略性調整，對於如何形塑兩岸共議統一，特別提出兩岸平等對話、簽訂結束敵對狀態、區分改善兩岸關係和協商統一階段等多項構想，並已做好兩岸政治協商準備。顯示第三代領導人已經降低迅速統一台灣的期望，較支持在過渡階段達成雙邊協議，為兩岸關係確立一個轉型架構，以穩定現狀，加速經濟交流，避免台灣與中國大陸分裂，期為中國經濟改革維持一個穩定和平的環境。江澤民所隱藏的目標在於化解台灣議題可能帶來的危機，並藉此防止台灣議題對其未經試煉的領導權在政權繼承的

¹¹⁵ 同註 101，頁 226-227。

¹¹⁶ 江澤民，「為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997.12，頁 1199-1201。

敏感期可能造成的危機。¹¹⁷

一九九五年年初兩岸雖出現對立緩解契機，台北接受第二輪辜汪會談，並決定每年舉行一次會談。李登輝於一九九五年四月回應江八點，要求中國宣布不再對台使用武力，即可開啟兩岸對話，但中國領導人無法接受此一回應。台灣持續拓展國際生存空間，中國外交部要求華府不要對台灣務實外交作出支持，不要允許李登輝訪美，美國在發給李登輝簽證之前，曾多次向錢其琛保證柯林頓將拒絕國會壓力，但當最後決定發給李登輝訪問康乃爾大學簽證後，讓「江八點」倡議變得黯然失色，使此一契機轉成危機。中國領導人視美國此一行動乃美國支持李登輝漸進式台獨，調整一個中國政策。而美國對李登輝訪美之行給予官方規格接待，台灣稱之為務實外交重大突破，且李登輝在演講中多次使用中華民國在台灣一辭，並提出以十億美元爭取加入聯合國席位，而連戰亦成功完成訪歐之行。

二、強化對台軍事鬥爭準備

中國認為，每個主權國家都有權採取包括軍事手段在內的一切必要手段，維護主權和領土的完整。所以，中國政府採取何種方式處理中國內部事務的問題，並無義務對任何外國或圖謀分裂中國者做出承諾。鄧小平曾明確指出，雖然中國堅持謀求用和平的方式解決台灣問題，但是始終沒有放棄非和平方式的可能性，中國不能做這樣的承諾。其主要理由在於彼等認知，如果台灣一直拒絕統一談判，而中國又不能放棄國家統一的情況下，則將對台使用武力。但鄧小平同時強調，絕不能輕易使用武力，因為中國的精力要花在經濟建設上，統一問題晚一些解決無傷大局。但是，不能排除使用武力，於是他要求大家及下一代要記住這一

¹¹⁷ 中國國務院副總理錢其琛於一九九九年一月廿九日在首都各界座談會上發表講話指出：一九九五年一月三十日，江澤民主席發表了《為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥》的重要講話，提出發展兩岸關係、推進祖國和平統一進程的八項主張，集中體現了我們黨第三代領導集體對鄧小平同志關於解決臺灣問題的基本思想的運用和發展，成為我們解決臺灣問題的又一綱領性文件。汪道涵在兩岸關係月刊發表題為光輝的文獻歷史的篇章乙文指出，一九七九年元旦，全國人大常委會發表了《告臺灣同胞書》，闡述了新時期中國共產黨和中國政府「對臺灣的回歸和祖國統一的大政方針、基本立場、基本態度」(鄧小平語)。這是中國共產黨十一屆三中全會決定將工作中心轉移到經濟建設以後，為解決臺灣問題、實現國家統一而採取的又一歷史性舉措。這份文告標誌著對臺方針政策的重大轉變。系列主張，實際上構成了鄧小平「和平統一、一國兩制」方針的基本思想，已經和將要為進入新時期以後改善兩岸關係，促進祖國和平統一進程產生了和產生著深遠的影響。進入九十年代，隨著兩岸關係發生的巨大而深刻的變化，祖國大陸在堅持「和平統一、一國兩制」基本方針的基礎上，提出了通過政治談判解決臺灣問題、實現祖國和平統一的主張。一九九五年一月，江澤民總書記發表的《為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥》的重要講話，是在新的歷史條件下對《告臺灣同胞書》的重大發展。江總書記的講話精闢地闡述了鄧小平「和平統一、一國兩制」思想的精髓，客觀地分析了解決臺灣問題所面臨的形勢，並就現階段進一步發展兩岸關係、推進祖國和平統一進程提出了八項主張。這一講話充分體現了黨和政府解決臺灣問題大政方針的一貫性和連續性，體現了發展兩岸關係、促進祖國統一的決心和誠意，也是解決臺灣問題的綱領性文件。江總書記創造性提出，「作為第一步，雙方可先就『在一個中國的原則下，正式結束兩岸敵對狀態』進行談判，並達成協議。在此基礎上，共同承擔義務，維護中國的主權和領土完整，並對今後兩岸關係的發展進行規劃」。同註 101，頁 227-22。

點，並將之定位為戰略考慮。¹¹⁸中國國務院新聞辦公室發表的「一個中國原則與台灣問題」內容指出，如果出現台灣被以任何名義從中國分割出去的重大轉變，如果出現外國侵占台灣，如果台灣當局無限期地拒絕通過談判和平解決兩岸統一問題。中國政府將採取包括使用武力的一切可能之斷然措施，維護中國的主權和領土完整。¹¹⁹

但中國基於聯合次要敵人，打擊主要敵人；擴大爭取面，縮小打擊面的統戰策略考量，指其不承諾放棄使用武力，絕不是針對台灣同胞，而是針對製造台灣獨立的圖謀和干涉中國統一的外國勢力。¹²⁰朱鎔基在一九九九年表示，中國在國土上部署導彈是中國自己的主權，但中國部署的導彈絕對不會瞄準臺灣的兄弟姐妹。中國不會輕易地使用導彈，但不能不部署，中國希望和平統一，也絕對不能承諾放棄使用武力，因為擔心臺灣將永遠被分離出去。¹²¹

事實上，中國做出上述宣示主要係從台灣戰略地位及中國自身的建軍備戰考量，保持對台軍事壓力只是一個藉口，但中國基於師出有名並顧及其極力塑造和平形象，故將挑起戰爭的責任推給製造台灣獨立的圖謀和干涉中國統一的外國勢力，並認為一旦台灣人民在戰爭中遭受損失，都應歸罪於其台灣決策當局不負責任的選擇。其殊不知未來中國在對台作戰上如何區分那些台灣人有製造台灣獨立的圖謀。

根據蘭德公司亞太政策中心副主任詹姆斯·馬爾維倫 (James Mulvenon) 長期觀察，一九九〇年代以前，共軍建軍備戰並無任何發展重點。但自一九九二年起，台灣為中國大陸軍事現代化和軍事思想的發展提供重點。台灣為共軍提供一個真實的作戰計畫預案，因此，共軍發展和採購的武器裝備，與實現對台作戰方案的各種目標有著特殊的關係，中國擁有近程彈道導彈，但兩棲作戰和空降作戰等登陸作戰能力尚待提升，波灣和科索沃戰爭給中國的教訓是，中國不可能通過對台灣實施遠程精確打擊而輕易達成政治目的。¹²²

台灣乃遏制中國沿海口岸航行的重要位置，中國一向擔心美國打台灣牌圍堵中國，故中國領導人對兩岸關係之思考涉及中國整體安全戰略，並結合中國領土主權不可分割的歷史情懷，中國並不斷藉台灣議題激化強烈的民族主義情緒，一九九五至一九九六年兩岸關係出現劇烈變化，一九九五年李登輝可能訪美之說甚

¹¹⁸ 《鄧小平文選》，第3卷，頁86-87。

¹¹⁹ 朱鎔基，「在全國人大九屆二次會議記者招待會中有關臺灣加入TMD問題講話」，行政院大陸委員會編，《大陸工作參考資料》，中華民國八十九年版，行政院大陸委員會，台北89.9，頁137。

¹²⁰ 國務院新聞辦公室，台灣問題與中國的統一，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/23/content_70463.htm。國務院新聞辦公室，一個中國原則與台灣問題，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/23/content_704497.htm。

¹²¹ 同註121。

¹²² 同註7，頁194-196。

囂塵上，錢其琛一九九五年四月赴紐約參加「禁止擴散核武器條約」研商期間，美國國務卿克理斯多福明確向錢其琛承諾，美國不會允許李登輝訪美，最多考慮給予延長過境簽證。五月廿二日美國突然宣佈，柯林頓總統允許李登輝以私人名義在六月第一週赴美國進行私人訪問。白宮決定發給李登輝簽證令北京嚇一跳，觸及北京最大恐懼。中國認為李登輝訪問康乃爾大學證實早先軍方對李登輝有分裂意圖的預判，台灣漸進獨立策略已威脅到和平統一的展望，並認為江澤民所提「江八點」對台安撫政策失敗。中國認為，此事打破了將近 17 年不准台灣最高層領導訪美的禁令，助長了台灣當局推行「一中一台」及國際「反華」勢力的氣焰，中國決定予以嚴厲反擊。一旦美國繼續保持這一政策方向，台灣領導人會對美國的支持感到十分踏實，中國擔心當時的台灣政局和美國的對台政策會導致台灣宣布獨立，從而導致戰爭。¹²³這將促使他們宣布獨立。此外，中國領導人擔心台灣島內的政局會導致不負責任的競選策略，可能會選出主張獨立的領導人。¹²⁴

中國針對如何反制李登輝訪美乙事之相關決策討論時，江澤民、李鵬、錢其琛和劉華清均認為首要之務應避免其他各國因美國此一舉動造成骨牌效應。故需採取強硬作為，但彼此對採取強硬作為之類型、程度認知各有不同，外交部主張採取強硬的外交和政治手段回應，但必須考量嚴重衝擊中美政經關係，弱化中國的經濟持續成長與穩定的可能性；反之劉華清、張震等軍方領導人認為美、日可能圍堵中國，所以需要作出明確的軍事反應。中國領導人初步決定採取堅定但克制立場，兩岸如期於八月份舉行對話談判的決定尚未取消。故派遣唐樹備於一九九五年四月赴台，江澤民希望藉此阻止李登輝赴美或至少避免出現挑釁言論，中國高層領導希望李登輝保持克制，避免破壞兩岸對話。¹²⁵

但後來李登輝不但如期訪美，並且作出中國所認知具有嚴重挑釁的聲明，中國即對美表達嚴正抗議，並中止接觸。¹²⁶同時江澤民及其他領導人認為純以外交戰略企圖嚇阻台灣獨立並爭取台灣重回談判桌有困難，故需保持對台軍事壓力的必要性。在一九九五年七至八月北戴河會議時，江澤民、李鵬等中國領導人同意中國必須採取加大軍事、外交和政治壓力等強硬手段，在東海舉行具有對台針對

¹²³ 錢其琛，《外交十記》，北京：世界知識出版社，2003.10，頁 304-307。朱雲漢，同註 96，頁 229。

¹²⁴ 同註 7，頁 97-98。

¹²⁵ 5 月 23 日，錢其琛以副總理兼外長身分召見美國大使芮孝儉，向美方提出「強烈抗議」。同日外交部、全國人大外事委員會、全國政協外事委員會分別發表聲明譴責。5 月 26 日，中共宣佈推遲國務委員兼國防部長遲浩田、國務委員李貴鮮及空軍司令員于振武訪美計畫。5 月 28 日，中共宣佈暫停雙方「導彈及其技術控制制度」和核能合作專家諮商；並暫緩美軍控與裁軍署署長訪問大陸之行。同註 122，頁 304-307。Michael .D. Swaine, op. cit., pp. 322-326.

¹²⁶ 6 月 16 日，駐美大使李道豫奉召返國述職，雙方副部長級以上官員訪問及重要雙邊諮商均予暫停。Ibid.

性的演習及飛彈試射以削弱李登輝在台灣的地位，嚇阻其持續採取務實外交戰略，並中止美國對李登輝之支持。但江澤民主張在此同時仍應堅持繼續以經濟建設為中心的既定政策，認為中國不能與西方為敵，並體認與美國維持良好關係仍是中國對外戰略的關鍵性因素，並決定維持與美國的工作階層接觸，以降低中美關係緊張，中國仍然主張和平解決台灣問題之基調，但為避免台灣宣布獨立並由此導致戰爭的危險，於是江澤民指示軍方領導人準備進行一場具有對台針對性之軍事演習。最後，共軍決定在一九九五年十二月台灣立委選舉及一九九六年三月台灣總統大選前舉行系列軍事演習和短程導彈試射。希望藉此宣示主權，打壓台灣務實外交，對台施壓促談，並向美國等主要大國宣示，一旦台灣獨立，中國將不計一切代價對台用武。¹²⁷

裴利等美國高層官員強烈表示中國在台海的軍事活動乃魯莽的挑釁行為，美國將增派航母赴台灣海峽，並警告中國任何對台攻擊行動將有嚴重後果，周邊國家對中國行為私下均表達關切，美官員在華府會晤劉華秋表達如中國不自我克制將有嚴重後果。在強硬表態之後，中國對如何回應美國施壓行動有不同意見，一九九五年八月，美國務卿藉第 28 屆東盟外長會議在汶萊斯里巴加灣市召開之機，要求與錢其琛會面，並轉交一封柯林頓致江澤民的重要信函，克裡斯多福提出美國希望與中國建立平等的夥伴關係，並願意在不久的將來邀請江澤民訪問華盛頓。錢其琛同意美方派副國務卿到北京與中國副外長李肇星做進一步磋商。¹²⁸一九九五年八月，美國副國務卿塔諾夫向中國通報關於美方今後對台灣當局領導人赴美訪問將採取的若干限制措施，中國認為該通報基本上回應和解決了中國的嚴重關切，因此決定逐步恢復雙方高層往來。美國也願意安排江澤民訪問華盛頓，但美方認為當時雙方關係尚未恢復到以鳴 21 響禮炮歡迎的「正式國事訪問」的程度，只願以「正式工作訪問」的方式安排；中國則認為若能實現江澤民訪美，將是一九八五年之後中國元首對美的第一次訪問，應該是「國事訪問」，但美方堅持不同意，於是雙方同意改在紐約會晤。一九九五年十月，江澤民出席聯合國成立 50 週年大會後，與柯林頓在紐約林肯中心舉行會晤，李道豫利用此一機會陪同江澤民赴美，參加雙方首腦會晤後就順勢留在美國，作為「返任」下台階。

¹²⁹

中國獲得柯林頓支持一個中國政策的保證與承諾，並同意限制台灣高層官員再度訪美，美方並允諾持續限制對台軍售，此類保證降低北京短期內與美國進行對抗的可能性，同時給中國溫和派和強硬派對對台施加外交和軍事壓力效果保持

¹²⁷ Ibid. 同註 7，頁 97-98。

¹²⁸ 同註 122，頁 309-314。

¹²⁹ 同上。

樂觀預期。促使中國以天氣惡劣及在對台軍事鬥爭上取光榮勝利為由，縮短軍事演習期程及飛彈試射數量，避免與美對峙。¹³⁰

一九九五及一九九六年中國在台海陸續進行 3-4 波的軍事演習，中國領導人評估此一行動將對台灣政治人物作出懲戒，並使台灣民眾意識到李登輝走向獨立的危險性，俾使選舉結果不利於獨派立委和李登輝，藉此對台灣獨立表達嚴重的關切立場。而台灣立委選舉結果國民黨立委席次 89/164 減少 5 席，民進黨 54/164 增加 3 席，新黨 21/164，中國卻聲稱其強硬政策奏效。李登輝在一九九六年三月廿三日的台灣總統選舉獲得 54% 選票，民進黨獲得 21% 選票，陳履安與林洋港兩組人選獲得 15% 選票，對中國的軍事行動效果之分析，其業已產生正負面不同效果及後續影響，對中國而言之正面效果部分包括：¹³¹

第一、部份亞洲地區領袖對李登輝政策走向進行批判，限制台灣務實外交。

第二、凸顯台灣經濟的脆弱性，如資本外逃、股市下跌。

第三、中國對美國、亞洲各國及台灣展現中國對台用武抱持嚴肅的態度；江澤民成功說服柯林頓政府，將台北的外交拓展視為分離行為，並需要壓抑台灣對獨立的渴望。衝突結束後美國採取一種更為謹慎的對台政策，使江澤民不必在對台做出比「江八點」更大的讓步。

第四、共軍和中國強硬派人士認為軍事演習強化共軍軍事能力，並提高對台用武的威脅力度與效度。除此外，中國對台的大規模演習時有多重目的，中國藉此獲得奠定增加解放軍預算的基礎，提昇軍方士氣，強化解放軍紀律，並提供維持龐大部隊的充分理由。¹³²

對中國負面影響部分包括：

第一、中國企圖透過軍演制止台灣尋求獨立，但卻無法恐嚇台灣接受一國兩制，中國採取文攻武嚇策略並未降低台灣內部對李登輝的支持度，反而促使台灣選民支持李登輝，軍事壓力反使台灣與中國統一之路漸行漸遠。

第二、刺激美國採取堅定的反應立場，對台軍事支持不降反升，促使美國在對台安全承諾採取更清楚的立場，一九九六年美國參眾兩院均通過決議，要求美國行政部門對中國對台飛彈攻擊、封鎖等行動採取適當行動防衛台灣安全。

第三、中國此舉進一步激化反中情緒，其結果造成東協成員國擴張，美國與日本

¹³⁰ 美國在台海危機期間向台灣附近海域派出兩艘航空母艦，其目的是維護其對東亞地區正式盟友安全承諾的信譽。如果美國不對中國的軍事威懾作出反應，東亞的其他國家會認為美國不會在東亞與中國展開爭奪。美國不會為保護他們而抗擊中國的壓制，所以許多國家指責台灣敵獨立活動是一九九六年台海衝突的禍首，但對美國顯示武力的反應表示歡迎。Michael .D. Swaine, op. cit., pp.326-328.同註 7，頁 97-98。

¹³¹ 同註 96； Michael .D. Swaine, op. cit., pp.326-328. Joseph Yu-shek Cheng, op. cit., pp.68-73。

¹³² 同註 9，頁 314-316。

東協、澳洲、紐西蘭軍事關係日益緊密，日俄關係正常化，印度核試，此非中國所樂見，故中國內部相對溫和派領導人重新強調涉台外交的重要性。

在一九九五及一九九六年的台海危機後，江澤民重提「江八點」關於結束兩岸敵對狀態的相關主張，但降低對「江八點」設定之短、中期目標之預期，江澤民仍然期望在江八點基礎上能使兩岸關係獲得突破，故再次呼籲，海峽兩岸可先就在一個中國的原則下，正式結束兩岸敵對狀態進行談判，並達成協議；在此基礎上，共同承擔義務，維護中國的主權和領土完整，並對今後兩岸關係的發展進行規劃。希望台灣當局認真回應我們的建議和主張，及早和我們進行政治談判，其戰略設計企圖限制台灣國際活動的自主性與空間，削弱李登輝在台灣政治的影響力，增加重啟談判的政治性和軍事性誘因，但中國仍然堅持一旦台灣走向獨立，在必要時中國將使用武力完成統一目標。¹³³

江澤民亦體認，除非美國有興趣在兩岸現況的處理上扮演更積極的角色，否則台北可以不需付出任何代價拒絕北京的和平提議，為重新掌握兩岸關係節奏，江澤民必須打美國牌。而柯林頓依據戰略夥伴的概念，希望在三個聯合公報的基礎上，重建美中關係，給予江澤民千載難逢的機會。

一九九八年克林頓在上海發表「三不」（不支持台獨、不支持兩個中國或一中一台、不支持台灣加入任何以主權國家為單元的國際組織）講話，並積極敦促兩岸恢復對話，乃美對台政策調整的具體表現。¹³⁴但台灣內部對於談判底線並無共識，而兩岸在一些基本問題上若無法達成任何協議，兩岸政治僵局仍將持續，使兩岸極易遭到任何一方非預期政治事件影響。

李登輝訪美後，部分觀察家認為李鵬及退役將領要求江澤民採取強烈手段，並指一九九五至一九九六年台海危機之後，強硬派取得對台政策主導權，江澤民、汪道涵上海圈對台發言權受到削弱，直到一九九七年秋劉華清、張震去職後，江澤民才重新鞏固權力，重彈和平主調。嗣後，美國誤炸中國駐南聯使館事件及李登輝發表兩國論使中國內部對台強硬派重新抬頭，但此種詮釋扭曲中國對台政策制定，因為本質上，縱然在危機時期，對台政策決策由常委制定，共軍並主導執行軍事演習和飛彈試射，身為中央軍委主席的江澤民並未喪失對台政策主導權。但在危機時期，江澤民必須在高層領導間取得利益平衡，而隨著危機的發展，

¹³³ 江澤民，「高舉鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁40-41。

¹³⁴ 同註7，頁49-55。

外交部等文職官員仍強調改善中美關係的重要性，對台政策仍以「江八點」為主軸，強調透過政治和外交手段之彈性作為，限制台灣擴展國際空間，乃最佳的反證。¹³⁵一九九六年以後中國軍方和強硬派較強調必須持續發展軍力；溫和派較強調運用大國外交手段限制台灣國際活動空間，但兩派觀點並不互相排斥，且支持「江八點」的政策主張，在江澤民透過對台工作領導小組操縱協調下，最終對台政策的產出總是兩派意見兼顧。軍方亦支持北京持續強調和平統一，如共軍高層頻密出訪周邊國家及歐洲等國，以化解各國對中國威脅論的疑慮，事實上，關於對台政策強硬派或溫和派的對立顯然被誇大。一九九五至一九九六年台海危機時期，政治局常委成員雖介入對台政策制定，作為對台工作領導小組相關工作的補充機制，且因部門利益差異而出現內部辯論，但係在維持「江八點」的大原則下進行，尤其危機期間，相關決策涉及軍事層面，故軍方高層介入日常對台議程，中央軍委在督導對台軍事演習和彈道導彈試射扮演重要角色，但並非軍方主導此期間之對台戰略，尤其在中共中央確定對台政策立場後，江澤民以熟練的政治手腕維持總體共識。

三、開展涉台外交鬥爭

中國雖然不是一個全球性強權，但其外交議題上卻涵蓋全球，雖然中國的外交乃全方位，但其外交資源運用並非漫天撒網。中國開展全球性外交的主要目標就是東協、南亞、中東、非洲和拉丁美洲地區中小國家開展外交活動，其有以下三項戰略意圖，第一、與周邊國家形成睦鄰或無戰事的正常關係，騰出精力對付台灣。第二、在中東地區佈樁立足，制約美國的強大影響力，確保中國在廿一世紀能進出中東獲取油源。第三、圍剿台灣的務實外交，縮小台灣國際發展空間，奪取台灣邦交國，不讓台灣獲得更多的外交承認，不允許台灣加入國際組織，形成孤立台灣的國際大趨勢。¹³⁶

中國領導人認為李登輝一九九四年二月訪問印尼、菲律賓；五月訪問尼加拉瓜、哥斯大黎加，台灣南向政策；以及一九九四年十月動員 24 個友邦聲援台灣參與聯合國是坐實一個中國兩個政治實體。中國駐聯合國代表秦華孫，致函聯合國秘書長安南有關台灣參與聯合國案指出，尼加拉瓜等國提出所謂「臺灣參與聯合國」的問題，企圖在聯合國內製造「兩個中國」，是對國際社會公認的一個中國原則的嚴重挑釁，不僅嚴重違背了《聯合國憲章》的宗旨和原則，而且嚴重損害了中國的主權和領土完整，粗暴地干涉了中國的內政。自中華人民共和國恢復在聯合國的合法權利之日起，中華人民共和國政府在聯合國極其所屬機構中自然

¹³⁵ Michael .D. Swaine, op. cit., pp. 333-334.

¹³⁶ 楊中美，《中共外交教父錢其琛》，台北：時報文化，1999.06，頁 21-22。

代表著包括臺灣同胞在內的全體中國人民。所以，根本就不存在所謂「臺灣在聯合國代表權」問題。聯合國是由主權國家組成的政府間國際組織。《聯合國憲章》第四條明確規定，唯有主權國家才有權成為聯合國會員國。臺灣作為中國的一個省，根本沒有資格參與聯合國及其所有專門機構的工作和活動。臺灣問題與德國和朝鮮問題有著本質區別，根本不能相提並論。後者是根據二戰期間和二戰後的一系列國際協議形成的，而前者則是當年中國內戰遺留的問題。因此，所謂平行代表權原則當然不適用於臺灣。¹³⁷錢其琛於一九九七年九月廿四日在第五十二屆聯合國大會上講話提及，台灣是中國領土不可分割的一部份，台灣問題純屬中國內政。任何國家企圖利用台灣問題對中國施壓，甚至鼓吹兩個中國、一中一台，完全違背聯合國憲章的宗旨與原則，違背聯大有關決議。¹³⁸為防堵台灣務實外交，中國主要透過經濟援助、在聯合國安理會及其他多邊論壇給予這些國家同情支持，以抬高這些國家身價，並派遣高級領導人到這些偏遠國家訪問。中國國家領導人在一九九〇年代亦高度關注南韓、南非、以色列等國之相關決策，因這些國家與台灣有外交關係或關係特殊，然一旦與這些國家建交後則由外交部負責具體監控。¹³⁹

中國雖然面對六四後之外交困境，但先後與印尼、沙烏地、新加坡、以色列、南韓、南非等國建交。¹⁴⁰

一九八九年初印尼外長阿拉塔斯透過印尼駐聯合國代表蘇特雷斯納大使，面告中國常駐聯合國代表李鹿野，表示印尼將全力促進中印復交進程。原本印尼外長不隨蘇哈托赴東京，中國於是向印尼表達，中國外長將以特使身分前往日本參加裕仁天皇葬禮，希望藉此安排兩國外長會談。印尼常駐聯合國大使通知印國務部長木黎澳諾將陪同參加天皇葬禮，可與中國外長會談。二月廿三日下午雙方在東京帝國飯店會晤，印尼並安排錢其琛與蘇哈托會面，雙方同意進一步採取措施，透過兩國駐聯合國代表團，進行具體商談，實現關係正常化，一九九一年八月八日兩國恢復外交關係。¹⁴¹

一九九一年十月和一九九一年九月先後與新加坡和汶萊建立外交關係，中國實現同東盟成員國全部建立外交關係目標。

¹³⁷ 秦華孫，「致函聯合國秘書長安南有關台灣參與聯合國案：平行代表權不適用台灣」，行政院大陸委員會編，《大陸工作參考資料》，中華民國八十九年版，行政院大陸委員會，台北 89.9，頁 191-193。

¹³⁸ 同註 132，頁 49。

¹³⁹ 同註 135，頁 213-215。

¹⁴⁰ 同上，頁 186-187。

¹⁴¹ 同註 122，頁 111-135。

一九八〇年代中國打著支持阿拉伯人民正義的旗幟，向阿拉伯各國輸出坦克、導彈等各類武器，一九九〇年七月中國與沙烏地阿拉伯正式簽署建交公報，導彈外交發揮不少作用。¹⁴²

一九九一年九月十七日，聯合國大會通過決議，南北韓同時加入聯合國成為正式會員國。中國認為同時與朝鮮和韓國建交的國家在當時已超過 100 個，故中韓建交條件已成熟。錢其琛乃於一九九二年四月利用韓外交部長李相玉至北京參加第四十八屆亞太經涉理事會名義，在釣魚台舉行會談，雙方確定任命徐敦信為中方首席代表，韓方為外務次官盧昌熹，進行三次建交會談，一九九二年八月廿四日上午九時，錢其琛與韓國外長李相玉在釣魚台賓館正式簽署中韓建交公報。

¹⁴³

一九八九年四月，南非政府委託南非中華總公會主席梁兆禮，向中方傳遞願意發展雙邊關係、最終實現建交的口信。五月，中方通過梁先生回覆，表示中方願認真考慮。但有兩點關鍵問題待解決：一是南非必須廢除種族隔離制度；二是南非與台灣斷絕所謂的「外交關係」。一九九一年中國適時向南非政府提出互設機構，建立直接聯絡渠道之建議。希望先進行部分接觸，然後再進一步探討兩國關係發展的可能性。並透過多渠道廣泛與曼德拉交涉，邀請曼德拉訪問中國大陸，為中國與南非兩國交往預設鋪路，曼德拉訪中期間，中國以國家元首規格進行接待。¹⁴⁴

一九九五年七月，朱鎔基出訪非洲期間，深感中國在非洲的經貿和外交活動不得力。提出擴大與非洲諸國的經貿交往，適當增加經濟援助，加強與南非及其周邊國家的關係。一九九六年五月八日至廿二日江澤民和錢其琛分別訪問肯亞、衣索比亞、埃及、馬利、納米比亞、辛巴威等六國，決定適當增加對非洲無償援助。爭取各國在台灣問題上支持中國立場，並就人權和發展民主等問題達成共識。錢其琛並向當時尚未建交的南非喊話表示，指中國同南非建交不但符合兩國人民根本利益，也有利於世界的和平與穩定，只要南非承認一個中國，承認台灣是中國的一部份，同台灣斷交，其他問題都好解決。香港乃亞洲在南非第二大投資者；南非至香港的航線是南非至遠東最重要的航線之一，對南非有著重大意義。¹⁴⁵香港與南非年貿易額十六億美元，中國並在南非設立廿多家獨資或合資企業，使南非向中國傾斜。隨著香港回歸以及中國與南非經貿關係不斷擴大，一九九六年，台灣向南非做出每年援助 5 億美元的承諾。台灣外交部長章孝嚴急忙趕

¹⁴² 同上，頁 274-276。

¹⁴³ 同上，頁 143-161。

¹⁴⁴ 同上，頁 245-287。

¹⁴⁵ 同上。

赴約翰尼斯堡，要求南非政府重新考慮與中國建交之決定，或將斷交時間推遲三年。一九九六年三月下旬，南非恩佐外長應邀正式訪問中國大陸，轉交曼德拉致江澤民信函表示，中國認知台灣的地位本質上屬於中國的內部事務，南非政府願意在中國要求下，協助解決中國與台灣之間的問題，妥善處理南非與台灣關係，並與中國正式建交。¹⁴⁶一九九七年十二月廿八日，錢其琛應恩佐的邀請，正式訪問南非。十二月卅日，錢其琛與恩佐簽署兩國建交聯合公報和諒解備忘錄，中國和南非自一九九八年一月一日起正式建立外交關係。¹⁴⁷中非及幾內亞比索在一九九八年與中國復交。¹⁴⁸

一九九六年一月朱鎔基訪問阿根廷、智利、烏拉圭表示，中國與拉丁美洲各國在經濟上互補性強，應努力探討和開闢雙方經貿合作的新途徑和新方式，把合作的巨大可能性變為現實，並認為此經貿外交只要舉措得當，當能攻克台灣的務實外交。一九九六年一至十一月中國與拉美各國雙邊貿易為 60.3 億美元，一九九七年為 83.75 億美元。中國與巴拿馬、海地互設貿易發展辦事處。一九九八年七月十八至廿七日，錢其琛赴巴貝多、蓋亞納、千里達、巴多哥、古巴、牙買加訪問。錢其琛在牙買加表示，本地區還有少數國家與中國沒有外交關係。實現雙邊關係正常化的唯一障礙是台灣問題，中國政府願意在和平共處五項原則基礎上，同這些國家建立和發展正常的國家關係，聖露西亞與中國在一九九七年建交。¹⁴⁹

錢其琛於一九九八年八月在北京召開之中國駐外使節第九次會議上表示，一定要與台灣當局有衝突，我們就是要面對面的鬥爭，毫不含糊，要儘快地將那些與台灣有外交關係的國家統統拉過來，通過各種手段，實現目標。¹⁵⁰

中國日漸成長的經濟實力，為其參與全球性議題提供一定影響力，但其關注的焦點與其對領土完整的關切密不可分，中國付出極大努力維繫全球對其一個中國政策的支持，以對抗台灣持續努力獲取外交承認，此限制中國在國際議題的影響力，故使他在重大國際爭議不太願意表態，在中東問題上保持公正，在伊拉克問題上表現低調，在巴爾幹半島和科威特議題小心謹慎。¹⁵¹中國一直努力將台灣問題內政化，並以其在聯合國安理會常任理事國之地位，封殺台灣之政治空間。甚至當聯合國討論與台灣有關的議題亦不惜與美國作對，在有關是否對海地派遣

¹⁴⁶ 同上，頁 245-287。

¹⁴⁷ 同上。

¹⁴⁸ 同註 135，頁 278-282。

¹⁴⁹ 同上，頁 282-285。

¹⁵⁰ 同上，頁 234。

¹⁵¹ 哈理斯，Stuart Harris，追求強權地位的漫漫長路，田弘茂、朱雲漢編，同註 15，頁 188-189。

維和部隊方面，中國倡議只能派 1500 名，且為時不得超過四個月。¹⁵²一九九二年十二月，法國正式通知中國將售台 60 架幻象戰機。中國隨即宣佈撤銷廣州地鐵、大亞灣核電站二期工程及向法購買小麥等合作項目，立即關閉法國駐廣州總領事館，嚴格控制雙方副部長級以上人員往來等措施，以為報復。¹⁵³一九九七年一月，因瓜地馬拉支持台灣重返聯合國及邀請台灣參加瓜地馬拉的和平協定儀式為由，威脅否決聯合國派團至瓜地馬拉維和案。¹⁵⁴

四、推動兩岸政治談判

江澤民於一九九五年一月卅日在中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室等單位舉行的新春茶會上講話表示，兩岸可先就在一個中國的原則下，正式結束兩岸敵對狀態進行談判，並達成協議。在此基礎上，共同承擔義務，維護中國的主權和領土完整，並對今後兩岸關係的發展進行規劃，至於政治談判的名義、地點、方式等問題，只要早日進行平等協商，總可找出雙方都可以接受的解決辦法。並表示歡迎台灣當局的領導人以適當身分赴大陸訪問；江澤民也願意接受台灣方面的邀請，前往台灣，可以共商國是，也可以先就某些問題交換意見，中國人的事自己辦，不需要借助任何國際場合。¹⁵⁵江澤民此一宣示顯示，「防獨重於促統」已成為中國第三代領導人對台政策共識，希望兩岸在過渡到統一之前達成雙邊協議，為兩岸關係確立一個轉型架構，以穩定現狀，加速經濟交流，避免台灣與中國大陸分裂，期為中國經濟改革維持一個穩定和平的環境，江澤民個人期待藉此避免其在領導權繼承的敏感期因台灣議題導致政治鬥爭危機。¹⁵⁶

兩岸歷經一九九五及一九九六年台海危機之後，一九九七年下半年，中國當局相信恢復和平程序的整體政策環境已經成熟，北京在與台灣的外交戰爭中取得優勢，江澤民首度赴美進行國事訪問正籌備中，這些成就增加北京在談判桌上的籌碼。¹⁵⁷中國內部穩定、中美關係改善，中國領導人自信心提升，有助於兩岸重起協商對話管道。第一、中美關係在一九九七年中期以後明顯改善，中國取得美國對台「三不」政策保證；第二、香港順利回歸，北京宣示在不破壞和平穩定和持續經濟成長情況下，實行一國兩制，港澳回歸使民族主義焦點集中於台灣問

¹⁵² Joseph Yu-shek Cheng, op. cit., pp. 66-70.

¹⁵³ 同註 122，頁 294-302。

¹⁵⁴ 同註 135，頁 282-285。

¹⁵⁵ 江澤民，「為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997.12，頁 1201-1204。

¹⁵⁶ 中國認為海峽兩岸仍長期處於敵對狀態，政治分歧遲遲不能解決，這必將成為兩岸關係正常和全面發展的隱患，實現兩岸政治談判是現階段兩岸關係全面發展的關鍵。新華社，「推進兩岸政治談判、完成祖國統一大業」，行政院大陸委員會編，《大陸工作參考資料》，中華民國八十九年版，行政院大陸委員會，台北 89.9，頁 127-128。朱雲漢，同註 15，頁 227-22。

¹⁵⁷ 同註 132，頁 40-41。

題。第三、江澤民在「十五大」後鞏固其對對外工作領導小組的控制權，喬石、劉華清、張震去職有助於江澤民權力部署，此一情況強化江澤民對台重提和平訴求之信心。一九九八年五月中國召開原規劃於一九九五年舉行之對台工作擴大會議，提出兩岸重開政治談判之訴求，並持續要求強化對台軍事作戰準備。¹⁵⁸

中國領導人配合柯江高峰會進程，提出兩岸重開政治談判之訴求，其背後仍有策略性計算：第一、中國在此時間點提出和平提議是兩面策略，不論台北是否坐上談判桌，中國都將獲得政治效果，若台北同意重啟談判，可迫使台北澄清一個中國立場。若談判破裂，北京可在國際上對台灣提出分離主義者的指控；若台北拒絕重啟談判，中國亦可指責台北造成兩岸關係僵局及兩岸情勢動盪，進而將台灣的民主化漆上分離主義色彩，將台灣重返國際社會的努力描述成擾亂現狀。第二、中國的目的是誘導柯林頓對三個公報做出更堅定的承諾，中國如將台北鎖在一個中國原則的框架，中美關係越不受台灣問題影響；第三、中國認為和平提議可影響台灣內部對兩岸政策辯論。第四、江澤民希望在其任期內在兩岸關係有所突破，在歷史上佔一席之地。¹⁵⁹

一九九八年農曆春節前夕，錢其琛希望台灣回應江澤民要求兩岸展開政治談判的提議，終止海峽兩岸的敵對關係，以及在一個中國原則下展開協商。唐樹備隨後表示，中國不認為兩岸之間的談判是以台灣方面承認中華人民共和國是中央政府作為前提。¹⁶⁰

一九九八年十月，海基會董事長辜振甫赴陸與江澤民及汪道涵會面，重新恢復中斷三年的兩會高層接觸，雙方就兩岸關係中的若干重大問題各抒己見，汪辜會晤達成兩會要進行包括政治、經濟等問題的對話，汪道涵並在適當時候應邀赴台灣訪問等四點共識。¹⁶¹一九九九年錢其琛呼籲兩岸兩會應當切實落實四點共識，及早就對話包括政治、經濟對話作出安排，並提議在政治對話中，雙方可以圍繞政治談判的程序性安排和雙方共同關心的政治問題進行討論，中國認為只要雙方本著求同存異、擴大共識的態度，繼續保持政治對話的勢頭，是可以逐步找到解決兩岸政治分歧的辦法的。在經濟對話中，中國提議可以討論加強兩岸經濟合作和兩岸直接「三通」問題，也可以就臺灣方面提出的問題，如兩岸農業合作、科技合作等進行討論。兩會對話，可以由兩會人員進行，也可以由兩會舉辦論壇或研討會的形式，邀請有關方面人士和學者共同進行。中國希望雙方本著兩會一九九二年達成的「海峽兩岸均堅持一個中國原則」的口頭共識，指導政治對話的

¹⁵⁸ Michael .D. Swaine, op. cit., pp. 330-332.

¹⁵⁹ 朱雲漢，同註 15，頁 221-226。

¹⁶⁰ 同上，頁 212-213。

¹⁶¹ 新華社，同註 155。

進程，圍繞汪辜對話中相同和相近的具體問題進一步深入交換意見，通過持續、耐心的對話，縮小差距，尋求共識，為開始兩岸政治談判創造條件。一九九九年一月十五日，海協主動發函邀請海基會副秘書長赴大陸訪問安排具體事宜。台灣海基會副秘書長詹志宏於一九九九年六月廿八日赴中國大陸。¹⁶²

但一九九九年七月九日李登輝接受德國之聲專訪表示，一九九一年台灣修憲以來，已將兩岸關係定位在國家與國家，至少是特殊的國與國關係，而非一合法政府，一叛亂團體，或一中央政府，一地方政府的一個中國的內部關係。¹⁶³中國立即表明，由於台灣否定一個中國原則，故兩岸兩會交流對話基礎不復存在，並在七月卅日將海基會董事長辜振甫的談話稿退回海基會。¹⁶⁴

事實上，臺灣並不反對政治談判，一九九八年辜汪會晤時，也談了很多的政治議題，但台灣認為不要只談政治議題，因為目前兩邊的政治差異很大，所以只談政治問題的話，很傷感情。譬如談到「一國兩制」的問題，雙方的立場差距很大，談到外交、軍事問題差距也很大。事實上兩邊當時有很多實際的切身問題，譬如說，臺商到大陸投資的很多，數百億美金投資在大陸，台灣是中國大陸外資的第二位，僅次於香港，可是沒有投資保障，中間產生很多的問題，臺商到大陸，常常出事，人身也不是很安全，投資貿易的時候常常有糾紛，因此台灣很想談些有關臺商投資保障協定，但大陸方面就是不肯談。¹⁶⁵一九九八年一年臺商在大陸地區發生人身安全的案件達六十四件，是歷年之最。中國政府對大陸偷渡犯的遣返亦不配合，導致大量大陸偷渡犯滯留在台灣的收容中心，收容期限大都逾半年以上，遠遠超過「金門協議」所約定的二十天期限，中國政府在兩岸事務性交流協商方面，乃由「以我為主，對我有利」的原則主導，利用海基、海協兩會的互動，企圖設定對話議題，以便在形式與實質上逐步達到促成兩岸政治談判的目的，使得部分兩岸交流活動變質，反而產生負面的效果。¹⁶⁶

故連戰建議雙方應該暫時把有關「主權」的爭議放在一旁，「因為過去五十多年來這項爭議始終沒有結果，如果我們有誠意要解決問題，就不應該再繼續此一爭議，而應打開僵局，務實地尋求突破，否則問題永遠存在。」建議兩岸可以先從各領域的合作交流著手，例如共同打擊犯罪、查緝走私、農業合作、科技交流等等，並在儘快恢復兩會協商管道後，可進一步討論諸如結束敵對的狀態、簽

¹⁶² 同註 62，頁 116-120。同註 71，頁 113-114。

¹⁶³ 同註 20，頁 21-27。

¹⁶⁴ 蘇起，「中外記者會答問有關兩岸關係紀錄」，行政院大陸委員會編，《大陸工作參考資料》，中華民國八十九年版，行政院大陸委員會，台北 89.9，頁 81-85。

¹⁶⁵ 同註 39，頁 77。

¹⁶⁶ 同註 42，頁 65-66。

訂停戰或和平協議等議題。¹⁶⁷

兩岸政治對話與事務性協商陷入僵局的另一項關鍵在於，台灣認為，如接受中國所定義的一個中國原則，則台灣將被貶為地方政府，以地方政府的身分如何去談外交空間、三通、結束敵對狀態？故台灣對兩岸關係提出新的定位，台灣認為此一定位並未脫離「一個中國、各自表述」的共識。但中國認為李登輝提出「兩國論」，已從根本上背棄一個中國，破壞兩岸接觸、對話、談判的基礎。¹⁶⁸

小結

中國對台灣的關注通常充滿為情緒化和民族主義，故認為台灣與大陸分離的狀態一天不結束，中華民族所蒙受的創傷就一天不能癒合。但中國並未珍惜兩岸有共同文化、歷史及語言的優勢，積極發展夥伴關係，反而在處理台灣問題，採取零和的對立思考，激化兩岸關係的緊張對立與衝突。

美國十分關心台灣問題的和平解決，關心該地區的和平與穩定，同樣也關心中國的形勢穩定，故即使中國將台海問題定位為中國內部事務，但兩岸關係已成為一種三邊議題。台灣並不是美國生死攸關的安全利益所在，但台灣問題的處理本身涉及美國的安全、經濟和人權戰略，保衛民主被視為美國生死攸關利益，台灣是一個民主政體。如果美國允許這種政府形式受到中國的歧視，那將是對美國利益的極大傷害。如果台灣遭到中國攻擊和入侵，美國就會根據台灣關係法的承諾向台灣提供防衛能力，這並不是因為台灣本身，而是因為中國在太平洋地區採取軍事行動。在美國無法確知中國未來到底是一個充分融入世界資本主義體系的開放社會，或是一個威權且具侵略性的經濟強權時，美國不可能讓北京控制台灣，美、日兩國均希望台灣維持目前實質的獨立現狀。

在一九九一年隨著兩岸經貿與文化交流的發展，並未增加台灣與中國大陸統一的熱情，然台灣朝野反對統一，並不等於支持宣布台灣獨立，在台灣主張維持現狀者始終佔多數，台灣民眾雖然憧憬中國大陸山水與經濟發展前景，但對大陸的落後和腐敗感到厭惡。在一九九零年代，台灣一直反對中國片面提出的「一個中國原則」，並不斷縮小「一個中國」的定義與內涵；但台灣認為中國的「一個中國原則」是刻意將台灣地位矮化成地方政府，中國並未正視台灣人民當家作主的願望，一味指台灣島內分離傾向有所發展，台獨活動趨於猖獗，將中華民國政府和人民的所作所為，一般國際上認為是正常的活動，都被其解釋為台獨的行

¹⁶⁷ 連戰，「接見國際媒體駐北平、港澳記者訪華團成員有關兩岸關係講話」，行政院大陸委員會編，《大陸工作參考資料》，中華民國八十九年版，行政院大陸委員會，台北 89.9，頁 51-52。

¹⁶⁸ 劉墨、蕭之光，「為歷史留下公正的註腳——一九九二年十一月兩會共識始末」，行政院大陸委員會編，《大陸工作參考資料》，中華民國八十九年版，行政院大陸委員會，台北 89.9，頁 195-204。

為，壓縮兩岸良性互動的空間。中國領導人不斷誇大台灣問題的急迫性和危害性，並宣稱如果出現台灣被以任何名義從中國分割出去的重大轉變，如果出現外國侵占台灣，如果台灣當局無限期地拒絕通過談判和平解決兩岸統一問題。中國政府將採取包括使用武力的一切可能之斷然措施，維護中國的主權和領土完整。

北京政府除在乎台灣追求名義上的獨立外，更在乎台灣落入其強敵的勢力範圍，北京不想讓台灣成為威脅其國防安全的基地。而中國將處理台灣問題視為內政問題，並將美日等大國介入納入建軍備戰的想定，如此一來共軍可以台灣獨立為想定，名正言順取得從事各種建軍備戰訓練藉口，可防堵中國威脅論聲浪再起。

鄧小平退出決策第一線且江澤民權力日益鞏固後，中國對台決策結構出現重大轉變，尤其中國領導人權威性質轉變，在江澤民領導下對台決策權威日益制度化。江澤民主政時期對台工作領導小組成為對台決策制定的重要場所，該小組乃政策協調及仲裁各項政策建議的核心機制，但對台工作領導小組並非對台大戰略制定的最終拍板機制，正式決策權仍在政治局及其常委會。當政治或軍事危機發生時，政治局常委等高層領導直接參與決策制定，如一九九五至一九九六年台海軍事危機時，政治局常委等高層領導直接涉及日常決策，作為小組決策協調的補充機制。

一九九〇年代中國正面臨第二、三代領導人繼承過程。在此同時，台灣國內政治環境丕變，美台關係提升，台灣尋求以「一中一台」模式，並開展務實外交，希望國際上取得合法性，鄧小平對台政策主張，已無法前瞻中美關係發展、台灣經濟快速成長和政治民主化所造成之挑戰。江澤民乃於一九九五年春節提出「江八點」作為處理兩岸關係的新主張，內容包括兩岸平等對話、簽訂結束敵對狀態等多項構想，一九九五年年初兩岸雖出現對立緩解契機，但美國發給李登輝簽證後，兩岸關係陷入低潮。

中國擔心美國對李登輝之支持造成其他國家效尤的骨牌效應，故決定採取軍事、外交和政治等強硬手段，在東海舉行具有對台針對性的演習及飛彈試射以削弱李登輝在台灣的地位，嚇阻台灣持續採取務實外交戰略。一九九五及一九九六年中國在台海陸續進行 3-4 波的軍事演習。一九九六年美國參眾兩院均通過決議，要求美國行政部門對中國對台飛彈攻擊、封鎖等行動採取適當作為防衛台灣安全。在此同時，中國獲得柯林頓支持一個中國政策的保證與承諾，共軍乃以天氣惡劣及在對台軍事鬥爭上取得光榮勝利為由，縮短軍事演習期程及飛彈試射數量，避免與美對峙。

一九九五至一九九六年台海危機讓美國體認，台海衝突可能將美國捲入，導

致美國與中國相互敵視和衝突，事後美國採取一種更為謹慎的對台政策，使江澤民不必在對台做出比「江八點」更大的讓步。中國藉此獲得奠定增加解放軍預算的基礎，提昇軍方士氣，強化解放軍紀律，並提供維持龐大部隊的充分理由。但中國企圖透過軍演制止台灣尋求獨立，卻無法恐嚇台灣接受一國兩制，軍事壓力反使台灣與中國統一之路漸行漸遠。進一步激化周邊國家對中國崛起的警覺，美國與日本、東協、澳洲、紐西蘭軍事關係日益緊密，印度並以針對中國為名進行核試，中國領導人轉而加大涉台外交鬥爭的力度，要求儘快將那些與台灣有外交關係的國家統統拉過來，通過各種手段，實現目標。

一九九七年中國內部穩定、中美關係改善，中國領導人自信心提升，而江澤民希望兩岸關係在其任期內有所突破，中國開始重新推動兩岸政治談判。一九九八年十月，海基會董事長辜振甫赴陸與江澤民及汪道涵會面，重新恢復中斷三年的兩會高層接觸。但一九九九年七月九日李登輝將兩岸關係定位在國家與國家，至少是特殊的國與國關係之後，中國立即表明，由於台灣否定一個中國原則，故兩岸兩會交流對話基礎不復存在。兩岸政治對話與事務性協商陷入僵局的關鍵在於台灣認為，如接受中國所定義的一個中國原則，則台灣將被貶為地方政府，台灣如何以地方政府的身分去談外交空間、三通、結束敵對狀態等議題？

一國外交或安全政策所操弄的，並非處理目前所面臨的威脅，而是為了突破未來可能的內政及外交限制。更何況國家基於建構想像共同體，需要內外分野，激化自我與他者的對立，製造他者之威脅，以從事軍事準備。中國有凜於其現階段軍力落後，國力不強，故希望追求軍事現代化，提升綜合國力，期在未來的國際競爭中掌握主動權。但基於營造和平穩定國際發展環境的需要，又不能以任何周邊鄰國為假想敵，故極力將台灣問題內政化，並以美日等外國勢力介入為藉口，積極從事建軍備戰。事實上，兩岸基於建構統治合法性的需求，彼此都將對方視為安全威脅，台灣曾主張「反攻大陸」，中國要「解放台灣」。過去中華民國政府透過故宮博物院之館藏與系列教育，沿用中華民國地圖，在戶口名簿及身分證上註記籍貫等方式，延續台灣與中國大陸的關係，藉此取得延續中華民族道統的合法性，但中國政府對台灣的種種打壓作為，有如美洲的殖民母國對美洲殖民地移民的制度性歧視，使台灣形成獨特的認同，此乃中國領導人藉擴大台灣問題的急迫性與危害性以凝聚向心，從事建軍備戰的必然結果。¹⁶⁹

中國所建構的台灣問題並非兩岸關係的客觀事實，而是中國基於捍衛其共黨政權及國家認同建構的內部過程，此即透過國家政策塑造想像的主權範圍。中

¹⁶⁹ 班納狄克·安德森 (Benedict Anderson) 著，吳叡人譯，想像的共同體：民族主義的起源與散佈 (Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of nationalism)，台北市：時報文化，民 88 年，頁 XIV-XV。

國共產黨正積極融合傳統文化、社會主義與民族主義，並結合過去民族屈辱的想像，將自己塑造成為民族先鋒隊，取代過去做為工農先鋒隊的內涵。在此過程是否存在台灣漸行漸遠的客觀事實，並不重要，因為中國需要藉擴大台灣問題的危害性與急迫性，激發愛國主義或民族主義情緒，建構一個中國共產黨肩負捍衛國家與領土主權神聖使命的想像共同體，並讓共軍建軍備戰取得合理性。而外來介入並非主權威脅，介入乃主權之所以成為可能的條件。¹⁷⁰故美日等外國勢力介入也成為中國論述台灣問題的必要條件，唯有如此才得以證明中國統治的合法性。但如果中國企圖採取不對稱作戰方式，藉此讓部分美軍傷亡，嚇阻美軍介入台海問題，則可能重蹈當年日本侵襲珍珠港的覆轍。而更荒謬的是，中國在面對台灣問題時宣稱「寧失千軍，勿失寸土」，但中國在其他領土主權爭議上卻可以「擱置爭議、共同開發」，在處理兩岸關係上，始終囿於零合對立的思考，而將台灣排除在中國現代化的歷史進程之外，投置資源打壓台灣國際空間，將台灣邊緣化。如果台灣在中國上述的想像架構下制定兩岸政策，必然陷入統獨對立，將使兩岸關係更形惡化，如此兩岸均將錯置有效資源，喪失發展成夥伴關係的可能。而可悲的是，台灣不能像鯨魚一般游離台灣海峽。

兩岸關係是一個結構性和歷史性問題，並非任何一個個別領導人可以完全操弄，兩岸關係要良性發展，兩岸在政策制定過程，必須引進一批具有創新思維的知識社群，跳脫傳統將對方視為威脅的想像，爭取特定資源或轉移內部問題的思考模式，將對方定位在共榮共存的夥伴關係。基此，中國應以台灣朝野及人民能普遍接受為前提，主動提出一套對兩岸主權、認同和政治共同體的新詮釋。

¹⁷⁰ John M. Hobson, *The State and International Relations*, USA, Cambridge University press, 2000, pp.159-164.