

第二章 中華民國對兩岸政治定位內涵的轉變

對台海兩岸來說，「兩岸關係」註定就是一個永遠必須面對且無法規避的議題。對台灣而言，「兩岸關係」最重要議題，莫過於兩岸間的政治定位問題，尋求出一個兩岸都能接受的政治定位且不危及兩岸間的穩定關係，似乎是當前最重要的課題。而台海兩岸間為什麼會有「政治定位」的問題呢？台海兩岸在國共內戰後分裂分治，形成了台灣的中華民國與中國大陸的中華人民共和國對峙的局面，長期以來，兩岸在國際上都互爭「中國代表權」、「誰是中國唯一合法的政府」，所以，政治定位的根本意義也就是替台海兩岸的主權性質來定位，故本章將對兩岸政治定位的相關問題提出探討。

台海兩岸分裂後，長期以來，不管在台灣的中華民國或是在中國大陸的中華人民共和國，皆是以「一個中國」政策（one China policy）來堅持其各自代表中國的法統地位。以在台灣的中華民國來說，「一個中國」政策在兩位蔣總統時期表露無疑，蔣中正總統主政時期，中華民國政府堅守「一個中國」政策，而堅守「一個中國」政策的極至表現在於「漢賊不兩立」的立場，與中共的對應關係是一個零和遊戲，特別是在聯合國中國代表權與國際關係上皆強調中華民國政府才是中國唯一合法的中央政府。蔣經國總統主政後，在「一個中國」問題上仍然是延續蔣中正總統的政策，但蔣經國總統於其執政末期在大陸政策上作了莫大的變動，即是開放台灣人民赴中國大陸探親，這等於是對兩岸關係的解凍之舉。等到李登輝總統繼任蔣經國總統為我中華民國的元首後，政府因應時局及順應台灣民眾的要求，在兩岸關係上的處理採行了所謂的雙軌政策，即是在兩岸的經貿、文化等各項民間交流上作有限度的開放，而在兩岸關係的政治層面上仍然延續既往的不接觸、不談判、不妥協的「三不政策」。李登輝總統主政初

期仍是蕭規曹隨延續兩位蔣總統的「一個中國」政策，直到動員戡亂時期終止後，對於兩岸政治定位的內涵才開始有了不一樣的調整。本文嘗試由中華民國對兩岸政治定位內涵的轉變分為四個部份來加以探討，分別是「一個中國」時期、「一個中國，兩個對等政治實體」、「一個分治的中國」與「特殊的國與國關係」。希望藉由深入的探討，能了解中華民國對於兩岸政治定位內涵的調整。

本章的目的，首先除了探討兩岸政治定位的相關問題外，其次將來探討中華民國在政治定位內涵上的遞嬗與轉變。

第一節 兩岸政治定位問題之探討

一、兩岸政治定位問題之思考

所謂「定位」的問題包括了「自我認同」和「他人認同」兩者的組合，「自我認同」就是對自己的名字符號和自我主體的連繫。在現實世界的每一個人、每一個團體、每一個國家都有一個符號來代表，久而久之此一符號就成為該人、該團體或該國家的專門符號。所以使用和認同此一符號時，其真正的認知是指該符號背後所代表的「主體」，無論是個人或法人都在社會化的過程中接受符號和主體的融合共用，而且作為共生的結構。另一方面，所謂符號認同問題，其實無法僅止於自我，而必須得到他人的認同方能生效。在這裡所謂「他人認同」就是別人也都同意以該「人」的自我認同來認同他。換言之，「自我認同」只是自己的認識和記憶，「他人認同」才能使自我的認同獲得正式的肯定，從而使我們在社會上有所「定位」。¹

¹ 參見楊開煌著，縱論兩岸尋雙贏，台北：歷史智庫出版股份有限公司，西元 1996 年 5 月第 1 版 1 刷，頁 37。

既然了解「定位」的意義，那「政治定位」又是代表了什麼意涵呢？為什麼台海兩岸間會有「政治定位」的問題呢？其實「政治定位」的根本意義也就是替台海兩岸的主權性質來定位，而台海兩岸間之所以會存在著「政治定位」的問題，是由於：第一、中國尚未統一，也就是中國已然分裂，因為自一九四九年以來，原本大一統的中國經國共內戰後一分为二，中國因此分裂成在台灣的「中華民國」與擁有中國大陸廣大領土的「中華人民共和國」，台灣的「中華民國」與中國大陸的「中華人民共和國」便出現了分裂且分治的現象，在台灣的中華民國擁有自己的獨立主權，與據有中國大陸的中華人民共和國互不從屬，這應該是分裂的兩岸所應該互相認知和尊重且必須承認的政治現實，也因為有分裂的事實，所以才有兩岸政治定位問題的存在與討論，如果中國是處於大一統局面的話，那兩岸間的關係就是「中央與地方」或「地方與地方」的模式，但目前兩岸間根本不存在上述這兩種關係。第二、隨著台灣方面一九八七年開放台灣地區民眾得赴中國大陸探親之後，十餘年來兩岸間的交流往來有增無減，隨著相互交流的逐漸熱絡，很多問題浮出檯面，需要解決。而接觸前首要之務得先「正名」，亦即用什麼身分去接觸，用什麼身分去談呢？所以這就牽涉到了「政治定位」的問題。

台海兩岸間的政治定位問題，在早期兩位蔣總統與嚴家淦總統主政時期，不若當前敏感。彼時中華民國是代表全中國的唯一合法政府，中華民國才是中國的唯一法統，且中華民國政府雖然播遷至台灣，但對內對外仍然宣稱擁有對中國大陸的主權及治權。早期兩岸分裂，台海雙方動輒兵戎相見，處心積慮想要消滅對方，根本不會想到去承認對方的政權，如果不得已必須涉及到對方的相關議題，多半也是以叛亂團體來為對方定位。我方長久的認知下，中華民國是代表全中國的唯一合法政府也是法統所在，所以嚴格來說，在蔣中正總統、嚴家淦總統、蔣經國總統主政時期，台海兩岸間是不存在政治定位這個問題的。但在兩岸交流日漸熱絡之際，相當

多的問題浮出檯面，這就使得台海兩岸當局不得不重視交流中的法制化的問題，而法制化的結果就往往牽涉到了公權力的介入與行使，所以這也就牽涉到了政治定位的問題。

台海兩岸間的政治定位問題，是台北與北京間無法避免且十分敏感的問題。在兩岸民間開始接觸交流以後，雙方雖然由政府授權的海基會和海協會協商解決問題，但兩會只能就雙方互動所衍生出來的事務性、功能性問題來進行磋商解決，而無法再進一步置喙兩岸間相關的政治問題，表面上來看，台灣的海基會和中國大陸的海協會雖然可以相當對等的來處理相關的問題，但很多問題往往演變成雙方各說各話或者是議而不決的狀態，其間的癥結仍在於兩岸的政治定位問題無解，因此，不論兩會再多的對等協商，也無法掩蓋兩岸並未真正政治定位的事實。在經歷一連串事件如李前總統訪美、中共因台灣舉行首次總統大選而在台海軍事演習以及稍後會在本文有所討論的台灣方面提出「特殊的國與國的關係」論述的衝擊後，兩岸兩會互信的程度實際上已經相當薄弱，而且台海兩岸間相當多的事件，其複雜的程度早已超過兩會接受處理事務性及功能性的授權，換句話說，官方接觸似乎是台海兩岸無法避免的結果，只是時間早晚的問題。舉例來說，假使兩岸就三通問題來進行接觸談判，因為此一談判一定會涉及相關的公權力事務，而相關的談判程序，也必須符合台灣現有的法律規定，假使談判有了一定的結果必須簽署相關協議的話，此時更必須獲得政府的實質授權才行，也正由於兩岸間政治定位的問題目前仍無法解決，所以也使得兩岸至今仍然無法進入實質政治談判的階段。

另一方面，中共國家主席江澤民於一九九五年一月三十日的農曆新年茶話會，發表「為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥」的重要講話（即俗稱的「江八點」），其中提及：「我們（中共）曾經多次建議雙方就『正式結束兩岸敵對狀態、逐步實現和平統一』進行談判。在此，我再次鄭重建議舉行這項談判，並且提議，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。」²這裡中共提到「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」，而兩岸若就正式結束兩岸敵對狀態來進行談判的話，結束敵對狀態之前雙方的「政治定位」(身分)為何？結束敵對狀態之後雙方的「政治定位」(身分)又為何？而且台海兩岸當前所面對的形勢也比當年國共內戰更為複雜，這已經不單只是政黨之間的問題了，甚至牽扯到中華民國與中華人民共和國兩個國家之間的問題，所以中共一直倡言國共第三次合作，是太一廂情願的想法。³所以「政治定位」應該是兩岸關係中最關鍵也最重要的問題，尤其是對中華民國而言。以上這都顯示出兩岸「政治定位」問題的急迫性與重要性。

二、兩岸政治定位三層次問題

個人以為，台海兩岸之間在「政治定位」上存在著三方面的定位層次問題，也就是「自我定位的問題」、「相互定位的問題」以及「國際上定位的問題」。

第一，在「自我定位」問題方面，對台海兩岸彼此來說應該是最沒有爭議，也是最沒有問題的。以中共來說，其自我政治定位當然就是一九四九年十月成立迄今的中華人民共和國，所以中共的自我定位當然是沒有問題的。以中共來說，問題的重點不在於其自我的政治定位上，而在於中共

² 參見行政院大陸委員會編印，大陸工作參考資料(合訂本)第貳冊 - 中共對台政策重要聲明及文件，台北：行政院大陸委員會，民國 87 年 8 月出版，頁 368。

³ 中共寄望再由當年中國分裂時的兩大主角即中國國民黨與中國共產黨來談判「中國」未來的前途，問題是時代背景早已和當年不同。國共兩黨當年的談判都是在一個中國(即一個國家內部)的情況下進行，就算國共內戰全面開展之際，仍是在一個中國(即一個國家內部)的情況下進行。問題是台海兩岸現在存在著有兩個不同國號的中國，等於是原本單純的內戰演變成分裂的兩個國家，即中華民國與中華人民共和國。中華民國與中華人民共和國(國與國)之間的談判是否能單純的由中國國民黨與中國共產黨來代表，顯然不無疑問。而且政黨之間所達成的任何協議是否也得考慮政黨在法律上的位階身分及效力問題呢？另一方面，中華民國在西元 2000 年之際業已經過民主的合法選舉，完成了政黨輪替，中華民國目前是由民主進步黨組成政府來執政，在此之後如果再來談國共第三次合作之類的話，似乎有點不切實際。

的政治定位一向都是包含台灣在內的。另一方面，對台灣來說，其自我的政治定位就是自一九一二年以來就已成立的中華民國，雖然在一九四九年因為歷史的因素而使中華民國喪失了其中國大陸的領土，並且因此而播遷至台灣，但仍然無損中華民國至今仍然合法統轄台、澎、金、馬的事實。雖然長期以來台灣本島上仍存有對國家認同的不同聲音，例如早期不承認中華民國而以建立台灣共和國為最終目標的民主進步黨，在其執政前的一九九九年五月所通過的《台灣前途決議文》中，也詮釋了其對台灣的定位，可以說也正式的認同中華民國的存在了。⁴所以，對台灣來說，一九一二年以來就已成立的「中華民國」就是毫無疑義的政治定位。

第二，在「相互定位」問題方面，中共長期以來一直都不願承認及面對中華民國仍然在台灣存在的事實，包括長期以來台灣方面所提出的「一國兩區」、「一國兩府」、「一個中國為指向的階段性兩個中國」⁵、「政治實體」等多項訴求，中共自始自終都未曾接受過。在中共的界定中，長期以來都是視台灣為其地方當局。一九七二年二月二十八日中共與美國的《上海公報》中，中共方面表明了其立場：「台灣問題是阻礙中美兩國關係正常化的關鍵問題；『中華人民共和國』政府是中國的唯一合法政府；台灣是中國的一個省，早已歸還祖國；解決台灣是中國內政，別國無權干涉；全部美國武裝力量和軍事設施必須從台灣撤手。中國政府堅決反對任何旨在製造『一中一台』、『一個中國、兩國政府』、『兩個中國』、『台灣獨立』和鼓吹『台灣地位未定』的活動。」⁶在《上海公報》中，中共相當明白的重申了其一貫的立場，那就是視台灣為其禁嚮。

⁴ 民主進步黨於一九九九年五月第八屆第二次全國黨員代表大會所通過的《台灣前途決議文》中有以下的文字敘述：「……。台灣是一主權獨立國家，其主權領域僅及於台澎金馬與其附屬島嶼，以及符合國際法規定領海與鄰接水域。台灣，固然依目前憲法稱為中華民國，但與中華人民共和國互不隸屬……。」「台灣前途決議文」詳細內容請參見兩岸交流遠景基金會「未來中國研究」之民進黨中國政策網站 <http://www.future-china.org.tw/links/plcy/dpp/dpp19990509.htm>

⁵ 「一個中國為指向的階段性兩個中國」的論述係時為經濟部長的江丙坤在一九九三年十一月於美國西雅圖市參加亞太經濟合作會議（APEC）為駁斥中共指我中華民國為中華人民共和國的一省之說法。

⁶ 中共與美國「上海公報」請見本論文後之附件。

一九七九年一月一日，中共「全國人民代表大會常務委員會」發表「告台灣同胞書」，或許因為這次中共是採取較懷柔的作風，希望台灣能早日回到「祖國」的懷抱，共同努力來實現中國的統一，所以在「告台灣同胞書」中並沒有提到「『中國政府』重申台灣問題是中國的內政事務」或者是「台灣是屬於中國的地方政府」等此類較強烈的字眼，但「告台灣同胞書」中有以下的文字敘述：「...我們（中共）認為，首先應當通過中華人民共和國政府和台灣當局之間的商談結束這種軍事對峙狀態」。⁷「告台灣同胞書」中，中共自稱為「中華人民共和國政府」，而對台灣方面的稱呼是「台灣當局」，並且認為應當透過商談來結束這種軍事對峙狀態。透過商談來結束這種軍事對峙狀態，或許這裡可以解釋為：中共認為國共內戰的態勢尚未結束，台海兩岸的身分應是處於「交戰團體」。但「告台灣同胞書」中仍然提到了「世界上普遍承認祇有一個中國，承認中華人民共和國政府是中國唯一合法的政府」等字眼，所以在中共的認知裏，台灣不是一個國家，台灣仍舊是中華人民共和國的一個省、一個地方政府；只是一個以中共為首而暫時分離的地方體系吧。

一九八一年九月三十日，中共全國人民代表大會常務委員會委員長葉劍英向新華社記者發表談話，進一步闡明「關於台灣回歸祖國，實現和平統一的方針政策」，即是俗稱的「葉九條」。在「葉九條」中有提到：「國家實現統一後，台灣可作為特別行政區，享有高度的自治權，並可保留軍隊。中央政府不干預台灣地方事務。」⁸在「葉九條」中，中共自居為「中央政府」，而視台灣為其統治下的「特別行政區」。這是很明確的將台灣定位為地方政府的層次。

一九八三年六月二十六日，身分時為中共中央顧問委員會主任的鄧小平在北京會見了來自美國新澤西州西東大學教授楊力宇，鄧小平談到了實

⁷ 同註 2，頁 3。

⁸ 同註 2，頁 12。

現中國大陸和台灣和平統一的一些設想，鄧小平不贊成台灣「完全自治」提法，鄧說：「自治不能沒有限度，既有限度就不能『完全』。『完全自治』就是『兩個中國』，而不是一個中國。制度可以不同，但在國際上代表中國的，只能是中華人民共和國，我們承認台灣地方政府在對內政策上可以搞自己的一套。台灣作為特別行政區，雖是地方政府，但同其他省市的地方政府以至自治區不同，可以有其他省市自治區所沒有而為自己所獨有的某些權力，條件是不能損害統一的國家的利益。」⁹鄧又說：「祖國統一後，台灣特別行政區可以有自己的獨立性，可以實行同大陸不同的制度。」¹⁰而鄧小平在此所提出的概念即是後來被中共視為解決台灣問題最佳方法的「一國兩制」。中共強調在此「一國兩制」制度下「特別行政區」待遇要比聯邦制地方政府更為優厚，即是因為中共要求將來得以完全將「特別行政區」納於其社會主義制度下預作準備，但中共的「一國兩制」仍是「單一性」的國家形式。¹¹由此看來，中共對台灣的政治定位及處理台灣的終局方式仍舊是欲以地方政府層次來界定的。

一九九一年十二月六日，時為中共國家主席的楊尚昆在中共「全國對台工作會議」的講話，提到了：「從各方面情況看，國民黨當局目前致力於穩定內部、鞏固統治地位，企圖繼續維持海峽兩岸分裂局面，把統一問題拖下去。他們現在有一些資本，特別是在經濟、軍事上有一些實力，沒有到不統一就拖不下去的境地，因而不會輕易放棄『中華民國』偽法統，接受地方政府地位。」¹²可見在中共認知下，在台灣的中華民國只是個偽法統，而且仍只是地方政府的身分。

一九九三年八月三十一日，中共國務院台灣事務辦公室及新聞辦公室

⁹ 同註 2，頁 19。

¹⁰ 同註 2，頁 19。

¹¹ 參見趙建民著，「一國兩制概念芻議」，收錄於趙建民著，兩岸互動與外交競逐，台北：永業出版社，民國 83 年 7 月初版一刷，頁 140-141。

¹² 同註 2，頁 54。

發表了「台灣問題與中國的統一」白皮書，白皮書中提到「中華人民共和國成立以來，一百五十七個國家先後同中國建立了外交關係，它們都承認只有一個中國，中華人民共和國政府是中國的唯一合法政府，台灣是中國的一部分。」¹³又說：「目前，世界上凡與中國建交的國家，均遵照國際法和一個中國的原則，與中國政府就台灣問題達成正式協議或諒解，承諾不與台灣建立任何官方性質的關係。按照國際法，一個主權國家只能有一個中央政府代表這個國家。台灣作為中國的一部分，它在國際上無權代表中國，不能與外國建立外交關係和發展具有官方性質的關係。」¹⁴

中共官方於二〇一五年二月二十一日發表了「一個中國的原則與台灣問題」白皮書，白皮書中提到：「一九四九年十月一日，中華人民共和國中央人民政府宣告成立，取代中華民國政府成為全中國的唯一合法政府和在國際上的唯一合法代表，中華民國從此結束了它的歷史地位。這是在同一國際法主體沒有發生變化的情況下新政權取代舊政權，中國的主權和固有領土疆域並未由此而改變，中華人民共和國政府理所當然地完全享有和行使中國的主權，其中包括對台灣的主權。國民黨統治集團退踞台灣以來，雖然其政權繼續使用『中華民國』和『中華民國政府』的名稱，但它早已完全無權代表中國行使國家主權，實際上始終只是中國領土上的一個地方當局。」¹⁵以往中共發表的白皮書或官方談話中較少論及「中華民國」與「中華民國政府」之類的字眼，雖然此次「一個中國的原則與台灣問題」白皮書中對「中華民國」與「中華民國政府」有較多的著墨，但最終中共仍是以「但它早已完全無權代表中國行使國家主權，實際上始終只是中國領土上的一個地方當局」來做結論。

另一方面，二〇一五年八月，中共副總理錢其琛於會見台灣聯合報系

¹³ 同註 2，頁 269。

¹⁴ 同註 2，頁 280。

¹⁵ 「中共『一個中國的原則與台灣問題』白皮書」，聯合報，民國 89 年 2 月 22 日，版 14。

訪問團時發表了「一個中國」原則的「新三段論」，即「世界上只有一個中國，大陸與台灣都是中國的一部分，中國的領土主權不容分割」。¹⁶在錢其琛的「一個中國」原則「新三段論」下，似乎台灣與中國大陸的地位是平等的，也就是中國的一部份必須包括台灣與中國大陸在內，且明顯不提在此的一個中國是誰的問題。錢其琛這段談話是頗有新意的，有別於以往中共方面對「一個中國」原則的詮釋。在錢其琛這段談話下，似乎沒有了兩岸政治定位的爭議問題，即大陸與台灣都是中國的一部分，但在此仍須注意到是否中共的「一個中國」原則仍有內外有別的说法。

觀之以上種種中共領導人在不同場合的不同談話或者是中共官方所發表的白皮書，我們可以了解到，中共自始自終就是將在台灣的中華民國定位為其「地方政府當局」，完全不承認中華民國仍然在台灣存在的事實。從另一個角度來看，這是中共認知中華民國早已滅亡。¹⁷

了解了上述中共對台灣的政治定位界定，再來了解台灣對中共的政治定位看法。台灣對中共的政治定位界定，可以說是由「叛亂團體」「政治實體」(國統綱領「一個中國、兩個對等政治實體」)「國家」(特殊的國與國關係)。雖然「特殊的國與國關係」只是政策宣示的成分較濃，但仍代表了台灣在政治定位內涵上的轉變。

在動員戡亂時期尚未結束時，台灣仍是以「叛亂團體」來界定中共的政治定位，等於說在兩位蔣總統主政時期，都是以「叛亂團體」來看待中共的身分，這情形一直到蔣經國總統逝世後仍未見有任何的變動，就算李登輝總統繼位為中華民國總統到動員戡亂時期結束的這段期間，約莫是一

¹⁶ 「錢其琛的新三句話究竟是怎麼說的？」，聯合報，民國 89 年 9 月 5 日，版 13。

¹⁷ 「中華人民共和國的成立，標幟著中華民國的滅亡」，此句話摘自於張憲文編，中華民國史綱，河南人民出版社出版，1986 年 9 月 2 刷，頁 763。此書的編撰，中共官方介入的色彩甚濃，應有代表中共的立場。同時，以史學的角度來看，由現在的朝代來編寫前朝的斷代史，通常這種撰寫工作，意謂著前朝大都已經滅亡，因此，中華人民共和國的學者來編撰中華民國的斷代史，代表著在中共的認知裏，實際上中華民國政權早已壽終正寢。參見邵宗海著，兩岸關係：兩岸共識與兩岸歧見，台北：五南圖書出版公司，西元 1998 年 7 月初版 2 刷，頁 404，註釋 1。

九八八年一月至一九九一年五月的這段期間，台灣方面仍是以「叛亂團體」來界定中共的政治定位。

隨著時空環境的轉換，台灣方面開始檢視本身的憲政運作與大陸政策，於是在一九九一年五月間結束了動員戡亂時期，而也正由於結束了動員戡亂，此時就面臨了（台海兩岸）政治定位的問題。對中共當局的定位方式，自然而然的也會影響到台灣執政當局的統治地位。民國八十年四月三十日的「李登輝總統記者會」中，當時李總統也做了以下的表示：「對於更明確地對大陸的定位，大家非常的關心。大陸地區現在為中共所控制，這是我們應該面對的事實。在『國家統一綱領』中，我們曾經明白指出，在一個中國的原則下，海峽兩岸應在交流互惠中，不否定對方為政治實體，故我們今後將視中共為控制大陸地區的政治實體，我們稱它為大陸當局或中共當局。至於不妨礙我們既定以自由民主均富統一中國的政策，我們期許中共對這一方面的回應，如果是中共政權不放棄在台海使用武力、不放棄在國際間繼續孤立我們，則我們祇能認定它為具有敵意的政治實體。」¹⁸李總統的這番說辭，這等於在結束了動員戡亂時期並同時終止動員戡亂時期臨時條款之後，台灣是以「政治實體」來替中共定位的，並藉由替中共定位順便也替自己（中華民國）定位為「政治實體」。

本來以國統綱領中「一個中國、兩個對等政治實體」來作為結束動員戡亂時期後對台海兩岸的新政治定位是件蠻恰當的舉措，但中共對於台灣在兩岸關係上的努力轉變仍然不予認同，九〇年代以後，中共在國際上依然壓縮我國的生存空間；對於我中華民國的外交活動依然施以無情的打壓，且中共自始自終仍然還是認定台灣為其地方當局，只想以「一國兩制」來作為兩岸關係的終局，絲毫不肯正視中華民國仍然在台、澎、金、馬存在的事實；另一方面再加上美國在民主黨柯林頓總統主政期間其中國政策

¹⁸ 參見行政院大陸委員會編印，大陸工作參考資料（合訂本）第壹冊 - 大陸政策重要聲明及文件，台北：行政院大陸委員會，民國 87 年 8 月出版，頁 19。

明顯失衡偏向中共，且出現了傷害台灣的「新三不政策」¹⁹，而此「新三不政策」明顯違背了美國前總統雷根在一九八二年八月十七日同意與中共簽訂限制對台軍售的公報時，給蔣經國總統的六點保證中之第六項，隱約之間似乎有承認中共對台之主權主張。²⁰種種原因使然，於是台灣方面有了反制的舉措出現，一九九九年七月九日李登輝總統提出了新的兩岸政治定位，即是「特殊的國與國關係」。「特殊的國與國關係」提到了諸如「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台、澎、金、馬。」²¹「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。」²²「兩岸關係定位在特殊的國與國關係，所以並沒有再宣佈台灣獨立的必要。」²³李總統所提出的「特殊的國與國關係」，實際上就是將台海兩岸的「政治定位」界定為「兩個中國」，這表示中華民國認為台海兩岸的「現狀」是國家與國家的關係，而不再以「政治實體」來定位中共且自居。

如何定位中共當局，固然必須從各個層面去加以評估，但如何來自我定位台灣本身的國家定位，這似乎比定位中共當局來的更不容易。台灣方面一直在調整對中共的「政治定位」界定，由「叛亂團體」「政治實體」（國統綱領中「一個中國、兩個對等政治實體」）「國家」（特殊的國與國關係），之所以會一直調整，代表台灣本身的確在「政治定位」（國家地位）上遇到了麻煩，因為由當今的國際政治與現實層面來看，中共當局幾乎沒有政治定位的問題，反而是台灣在政治定位上遇到的麻煩與困擾永遠

¹⁹ 即美國總統柯林頓於一九九八年訪問中華人民共和國時於上海發表的美國對台政策，即不支持兩個中國及一中一台；不支持台灣獨立；不支持台灣參與以國家為主體的國際組織。

²⁰ 參見趙建民著，「未來兩岸政治會談：背景、需求、問題」，收錄於台灣大學政治系編輯，政治科學論叢（專刊），民國 88 年 12 月出版，頁 250。美國對台六項保證的第六項為美未承認中共對台之主權主張。

²¹ 「總統接受德國之聲專訪（民國八十八年七月九日）」，行政院大陸委員會編著，李總統登輝「特殊國與國關係」中華民國政策說明文件，台北：行政院大陸委員會，民國 88 年 8 月，頁 2。

²² 同註 21。

²³ 同註 21，頁 3。

不斷。台灣對中共「政治定位」的調整與看法將留待本文後面章節作更詳盡的敘述與探討。

第三，在「國際上定位的問題」方面，「一個中國」的問題，長期以來不只是台海兩岸間必須面對，就連國際上的其他國家也面臨到這個問題，但「一個中國」的問題長期以來並沒有得到終局般的解決，原因在於台海兩岸對「一個中國」有各自的堅持與解釋。中共的「一個中國」當然指的就是中華人民共和國；而台灣方面所指的「一個中國」當然與中共的「一個中國」不同，台灣的「一個中國」指的是中華民國。而中共的中華人民共和國由於幅員廣大、人口眾多，於是在七十年代以後逐漸在國際舞台上擁有相當重要的國際地位，也逐漸取代中華民國在國際上的「一個中國」位階。而中華民國由於幅員小、人口少，再加上經歷退出聯合國與中美斷交這兩件事情之後，在國際上的地位便逐漸江河日下。

另一方面，我們可以了解美國的角色在中國問題中是具有舉足輕重影響力及地位的，美國中國政策上的意向、態度，往往是引領其他國家跟進態度的關鍵因素。早在國共戰事逆轉，中共在內戰中獲勝的跡象愈來愈明顯而國民政府之軍事戡亂節節敗退之際，美國就曾在 一九四九年八月五日發表《對華白皮書》(The China White Paper)，白皮書就中指出：「今日中國的局面會如此，國民黨所代表的國民政府要負大部分的責任，並非美援不足，而是國民政府的腐敗、貪污、無能所致。」²⁴美國此舉一方面有清算與國民政府關係的意義，另一方面亦暗示對中共有所期待。²⁵一九四九年十月一日，中華人民共和國政權在北京成立，台海兩岸隔海對峙的局面已然形成，美國國內主張放棄國民黨所代表的國民政府的聲浪也不歇。一九五一年一月五日，時為美國總統的杜魯門發表如下的「不干涉聲明」，即

²⁴ 參見張讚合著，兩岸關係變遷史，台北：周知文化事業股份有限公司與佛光大學聯合出版，西元 1996 年元月初版一刷，頁 100。

²⁵ 參見戴天昭著，台灣國際政治史，台北：前衛出版社，西元 2002 年 2 月初版第一刷，頁 338。

「美國無意掠奪台灣或中國的其他領土。目前美國並不考慮在台灣取得特別的權利或特權，亦不準備設置軍事基地。同時，美國不打算使用武裝部隊干涉台灣的現狀。美國政府不希望捲入中國的國內紛爭。相同地，美國政府亦不欲對台灣的中國軍隊，提供軍事援助與建議。」²⁶同年（一九五一年）一月十二日，時為美國務卿的艾契遜在記者會的演講中將台灣排除在美國西太平洋防禦陣線之外，以上美國的這些舉措都代表美國意欲放棄國民政府及台灣的態度已相當明顯。另一方面，雖然在國共戰事逆轉之際，美國起初對中共還有所期待，但在一九四九年七月一日毛澤東在其「論人民民主專政」一文中，公開宣布向蘇聯「一面倒」的外交路線，強烈抨擊美帝國主義支持國民政府，干預中國內政；其後中共並陸續逮捕及監禁美國駐中國的使節人員，並且締結中蘇（共）友好同盟條約，至此美國對中共的期望完全幻滅。²⁷一九五一年六月二十五日，韓戰以迅雷不及掩耳之勢突然爆發，韓戰的突然爆發等於是給了在台灣的中華民國政府一個好的機會。美國此時才意識到共產主義正在持續的擴張與蔓延，遂重新檢視其對華政策，於是杜魯門總統於同年（一九五一年）六月二十七日發表了「台灣海峽中立化宣言」的聲明，²⁸並且宣布美國第七艦隊將協防台灣，制止共產黨對於台灣的任何攻擊。自此，美國對國民政府的態度開始不同，隨後並在一九五四年十二月，中美雙方於華府簽訂「中美共同防禦條約」，「中美共同防禦條約」的簽訂代表著美國對中華民國的堅定支持，從

²⁶ 同註 25，頁 345。

²⁷ 參見張五岳著，分裂國家互動模式與統一政策之比較研究，台北：業強出版社，西元 1992 年 8 月初版，頁 20。

²⁸ 同註 25，頁 352。美國的「台灣海峽中立化宣言」中指出：「在此次加諸韓國的攻擊中，共產主義已明顯地超越破壞活動的範圍，而訴諸武力侵略與戰爭手段，企圖以此征服他國。在此種情勢下，台灣若落入共產主義者手中，即直接威脅全太平洋地域的安全。我（杜魯門）向第七艦隊下令阻止一切對台灣的攻擊，我（杜魯門）亦向在台灣的中國政府呼籲，停止所有對中國本土的海空作戰行動。台灣將來的地位，應待太平洋恢復安全，再以與日本締結和約或基於聯合國的考慮作成決定。」國民政府在台灣危殆的情勢可以說自此「台灣海峽中立化宣言」後獲得解圍，但宣言中提到之「（國民政府）停止所有對中國本土的海空作戰行動」等於限制了國民政府反攻中國大陸的任何行動，可以說美國讓中國分裂的情勢「底定」，造成「兩個中國」的結果，惟美國中國政策在此時是偏向支持在台灣的中華民國。

此，這也意謂著美國此時的中國政策是重新堅定支持在台灣的中華民國。

韓戰的爆發可以說是給了在台灣的中華民國一個新的契機，從一九五〇年六月韓戰爆發後一直到七〇年代以前，由於美國的支持，國民政府得以繼續在國際維持中華民國的法統，但美國一旦改變其中國政策，便會使國民政府所代表的中華民國陷入困境，所以，七〇年代以後，因為國際政治現實等因素的影響，美國逐步改善與中共的關係，美國在仍與中華民國有正式外交關係的情形下，尼克森總統訪問了中國大陸，隨後美國其與中共的關係遂逐漸正常化。美國其中國政策的轉向帶給了國府所代表的中華民國無限的衝擊，這也間接使得二十餘年來一直在聯合國裏與中共為聯合國中國代表權而角力的中華民國，在一九七一年的十月二十五日聯合國大會通過的《第二七五八號決議案》後，失去了其聯合國的中國代表權，中華民國在聯合國的代表權席位終究由中華人民共和國所取代，這也相對使得中華民國在世界上的中國法統的代表性受到強烈的質疑。而退出聯合國後，長期支持中華民國的美國又於一九七九年一月一日與中共所代表的中華人民共和國建交，轉而承認中共的中華人民共和國，只在同年（一九七九年）四月由美國國會基於「為維持西太平洋地區的和平、安全與穩定，並持續維持美國人民與台灣人民的商業、文化及其他關係」制定了《台灣關係法》(Taiwan Relations Act)，作為維持與台灣交往的法律依據。²⁹自此國際上大多數的國家與中共所代表的中華人民共和國建交，轉而承認中共的中華人民共和國是代表中國的唯一合法政府。

中共當局的「中華人民共和國」(PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA) 似乎比台灣當局的中華民國 (REPUBLIC OF CHINA) 在國際上更能尋找到更多國際成員的諒解與支持。目前世界上一九二個國家中有一六三個國家，包括所有主要大國都是承認中華人民共和國為代表中國的唯一合法政

²⁹ 參見張亞中、李英明合著，中國大陸與兩岸關係概論，台北：生智文化事業出版公司，民國2000年4月初版一刷，頁186。

府。³⁰而目前在世界上只有二十七個國家承認位處於台灣的中華民國。³¹或許兩岸間政治定位問題互動的微妙，可由李前總統登輝先生的一番說辭來得到最簡單的註解，那就是：「有時我們想想毛澤東最大的遺憾就是改了國號，如果仍叫『中華民國』的話，我們就麻煩了。因為它叫『中華人民共和國』，所以中華民國還能存在。」³²

³⁰ 參見謝敏捷著，「唯一選項或民主選擇：台北、北京、華府關於兩岸關係前景的爭議」，中國大陸研究（台北），第44卷第9期，民國90年9月，頁28。外交關係是詭譎多變的，此統計數字足使我們了解到中共所代表的中華人民共和國在國際外交上的優勢。

³¹ 截至西元2002年8月1日止，中華民國在國際上的邦交國有二十七個國家，分別是亞太地區有四國，非洲地區有八國，歐洲地區有一國，中南美地區有十四國。邦交國資訊請參見中華民國外交部網站，「外交資訊」，「邦交國」<http://www.mofa.gov.tw/newmofa/index.htm>

³² 此段說辭為李登輝總統於一九九一年六月十四日在革命實踐研究院的部份談話內容，參見李登輝著，經營大台灣—李登輝總統談市政經營、省政經營與國家經營，台北：遠流出版事業股份有限公司，頁377。

第二節 「一個中國」時期

中華民國對兩岸政治定位內涵的演變，因為受到國際政治情勢及國內特殊政治結構的雙重交互影響，所以在不同的時期遂有不同的演變出現。一九四九年中華民國政府由於在中國大陸地區與中共的內戰失利，由大陸播遷來台灣，在台灣仍舊延續了中華民國的正朔，而同年（一九四九年）的十月一日，在內戰中獲得勝利的中共則在北京成立了中華人民共和國，自此台海兩岸分裂分治之局面於焉形成。

退守台灣的中華民國，因為美國的戰略利益及全盤考量，在七十年代以前得以在美國的支持下繼續以正統中國自居，就算是後來被迫退出聯合國，再加上經歷中美斷交，但長期持守的「一個中國」政策在經歷蔣中正總統、嚴家淦總統、蔣經國總統等人的主政時期皆未曾有任何更動或改變，皆強調中華民國是代表中國的唯一合法政府及中華民國政府對大陸擁有主權及統治權。即使在李登輝總統繼位為總統後的初期，中華民國政府仍是採取明顯的「一個中國」政策，本節將對此作出詳盡的探討。

一、蔣中正總統主政時期

國共內戰失利後，國民政府在非常險峻的情勢中播遷至台灣，而「古寧頭戰役」可以說是決定台海兩岸最終分裂、分治的一役，在此戰役後就形成了北京的中華人民共和國與台北的中華民國隔海對峙的局面。基本上這個隔海對峙分裂的局面應該解釋為在「古寧頭戰役」後，中共本身的力量不足以渡海來「解放台灣」，而在台灣的國民政府同樣的也沒有能力渡海「反攻大陸」，所以今日中國分裂的局面可以說就是國共內戰所造成的

結果。³³而在台北的國民政府雖然喪失了在中國大陸的大半領土，但仍在台灣延續了中華民國的法統，並且視佔據廣大中國大陸領土的中共政權為「叛亂團體」。³⁴

另，上一節在探討「國際上定位的問題」時，我們了解到美國所扮演的角色在中國問題中是具有舉足輕重影響力的。在國共戰事明顯開始對國民政府不利之時，美國原本有意放棄國民政府而對中共有所期待，冷不防中共對美國不領情而仍舊選擇與前蘇聯結盟，美國才體認到此刻已播遷至台灣的國民政府的重要性，美國始重新調整其對華政策，繼續堅定支持在台灣的中華民國，從杜魯門、艾森豪、甘迺迪、詹森一直到尼克森等歷任美國總統主政期間，台灣在西太平洋的存在等於是酒瓶口的橡木塞，幫美國來圍堵共產主義的繼續擴散；而另一方面，在台灣的國民政府仍舊可以藉由美國的支持，繼續在國際上維持其中國的法統地位，中美雙方因此互蒙其利，雖然有時在某些方面意見未必一致。³⁵七十年代以前，由於美國的支持，中華民國持守「一個中國」政策，對內有助於強化島內人民對政府的支持，對外也可保有既存的外交關係。但此一持守「一個中國」的立場一旦失去美國支持便將會陷入困境，所以，七十年代以後，因為國際政治現實等因素的影響，美國與中共關係也逐步改善，隨後美國與中共的關

³³ 同註 27，頁 20。中國的分裂與德、韓兩國分裂最大的不同在於：國際上並沒有直接簽署分裂中國的任何協議或協定。故一般研究者大都將中國的分裂界定為「內戰型分裂國家」，主要肇因於國、共長期內戰的結果。

³⁴ 民國三十七年五月國民政府在中國大陸公佈了「動員戡亂時期臨時條款」，剿匪戰事仍然全面繼續進行，且視中共為「叛亂團體」。隨後國民政府剿匪戰事失利因而播遷台灣，民國四十三年三月在台灣所召開的第一屆國民大會第二次會議時，仍然決定該「動員戡亂時期臨時條款」的效力是繼續的。等於在中華民國政府的眼中，在北京成立政權的中共當局仍然是一不折不扣的「叛亂團體」。

³⁵ 台灣是美國在冷戰時期軍事上和經濟上的受惠者，但台灣從美國得到的援助雖多，但不見得台灣對美國所有的意見都能接受，以當時「反攻中國大陸」此事來說，美國意欲將蔣介石困在台灣而不使其以軍事行動反攻中國大陸的企圖其實十分明顯，而蔣介石每每在此事上與美國的意見相左，但卻又苦於得不到美國堅實的承諾。又美國對國府每年龐大的國防預算也有相當的意見，但國民政府卻還能在強大的美國壓力下保持己見而以高稅收來維持龐大的國防預算。金門馬祖是否撤軍，這件事當年國府也是與美國持不同的意見。或許當年「對抗共產主義」的共同目標可以把美國和國府連結在一起，但當此共同目標不在時，此結盟關係就會自然解體而不復存在。所以當美國在七十年代欲聯共制俄時，台灣的利益就被犧牲掉了。

係也開始正常化進而建交，追根究底，中華民國的「一個中國」政策基礎必須奠立在中華民國與美國仍持續保有正式外交關係的前提下才行，即美國必須仍然承認中華民國政府才是中國唯一合法政府才行。然一旦美國承認中華人民共和國，那麼中華民國政府堅持「一個中國」的立場將喪失其現實基礎，勢必在國際上更難以獲得到支持，所以美國所扮演的角色在中國問題中的確是具有舉足輕重的影響力。

自一九四九年國民政府播遷至台灣以來，國民政府面對失去中國大陸廣大領土的事實，在長達四十餘年隔海與中共對峙的期間裏，國民政府先後提出了「軍事反攻大陸」以及「三民主義和平統一中國」等政策，雖然在不同的時期有不同的政策，但國民政府堅守「一個中國」的立場並意欲「光復中國大陸」的目標在這期間始終未曾更改。以下筆者將由「內政上的作為」、「台海間的戰事」及「外交上的競爭」等幾個面向來探討蔣中正總統主政時期持守「一個中國」政策的具體舉措。

第一、內政上的作為

一九五五年七月十四日，蔣中正總統在應日本朝日新聞之請以書面答覆該報駐台記者河村博家的問答中提到：「『兩個中國』之說，乃承認蘇俄與其侵略工具（共匪）保有侵略成果（中國大陸）之政策，亦即獎勵侵略之政策。民主國家以兩個韓國獎勵侵略者，遂有越南戰事；又以兩個越南獎勵侵略者，遂有今日台灣海峽之風雲。中華民國政府決不容許蘇俄與共匪保有其侵略中國大陸之成果。對於其賣國的漢奸，是沒有一個國民不深惡痛絕，比之不共戴天的殺父之仇，還要憤恨十倍，這是你（河村博家）所知道的。我國『漢賊不兩立』的古訓，乃為中國人立身報國的基本教育，故承認外國侵略者與賣國賊之統治，決為中國歷史所不許的。況且俄帝共匪之殘暴，史無其儔，如果承認俄帝與共匪侵略中國的既成事實，是將我四億五千萬人民，完全委棄於俄帝共匪的暴政之下，聽其受奴役屠殺而不

加援手，此將為人類有史以來空前的罪惡。所以我中華民國政府與軍民，決不能放棄收復大陸，解救同胞的神聖責任。」³⁶一九六三年四月二十四日蔣中正總統單獨接見「華盛頓每日新聞」報紙記者傅瑞登柏時提到：「我們認為，反攻大陸問題是一項中國內政事情。」³⁷一九七一年十月二十七日蔣中正總統發表了「為聯合國通過非法決議告全國同胞書」，提到：「聯合國違反憲章規定，牽匪入會，我本漢賊不兩立之立場，及維護憲章之尊嚴，著及宣布退出聯合國。」³⁸又提到「毛共匪幫是中華民國的一個叛亂集團，對內殘害人民，罪惡如山，乃全中國人民，尤其是大陸上七億同胞之公敵。」³⁹觀之蔣中正總統主政時期的演講、書告、賀詞、訓辭等等，在在都顯露出蔣中正總統欲光復中國大陸的決心與意圖，而雖然台海兩岸因國共內戰而分裂了，但蔣中正總統堅持「一個中國」的政策仍然是其不動的基本立場，國民政府雖然因戰事失利而播遷至台灣，但蔣中正總統在台灣復行視事以來，將其在中國大陸龐大的政府系統也搬遷至台灣維持其運作。另外，中華民國憲法雖因戡亂的需要而暫時被凍結著，但也未見任何修改，基本上中華民國憲法仍維持著與整個中國大陸地區的關聯，且憲法裏所涵蓋的行使地區仍然包含中國大陸地區，這些都在在顯示出蔣中正總統堅持「一個中國」政策的舉措。

第二、台海間的戰事

一九五八年十月，中共人民解放軍在砲擊金門時，以中共國防部長彭德懷名義於一九五八年十月六日發表的「告台灣同胞書」，裡面提到：「台、澎、金、馬是中國的一部分，不是另一個國家。世界上只有一個中國，沒

³⁶ 參見中國文化大學中華學術院先總統 蔣公全集編纂委員會編輯，張其昀主編，先總統 蔣公全集（第三冊），台北：中國文化大學出版部，民國 73 年 4 月出版，頁 3886 3887。

³⁷ 同註 36，頁 3998。

³⁸ 同註 36，頁 3757。

³⁹ 同註 36，頁 3757。

有兩個中國。這一點，也是你們（中華民國）同意的，見之於你們領導人（中華民國總統蔣介石）的文告。」⁴⁰由中共所發表的「告台灣同胞書」中所言，可見蔣中正總統也是堅持「一個中國」政策的。只不過中共所堅持的「一個中國」指的是不為台北所承認的中華人民共和國；而蔣中正總統堅持的「一個中國」當然指的就是中華民國。

另，在「金門馬祖撤軍」此事上，美國總統艾森豪在當年曾力圖說服蔣中正總統放棄中國大陸沿海由國民政府軍隊所佔領的一些島嶼，但被蔣所拒絕。蔣認為金門、馬祖是其反攻中國大陸的跳板，也是把台灣與他希望有朝一日光復大陸連在一起的最後環節。⁴¹在美國的壓力之下，蔣不但不縮減兵力，反而在一九五八年之際已在金馬部署了十萬大軍。美國日益要求蔣介石放棄金馬，這使北京有了警惕，北京得到了與台北相同的看法，假使蔣介石接受美國的意見自金馬撤軍，那麼台灣與大陸相連的最後環節就被切斷了，「兩個中國」政策就會形成為現實。⁴²按照中共的觀察，中共認定美國是要強迫蔣介石接受「兩個中國」的計畫，但美國知道直接提出「兩個中國」是行不通的，所以才想要蔣從金馬撤軍，但蔣是一個愛國的中國人，蔣中正反對從金馬撤軍正是愛國的表現，所以中共願意在這方面予以配合（偶爾砲擊金馬）。按照中共的理解，蔣中正堅守金、馬不是為了別的，正是為了抗拒美國將台灣與大陸分離開來的意圖。⁴³從此處便可以看出蔣中正總統堅持「一個中國」政策的作為，而且這堅持「一個中國」政策的作為是不曾改變的。

⁴⁰ 參見郭立民編，中共對台政策資料選輯（1949-1991）上冊，台北：永業出版社，西元1992年4月5日初版一刷，頁172-173，中國國防部長彭德懷「告台灣同胞書」（一九五八年十月六日）。

⁴¹ 參見新新聞編譯小組譯，唐耐心（Nancy Bernkopf Tucker）著，不確定的友情：台灣、香港與美國，1945至1992，台北：新新聞文化事業股份有限公司，西元1995年3月20日初版一刷，頁88-89。

⁴² 同註41，頁91。

⁴³ 同註24，頁144-145。

第三、外交上的競爭

蔣中正總統主政時期，外交上最重要的目標就是與中共在國際社會上競爭，而我中華民國的具體政策就是力持「漢賊不兩立」的立場。韓戰之後，兩岸很明顯的在外交上展開激烈競爭的態勢，儘管兩岸間都持「漢賊不兩立」的立場，但雙方都採取明顯的「一個中國」政策，也由於台海兩岸雙方同時在外交承認上採取排他性的「漢賊不兩立」原則及對主權和領土控制的「重疊主張」(Overlapping Claims)⁴⁴，所以，兩岸之間並無存在「雙重承認」的可能性，類似「雙重承認」的例子，早年曾經發生在寮國與馬利，但我政府因為反對「兩個中國」，所以便與其斷絕外交關係。⁴⁵這可看出蔣中正總統主政時期在外交上是堅持「一個中國」政策的。

另一方面，台海兩岸外交上競逐的另一個目標，就是關於聯合國中國席位的問題。自中共於一九四九年十月一日建國之後，長達二十餘年的時間裏，中華民國和中華人民共和國在聯合國裏爭奪中國代表權的角力始終未歇。一九六〇年代中期，聯合國大會裏「兩個中國」的氣氛已經很濃，在一九六六年第二十一屆聯合國大會召開之時，義大利等六國曾提出「研究委員會案」來解決中國代表權的問題，由於此案帶有「兩個中國」的色彩，中華民國堅決反對，而中國大陸方面也堅決反對。一九六六、一九六七、一九六八連續三年，義大利等國仍然持續提出此案，惟仍然都被台海兩岸合力反對此「兩個中國」的相關提案。到一九六九年第二十四屆聯合國大會時，義大利等國知道再提「兩個中國」之類的案子，台海兩岸雙方必定都不領情，因此不再提出。⁴⁶中華民國堅決反對此帶有「兩個中國」

⁴⁴ 對主權和領土控制的「重疊主張」(Overlapping Claims)是指分裂國家中的對立體制都宣稱他們不僅代表他們有效控制的人民和領土部分，而且還代表分裂國家中他們未控制的部分。結果分裂國家外交承認和代表權的問題就成為「零和遊戲」，其他國家被迫在對立體制中選擇一個政治體制作為該國的唯一合法政府，雖然這個政治體制只控制國家的一部分。參見鄭海麟著，台灣主權的重新解釋，台北：海峽學術出版社，西元2000年9月初版，頁178-179。

⁴⁵ 參見高朗著，中華民國外交關係之演變(一九五〇—一九七二)，台北：五南圖書出版公司，民國82年4月初版一刷，頁34。

⁴⁶ 同註24，頁164-165。

色彩的「研究委員會案」，可見蔣中正總統主政時期仍是堅持「一個中國」政策的。但很不幸的，在一九七一年的十月二十五日聯合國大會通過的《第二七五八號決議案》，中華民國在聯合國的代表權席位由中華人民共和國取代了，這等於在聯合國的界定下，我中華民國已經不是一個具有國家人格的主權國家了，這也相對使得中華民國在世界上堅持的「一個中國」政策受到了嚴重的挫敗。

以上由蔣中正總統主政時期在「內政上的作為」、「台海間的戰事」及「外交上的競爭」等幾個面向的探討，我們可以了解蔣中正總統主政時期持守「一個中國」政策的具體作為與決心。

二、蔣經國總統主政時期

蔣經國總統主政後在「一個中國」政策上仍延續蔣中正總統的政策。他提出以三民主義統一中國，即是將以往的軍事反攻大陸徹底轉化為政治上的反攻大陸，在政治上仍然以中國的「正朔」自居，強調中華民國是獨立自主的國家，在台北的中華民國政府才是中國唯一合法的政府，中共政權仍然是叛亂團體。換言之，中華民國的主權及治權仍然是及於整個中國大陸的，整個中國大陸及台灣都是屬於中華民國政府所擁有的領土，中共偽政權是叛亂集團，無法代表整個中國，更不能代表整個中國國民。換言之，蔣經國總統主政後並未放棄蔣中正總統時期的「一個中國」政策及「漢賊不兩立」的堅持。

早在蔣經國先生出任總統前擔任中華民國行政院長之際，曾在一九七二年八月八日發表談話譴責日本媚匪，談話中提及：「最近日本政府首長一再宣稱，將與共匪進行所謂『國交正常化』，並表示日本與共匪關係正常化時，將與中華民國斷絕外交關係。日本首相及外相並計劃於九月間訪問大陸匪區，此乃對於中華民國政府與人民最不友好的態度，中華民國政

府茲特予以嚴正之譴責。中華民國政府乃中國唯一合法政府，保有中國大陸地區之主權，且二十餘年以來，對台、澎、金、馬及其他領土有效行使主權。」⁴⁷一九七三年十一月十二日，當時仍然擔任行政院長的蔣經國指出：「只有一個中國，就是中華民國。」⁴⁸此乃蔣經國先生出任總統前擔任中華民國行政院長之際堅持「一個中國」的立場表示。

一九七九年的中共全國人大常務委員會所發表的《告台灣同胞書》中，有以下的文字敘述：「台灣當局一貫堅持一個中國的立場，反對台灣獨立，這就是我們共同的立場，合作的基礎。我們一貫主張愛國一家。統一祖國，人人有責。希望台灣當局以民族利益為重，對實現祖國統一的事業作出寶貴的貢獻」。⁴⁹從以上中共所發表的《告台灣同胞書》中，中共肯定了其口中的台灣當局堅持一個中國的立場，並認為這是雙方合作的基礎，所以由此我們也可以了解當時在蔣經國總統主政時期，我政府仍然是堅持「一個中國」政策的。

一九七九年中共與美國建交，而自中共與美建交後一直到一九八七年政府開放台灣地區民眾前往中國大陸探親的這段期間，國民政府基本上在「一個中國」政策上的舉措表現在於：

第一，制止島內台獨與強調只有中國問題沒有台灣問題。由於國民政府長期堅守「一個中國」政策，而又接連在七十年代又面臨被迫退出聯合國及中美斷交等重大事件，中華民國在國際上也面臨了前所未有的外交困境，使得國府長期以來所堅守的「一個中國」的立場遭受到挫敗與質疑，此刻國民政府面臨了內外交迫的困境，對內面臨台灣島內日漸升高的台獨聲浪（認為唯有台灣獨立放棄『一個中國』才能走入國際社會）；對外則

⁴⁷ 參見蔣經國先生全集編輯委員會編輯，蔣經國先生全集（第十三冊），台北：行政院新聞局，民國80年11月初版，頁282。

⁴⁸ 參見柳金財著，「論九十年代以來中華民國政府關於『一個中國論述』內涵的持續與變遷」，共黨問題研究（台北），第27卷第4期，民國90年4月，頁10。

⁴⁹ 同註2，頁3。

面臨中共壟斷中國符號且開始採取和平統一的攻勢。國民政府對內嚴格制止台獨的相關行為，並認為「台獨」只是徒給中共出兵犯台的出師之名。對外面臨中共以中國唯一合法政府自居，並一再宣稱及矮化我中華民國政府為其中華人民共和國之地方政府的舉動，國民政府以只有中國問題而無台灣問題來回擊中共，並且在面臨中共一再發動例如「三通四流」、「葉九條」、「鄧小平一國兩制」等的和平統一攻勢之際，國民政府以「不接觸、不談判、不妥協」的三不政策來消極面對，使中共的和平統一攻勢宛如一拳打在軟棉中而無法遂其所願。

第二，以三民主義統一中國為號召，將以往的軍事反攻大陸徹底轉化為政治上的反攻大陸。西元一九八一年四月，執政的中國國民黨第十二次全國代表大會通過了「貫徹以三民主義統一中國方案」，作為國府的統一政策指導綱領，此項方案，除了敘述三民主義的歷史任務，並且表示台澎金馬復興基地三民主義建設的成就即為大陸重新光復後國家建設的藍圖，並期望中國的富強及世界的和平，只有摧毀共產暴政，以三民主義統一中國才能實現。⁵⁰很明顯的，「以三民主義統一中國」，即是將以往的軍事反攻大陸徹底轉化為政治上的反攻大陸。

綜觀以上，這是蔣經國總統主政時期堅持「一個中國」的具體舉措。

三、李登輝總統主政初期

西元一九八八年一月十三日，蔣經國總統去世，副總統李登輝先生依據中華民國憲法繼任為總統，接續蔣經國總統未完之任期。李登輝總統執政初期，仍然延續蔣經國總統生前所定調的相關政策，基本上沒有什麼改弦更張的舉措出現。

⁵⁰ 同註 18，頁 1 5。

一九八八年二月二十二日，李登輝先生在繼任中華民國第七任總統後的首次中外記者會上，在記者提問到究竟要以什麼樣具體的作法來達到促進台海兩岸的安定時，李總統表示了：「我們中華民國的國策，大家要了解，就是只有一個中國而沒有兩個中國的政策。只有一個中國，我們必須要統一。」⁵¹

一九八八年七月十二日，李登輝總統剛執掌國柄半年，執政的中國國民黨第十三次全國代表大會通過了「中國國民黨現階段大陸政策」，該政策中有以下的文字敘述：「我們要當仁不讓的團結全民族的力量，共同努力達成國家中興統一的歷史任務。」「對大陸，有『吾土吾民』的民族情感。」「本黨（中國國民黨）大陸政策的最終目標，在消除馬列主義共產制度的專制統治；建設民主、自由、均富、和平、統一的新中國。」「強化三民主義統一中國行動」。⁵²

一九九〇年三月二十九日，李總統登輝先生在國民大會八次大會閉幕典禮致詞指出：「雖然當前若干言論主張，求變心切，但是我們的國體不容變更，我們的國土不容分裂，我們統一中國的目標，尤不容動搖。」⁵³

一九九〇年五月二十日，李登輝先生當選中華民國第八任總統，李總統在就職典禮致詞中表示：「全國同胞、各位貴賓，中華民國四十年來的各項建設，雖然局限於台澎金馬地區，但凡所規劃，無不著眼於整個中國前途。台灣與大陸是中國不可分割的領土，所有中國人同為血脈相連的同胞。當此全人類都在祈求和平、謀求和解的時刻，所有中國人也應共謀以和平與民主的方式，達成國家統一共同目標。」⁵⁴又說「登輝願在此鄭重宣示，如果中共當局能體認世界大勢之所趨及全體中國人的普遍期盼，

⁵¹ 參見正中書局主編，傾聽人民的聲音 - 李登輝總統十年建樹，破舊立新，台北：正中書局，西元 1998 年 6 月第三次印行，頁 218。

⁵² 同註 18，頁 7-12。

⁵³ 參見陳志奇主編，台海兩岸關係實錄（文獻、政策、談話、評論）（1979-1997）（上冊），台北：國家建設文教基金會台海兩岸關係研究中心，民國 87 年 4 月初版，頁 35-36。

⁵⁴ 同註 18，頁 17。

推行民主政治及自由經濟制度，放棄在台灣海峽使用武力，不阻撓我們在一個中國的前提下開展對外關係，則我們願以對等地位，建立雙方溝通管道，全面開放學術、文化、經貿與科技的交流，以奠立彼此間相互尊重、和平共榮的基礎，期於客觀條件成熟時，依據海峽兩岸中國人的公意，研討國家統一事宜。」⁵⁵

一九九一年二月二十三日，國家統一委員會第三次會議通過了當時被視為政府最重要的大陸政策，也就是「國家統一綱領」。稍後的一九九一年六月十四日，李總統於國民黨革命實踐研究院的講話關於「國家統一綱領的目標與意義」中提到：「國家統一綱領的精神與中華民國的意識一樣的堅定。主張一個中國沒有錯，以後怎麼辦，就是一個中國到底。」⁵⁶

一九九一年四月三十日，李登輝總統宣布次日（五月一日）零時起終止動員戡亂時期，這表示中華民國政府不再將中共定位為「叛亂團體」。除此之外，此項宣告有兩個重大含義⁵⁷：第一，表示中華民國政府正式而且率先片面放棄以武力方式追求國家統一；第二，中華民國政府不再在國際上與中共競爭「中國代表權」。中華民國政府認為「中國只有一個」，但「台灣與大陸都是中國的一部分」，「中共不等於中國」。以上這即表示台灣與大陸是「一個中國內部的兩個地區」；台灣加上大陸才等於中國。這仍然符合中華民國政府長久以來所堅持的「一個中國」政策。

準此觀之，李登輝總統主政初期仍然是繼承兩位蔣總統時期的「一個中國」政策，其大陸政策並未逸脫「一個中國」軌道的。但在此必須了解的是，不管是兩位蔣總統主政時期的「一個中國」或是李登輝總統主政初期的「一個中國」，這裡的「一個中國」指的都是中華民國，而不是中共的「中華人民共和國」。

⁵⁵ 同註 18，頁 17-18。

⁵⁶ 同註 32，頁 377。

⁵⁷ 參見行政院大陸委員會編著，台海兩岸關係說明書，台北：行政院大陸委員會，民國 83 年 7 月，頁 6。

第三節 「一個中國，兩個對等政治實體」架構的提出

「一個中國」政策在蔣中正總統、嚴家淦總統、蔣經國總統主政時期未曾有任何更動或改變，皆強調中華民國是代表中國的唯一合法政府及中華民國政府對大陸擁有主權及統治權。七十年代以前，由於美國的支持，國民政府堅守「一個中國」政策，對內有助於強化台灣島內人民對政府的支持，對外也可保有既存的外交關係，同時對於中華民國在七十年代之前的國際地位實有所助益。但此一堅守「一個中國」的立場一旦失去美國支持便將會陷入困境，所以，七十年代以後，因為國際政治現實等因素的影響，美國與中共關係逐步改善，美國的中國政策明顯有了轉向，開始承認中華人民共和國。反觀我中華民國，自退出聯合國、中美斷交後，國際生存空間日益緊縮，因此，李登輝總統主政後將重點轉移到中華民國在台灣的存在。隨著台海兩岸實力的失衡，因為中華人民共和國在國際上已獲得多數國家承認其為中國的合法代表，如此一來，中華民國在指涉政治中國的處境上愈見不利，所以中華民國也開始在兩岸的政治定位上作出一連串的調整。

民國七十九年三月的國民黨十三屆二中全會上，李登輝在繼任總統兩年後，公開宣示：「對於當前我們一時無法在大陸有效行使治權的現況，我們應該有面對的勇氣。」也就是直到這一刻，在從大陸退守台灣四十多年後，我中華民國元首才首度公開承認我國並不有效統治全中國。⁵⁸李登輝主政後，全盤務實的面對不同以往的兩岸關係，在其主導下，我國大陸政策有了不同以往的風貌呈現。一九九一年十月七日，設置立意似乎參考分裂時期「兩德」與「兩韓」的「國家統一委員會」簡稱國統會成立，國統會的定位是總統有關台海兩岸決策的諮詢顧問編組機構。翌年，即一

⁵⁸ 參見張慧英著，李登輝：1988-2000 執政十二年，台北：天下遠見出版股份有限公司，2000年5月15日第一版第1次印行，頁151。

九九一年一月，主導我國大陸政策與決策的統籌專責機構，「大陸委員會」也在行政院編制下設置成立。同年 一九九一年 二月，也成立了財團法人型態，性質是民間中介團體的「財團法人海峽交流基金會」，海基會負責處理兩岸民間交流中涉及技術性與事務性的相關問題。⁵⁹這些負責大陸政策與兩岸關係的專責機構與對口單位相繼成立，更可窺探出李登輝主政後欲將兩岸關係導入制度化與正常化的決心，可謂已建構出兩岸關係間的交流制度體系，這也跳脫了以往兩位蔣總統主政時期與中共間互不接觸、互不往來的窠臼與格局。

一九九 年六月，中華民國政府召開「國是會議」，與會人士有了共識，認為台海兩岸分別為「擁有統治權的政治實體」。⁶⁰這應該是「政治實體」該辭的濫觴。

一九九一年二月二十三日，國家統一委員會第三次會議通過了被視為當時政府大陸政策最重要的基石，也就是「國家統一綱領」，稍後並於同年 一九九一年 的三月十四日經由行政院第二二二三次會議正式加以通過。李登輝總統曾經對「國家統一綱領」有以下的一番評論與定位，他說：「國家統一綱領，事實上是代替維持我們四十幾年動員戡亂時期的原則。四十幾年的台灣海峽關係完全是以動員戡亂時期作為我們領導的原則，但是在動員戡亂時期終止後，如何規範海峽兩岸的互動，除了國家統一綱領以外，沒有任何其他可以替代的了。」⁶¹而國統綱領是有史以來，中華民國首度在文件中明確的承認台海兩岸分處不同地緣的政府，是兩個不同的「政治實體」，階段性的意義相當重大。⁶²在國統綱領中，近程交流互惠階

⁵⁹ 中共亦於一九九一年的十二月成立了「海峽兩岸關係協會」，作為與台灣海基會的對話窗口。從此以後，兩岸之間有關事務性或技術性的功能協商與談判，在一九九一年十二月以後，就正式進入兩會時期。

⁶⁰ 同註 57，頁 22。

⁶¹ 同註 32，頁 371。

⁶² 參見鄒景雯採訪紀錄，李登輝執政告白實錄，台北：印刻出版有限公司，西元 2001 年 6 月初版 50 刷，頁 183。

段很明確的有以下文字的指出：「在互惠中不否定對方為政治實體...」。所以我們可以很清楚的了解到國統綱領中，除了賦予中共當局「政治實體」的新定位而摒除以往軍事對峙情形下的「叛亂團體」界定外，綱領中最重要莫過於「一個中國，兩個對等政治實體」架構的提出。國統綱領中之所以會以「一個中國、兩個對等政治實體」來謀求兩岸關係的新定位，是因為基於過往國共內戰的歷史以及目前的政治現實，中國目前是暫時分裂為兩個地區的，即台灣地區與大陸地區，且在這兩個地區分別存在著排他管轄權的兩個對等政治實體，即統治台灣地區的中華民國與統治大陸地區的中華人民共和國。在國際間則為並存之兩個國際法人，而統治台灣地區的中華民國與統治大陸地區的中華人民共和國其彼此的關係是為「一個中國」原則下暫時分裂之兩個對等政治實體，是屬於「一國內部」的性質，因此國統綱領中提出的「一個中國、兩個對等政治實體」的新定位主張，此主張應該是完全不同於中共所認為台灣朝向「兩個中國」、「一中一台」的作法。

民國八十年四月三十日的「李登輝總統記者會」中，當時李總統也做了以下的表示：「對於更明確地對大陸的定位，大家非常的關心。大陸地區現在為中共所控制，這是我們應該面對的事實。在『國家統一綱領』中，我們曾經明白指出，在一個中國的原則下，海峽兩岸應在交流互惠中，不否定對方為政治實體，故我們今後將視中共為控制大陸地區的政治實體，我們稱它為大陸當局或中共當局。至於不妨礙我們既定以自由民主均富統一中國的政策，我們期許中共對這一方面的回應，如果是中共政權不放棄在台海使用武力、不放棄在國際間繼續孤立我們，則我們祇能認定它為具有敵意的政治實體.....。」⁶³這是國統綱領在針對動員戡亂時期終止後，中華民國與中華人民共和國敵對狀態結束，提出「兩個對等政治實體」的

⁶³ 同註 18，頁 19。

架構，一方面來為中共定位，也藉由承認中共的政治定位，進而達到也為自己（中華民國）定位的目的。另一方面，「政治實體」是中性的敘述，在國際法及國際政治上並無具體的界定，從國家、政府、政權的一部份、獲有政治權力的團體等，都沒有定義，因此為創造性的模糊。同時，「政治實體」是針對兩岸為訴求，主張相互承認彼此為政治實體，並非針對國際而來；在國際關係上仍然堅持中華民國為一主權國家，因此（中華民國的國家地位）並無降格的問題。⁶⁴

針對台灣方面通過「國家統一綱領」，並且在綱領中提出「一個中國，兩個對等政治實體」架構的做法，原載於中共人民日報海外版（一九九一年三月十八日）的一篇專文「評台灣『國家統一綱領』」就指出：「作為台灣當局『未來大陸政策的最高指導方針』，此『綱領』頗有可議之處。」⁶⁵該專文認為：「『綱領』要求兩岸『在互惠中不否定對方為政治實體』，『在國際間相互尊重，互不排斥』等等，其目的就是要讓台灣以一個獨立的政治實體進入國際社會，謀求外交上的所謂『雙重承認』，顯然，這種要求是極不現實的。……現在台灣當局又將某些不應有的條款寫進『國家統一綱領』中，並以此作為發展兩岸關係的籌碼，要求大陸承認台灣為所謂獨立的、對等的『政治實體』，在『國際間相互尊重、互不排斥』。這是違背兩岸人民以及中華民族利益的。按照國際法，一個國家不可能存在兩個代表這個國家的對等政府。所謂『雙重承認』，只會導致『兩個中國』或『一中一台』。這只能使兩岸走向分離，而不是邁向統一。如此，豈不與『綱領』所揭示的『促成國家的統一』等原則相悖離？中華人民共和國政府是代表全中國人民的唯一合法政府，這早為國際社會所公認，台灣當局應正視此一現實。」⁶⁶台灣方面提出的國統綱領，無疑的在當時被視為台灣當

⁶⁴ 同註 62，頁 183 184。

⁶⁵ 同註 2，頁 65。

⁶⁶ 同註 2，頁 65 66。

局大陸政策的最高指導原則。而面對國統綱領，中共當局雖然一度仍有不滿意的聲音傳出，但仍然還是對當時尚未離開統一步軸的李登輝主政領導下的台灣當局充滿期許，期望能在李所釋放出來的善意下，來與台灣當局「交通」。⁶⁷誠如原載於中共人民日報海外版（一九九一年三月十八日）的這篇「評台灣『國家統一綱領』」專文的文末就指出：「祖國統一，綱領、口號固然重要，而更重要的在於行動。我們期盼台灣當局能在祖國統一大業中走出實際的步子，真正有所作為。」⁶⁸

一九九二年八月一日，國統會第八次會議通過《關於一個中國的涵義》，提出「海峽兩岸均堅持一個中國的原則，但雙方所賦予的涵義有所不同。中共當局認為『一個中國』即為『中華人民共和國』，將來統一以後，台灣將成為其轄下的一個『特別行政區』。我方則認為『一個中國』應指一九一二年成立迄今的中華民國，其主權及於整個中國。但目前之治權，則僅及於台澎金馬。台灣固為中國之一部分，但大陸亦為中國之一部分」。⁶⁹國統會第八次會議通過的《關於一個中國的涵義》，這種包容性的「一個中國」定義，雖頗能反應中國暫時分裂的現實，卻顯然無法兼容於中共近年來所積極營造的片面而且排他性的「一個中國」架構，⁷⁰但國統綱領與《關於一個中國的涵義》的通過，清楚且完整地表明了政府欲以「一個中國、兩個對等政治實體」此新定位來謀求兩岸關係突破的善意。此種「一個中國、兩個對等政治實體」的新定位主張可說是中華民國政府在宣布終止動員戡亂時期及同時廢止動員戡亂時期臨時條款後，對兩岸關係最

⁶⁷ 大陸學者任品生為文指出，他認為國統綱領雖然也包含一些積極因素，如確認「一個中國」的目標；強調「大陸和台灣均是中國的領土」；以及最後的目標是促使兩岸統一，但他認為國統綱領中設有太多的先決條件，預設了種種障礙，顯然與台灣當局口頭上宣稱的祖國統一目標相悖，所以他認為台灣當局的國統綱領具有明顯的消極性。參見任品生著，「論台灣國統綱領與兩岸關係」，收錄於馬起華編，兩岸關係學術研討會實錄，台北：中華會出版，民國 81 年 12 月出版，頁 156。

⁶⁸ 同註 2，頁 67。

⁶⁹ 同註 18，頁 103。

⁷⁰ 參見趙建民著，「兩岸關係與外交的結構性矛盾」，收錄於趙建民等著，建構有為有守的兩岸與外交政策，台北：中國國民黨中央政策研究工作會，民國 88 年 12 月初版，頁 66。

恰當的定位架構。

一九九四年四月十四日，時為「千島湖事件」發生後的不久，李總統在接受自由時報專訪時表示：「中共說台灣是中華人民共和國的一省，這是亂講話，沒繳過一毛錢的稅，沒有統治過台灣一天，也不是人民選出來，主權在哪裏？……，一個中國是我們的目標，台灣與中共是兩個政治實體，但目前看不到一個中國，一個中國在哪裏？這是將來的目標。現階段是『中華民國在台灣』與『中華人民共和國在大陸』，我們應該儘量忘記一個中國、兩個中國這種字眼...。」⁷¹李總統在專訪中關於兩岸關係的回答，這表示之前國家綱領中「一個中國、兩個對等政治實體」的架構裏的「一個中國」的涵義已經出現了變化，已不再是國統會第八次會議通過的《關於一個中國的涵義》裏的意涵了。而無獨有偶的，隨後在一九九四年七月台灣方面所發表的《台海兩岸關係說明書》中，「一個中國」的涵義已經變成是「歷史上、地理上、文化上、血緣上的中國。」很明顯的自此以後，「一個中國」已經不是政治性的界定了。《台海兩岸關係說明書》中提到了：「『國家統一綱領』提出『一個中國、兩個對等政治實體』的架構，來定位兩岸關係，其主要內涵包括：（一）中華民國的存在乃是不容否認的事實。（二）『一個中國』是指歷史上、地理上、文化上、血緣上的中國。（三）兩岸的分裂分治只是中國歷史上暫時的、過渡時期的現象，經由兩岸共同的努力，中國必然會再度走上統一的道路。因此，在追求統一的過程中，兩岸可先經由民間事務性交流，消除彼此間的敵意，進而營造統一的條件；雙方在國際上互相尊重而非彼此排斥；以及雙方放棄以武力作為實現統一的手段。（四）為兩岸的政治談判預留空間，正因為中國目前是分裂為兩個政治實體，才要經由交流和談判，使它合而為一。而『國家統一綱領』也明確規定在遠程協商統一階段，兩岸成立『統一協商機構』，

⁷¹ 同註 32，頁 448-449。

經由談判方式完成國家統一架構的規劃。」⁷²從這裡可以了解，至此政府設定兩岸的政治定位，「一個中國、兩個對等政治實體」的架構仍然還在，但「一個中國」的意涵已經由國統會第八次會議通過的《關於一個中國的涵義》裏的政治性意涵轉變成為《台海兩岸關係說明書》裏「歷史上、地理上、文化上、血緣上的中國」之非政治性的意涵。在將「一個中國」去政治化後，更重要的，這表示政府已經放棄了以往「一個中國即是中華民國」的立場，並且在敘述兩岸分裂分治的情況後不再強調「中華民國的主權仍舊及於中國大陸」的主張。

《台海兩岸關係說明書》中提到：「中華民國政府堅決主張『一個中國』，反對『兩個中國』與『一中一台』。中華民國政府同時也主張在兩岸分裂分治的歷史和政治現實下，雙方應充分體認各自享有統治權，以及在國際間為併存之兩個國際法人的事實，至於（台灣與中國大陸）其相互間之關係則為一個中國原則下分裂分治之兩區，是屬於『一國內部』或『中國內部』的性質。我們（中華民國）的主張極其務實；這些主張亦與『兩個中國』或『一中一台』的意涵完全不同。」⁷³又說：「中華民國政府務實地提出『政治實體』的概念，作為兩岸互動的基礎，所謂『政治實體』一詞其含義相當廣泛，可以指一個國家、一個政府或一個政治組織。現階段兩岸的互動，唯有暫時擱置『主權爭議』的問題，才能解開四十餘年的結，而『政治實體』正是解開這個結的最佳選擇。」⁷⁴雖然台灣方面務實地提出「政治實體」的新概念，但是中共仍然認為「政治實體」是台灣在搞「兩個中國」或「一中一台」的具體作法。中國大陸學者指出：「“政治實體”是一個抽象、模糊的概念，泛指一切從事政治活動的主體，包括國家、政府、政黨、政團等等政治組織。政府當然是政治實體，但政治實體不僅僅

⁷² 同註 57，頁 25。

⁷³ 同註 57，頁 27。

⁷⁴ 同註 57，頁 25。

是指政府，從這個意義上講，“兩個政治實體”的定位比“兩個政府”的定位富有彈性，具有一定的模糊性。但另一方面，政治實體又可以是指一個國家，對等的政治實體架構亦可以是兩個國家的架構，只要對等政治實體的一方是一個國家，則與之對等的另一方就必然也是一個國家，於是由“一國兩體”自然可以得出在一個中國內存在著兩個國家的推論..。」⁷⁵雖然中共對「一個中國、兩個對等政治實體」仍有相當的認知差距，但此「一個中國、兩個對等政治實體」的架構不失為處理兩岸政治定位上的一種新意。

⁷⁵ 參見王升著，「李登輝關於兩岸關係定位的主張之演變」，台灣研究（北京），第3期（總27期），西元1994年9月，頁70。

第四節 「一個分治的中國」的提出

一九九七年二月二十二日，行政院新聞局發布了「透視『一個中國』說帖」，說帖中提到：「若就字面而言，『一個中國』的說法已經暗示，中國目前並未統一。中國如果已經統一，根本就不會有『一個中國』問題，就好像現在沒有人提出『一個德國』、『一個越南』，更不可能有『一個美國』或『一個日本』的問題。說『一個中國』，正是因為中國現在不是一個。」⁷⁶「中華民國自一九一二年建國以來即為一個主權國家。而自一九四九年中共政權成立起，中國即處於分治的狀態。其後由於台北與北京均未統治過對方，所以誰也不能代表對方，當然，誰也不能代表全中國，而只能代表各自有效統治的一部分。準此，我們認為，與其去說『一個中國』，不如說『一個分治的中國』(one divided China)，就像現在的韓國，過去的德國或越南一樣。」⁷⁷在這個行政院新聞局所發布「透視『一個中國』說帖」中，最重要的莫過於提出「一個分治的中國」one divided China 說法。

對於「一個分治的中國」one divided China 的說法，個人覺得早在李登輝總統於一九九五年四月八日為回應「江八點」於國家統一委員會第十次全體委員會議中的致詞「讓炎黃子孫昂首屹立」(即俗稱的李六條)中即可預見一些端倪。「李六條」在第一條即明白指出：「在兩岸分治的現實上追求中國統一。」⁷⁸接下來又指出：「民國三十八年以來，台灣與大陸分別由兩個互不隸屬的政治實體治理，形成了海峽兩岸分裂分治的局面，也才有國家統一的問題。因此，要解決統一問題，就不能不實事求是，尊重歷史，在兩岸分治的現實上探尋國家統一的可行方式。只有客觀對待這

⁷⁶ 同註 18，頁 803。

⁷⁷ 同註 18，頁 805-806。

⁷⁸ 同註 18，頁 425。

個（分治的）現實，兩岸才能對於『一個中國』的意涵，儘快獲得較多共識。」⁷⁹一九九七年二月二十二日行政院新聞局發布的「透視『一個中國』說帖」中提到的「一個分治的中國」one divided China 的說法，這跟先前一九九五年四月八日「李六條」裏刻意強調「兩岸分治的現實」可以說是遙相呼應，且「李六條」裏對於「一個中國」不再多提，只說「只有客觀對待這個現實（分治的現實），兩岸才能對於『一個中國』的意涵，儘快獲得較多共識。」

一九九七年六月十三日，李總統登輝先生在接受美國「華盛頓時報」專訪時提到：「鑑於中國大陸與台灣已分治了四十多年的事實，北京的『一國兩制』模式並不適用於國家統一。」⁸⁰

一九九七年七月四日，李總統登輝先生在行政院新聞局中外記者茶會之談話中提到：「從歷史或政治的角度來分析，台灣的情況和香港有很大不同，大陸當局固然可以用它所謂的『一國兩制』把香港納入它的統治，但是它享用同樣的方法來處理海峽兩岸分治的局面，就顯得過於一廂情願。」⁸¹

一九九七年七月二十一日，李總統登輝先生在第三屆國民大會第二次會議國情報告中針對兩岸關係提到：「去年年底，『國家發展會議』曾就如何推動兩岸關係，達成三十六項共識。其中『兩個對等政治實體』的宣示，對兩岸關係作了明確的定位。此一共識，不但符合兩岸分治的政治現實，也與『國家統一綱領』所揭示的民主統一目標契合。今後兩岸關係能否良性互動，端賴中共當局能否務實面對『一個分治中國』的現實。」⁸²

一九九七年八月二十五日，李總統登輝先生在執政的中國國民黨第十五次全國代表大會針對兩岸關係的致詞提到：「中華民國建國八十六年以

⁷⁹ 同註 18，頁 425。

⁸⁰ 同註 18，頁 666。

⁸¹ 同註 18，頁 670。

⁸² 同註 18，頁 673。

來，始終是一個主權獨立的國家，我們不會、也不需要再尋求所謂的『獨立』。面對兩岸分裂、分治的事實，我們早經制定國家統一綱領，以理性、和平、對等、互惠原則，追求全中國在自由、民主、均富下統一的最終目標。」⁸³

一九九七年九月九日，時為行政院長的蕭萬長在立法院第三屆第四會期有關大陸政策與兩岸關係的施政報告中提到：「對於兩岸關係的發展，我政府始終秉持著務實的態度，……，我們更本於『雙贏』的觀點，提出『兩岸關係以經貿為主軸』、『兩岸進入協商時代』、『中國人幫中國人』等積極性、建設性的呼籲與建議。但是，中共當局始終不能務實面對兩岸『分治』的事實，致使兩岸關係時生波折。」⁸⁴「我政府推動務實外交，是基於中華民國的存在，以及兩岸『分治』的事實。就是因為兩岸『分治』的事實，才會有兩岸統一的問題，也才會有統一之前兩岸關係的問題。」⁸⁵

一九九九年四月八日，李登輝總統在主持國家統一委員會第十四次全體委員會議閉幕時的致詞中指出：「因此，我們堅持：一、兩岸關係的發展，必須從對等分治的歷史與政治現實出發。二、在推動兩岸關係時，應堅定國家的生存至上，人民的安危與福祉優先的立場。」⁸⁶

綜觀「一個分治的中國」的提出，來描述兩岸「分治」、「分離」的現狀，是接近現狀的事實表述。而我政府自此以後，在兩岸關係上也刻意強調「兩岸分治的現實」，而對於「一個中國」則不再多提，避免再陷入中共「世界上只有一個中國；台灣是中國的一部分；中華人民共和國是代表中國的唯一合法政府」的「一個中國」原則的窠臼裏。

⁸³ 同註 18，頁 675。

⁸⁴ 同註 18，頁 717-718。

⁸⁵ 同註 18，頁 719。

⁸⁶ 參見行政院大陸委員會編印，大陸工作參考資料（八十九年版），台北：行政院大陸委員會，民國 89 年 7 月出版，頁 12。

第五節 「特殊的國與國關係」定位的提出

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台、澎、金、馬。我國並在一九九一年的修憲，增修條文第十條（現為第十一條）將憲法的地域效力限縮在台灣，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台灣人民中選出，一九九二年的憲改更進一步於增修條文第二條規定總統、副總統由台灣人民直接選舉，使所建構出來的國家機關只代表台灣人民，國家權力統治的正當性也只來自台灣人民的授權，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。……兩岸關係定位在特殊的國與國關係，所以並沒有再宣佈台灣獨立的必要。⁸⁷

西元一九九九年七月九日，李登輝總統向國際社會拋出了新的兩岸政治定位，即是「特殊的國與國關係」，而上述的談話即是李登輝總統於一九九九年七月九日接受「德國之聲」專訪時有關「特殊的國與國關係」的部分答問內容。李總統所提出的「特殊的國與國關係」，實際上就是將台海兩岸的政治定位重新界定為「兩個中國」，而界定為「兩個中國」的結果，等於事實上嚴重衝擊了以往國民黨執政時期與中共都曾經認同的「一個中國」原則。「特殊的國與國關係」的提出，也將我國的大陸政策作了重大的轉折，這重大的轉折等於完全否決了以往數年來我國的大陸政策，這其中包括了國統綱領裏「一個中國，兩個對等政治實體」的架構；一九九二年八月國家統一委員會第八次會議所通過的關於「一個中國」的涵義；⁸⁸—

⁸⁷ 同註 21，頁 2 3。

⁸⁸ 一九九二年八月一日國家統一委員會第八次會議界定「一個中國」的涵義，內容中提到：「海峽兩岸均堅持『一個中國』之原則，但雙方所賦予之涵義有所不同。中共當局認為『一個中國』即為『中華人民共和國』，將來統一以後，台灣將成為其轄下的一個『特別行政區』。我方（中華

九九四年七月的「台海兩岸關係說明書」,⁸⁹以及一九九七年二月新聞局「透視一個中國問題」說帖裏的「一個分治的中國」(one divided China)⁹⁰等說法。「特殊的國與國關係」論述的出現,等於將先前幾年台灣方面最主要所提出的「政治實體」的內涵,重新界定中華民國為一「獨立主權國家」的事實,而且無形中也拉抬了中華人民共和國的位階,由模糊的「政治實體」也承認其(中華人民共和國)也為一「獨立主權國家」的事實,等於就是中華民國 V.S. 中華人民共和國的「兩個中國」。

台海兩岸因國共內戰而分裂,遂形成了中華民國與中華人民共和國隔海對峙的情形。前面章節有提及,早期由於韓戰的爆發與美國的支持等諸多對我中華民國有利的因素產生,致形成對我國有利的的國際情勢氛圍,使得我中華民國在國際社會上獲得「法統中國」的承認。但七十年代以後,因為國際政治現實等因素的影響,美國與中共的關係逐漸正常化。美國中國政策的改變帶給了中華民國相同的衝擊,這也間接使得中華民國在一九七一年失去了聯合國的中國代表權,這也相對使得中華民國在世界上的中國法統的代表性受到強烈的質疑。而退出聯合國後,長期支持中華民國的美國又於與中共所代表的中華人民共和國建交,自此國際上大多數的國家與中共所代表的中華人民共和國建交,轉而承認中共的中華人民共和國是

民國)則認為『一個中國』應指一九一二年成立迄今之中華民國,其主權及於整個中國,但目前之治權,則僅及於台澎金馬。台灣固為中國之一部分,但大陸亦為中國之一部分。」而李總統所提出的「特殊國與國關係」很明顯的為「兩個中國」(即中華民國 vs. 中華人民共和國)的論點,等於已經揚棄了以往「一個中國」的政策。同註 18, 頁 103。

⁸⁹ 一九九四年七月《台海兩岸關係說明書》中曾提到:「中華民國自西元一九一二年創立以來,在國際間始終是一個具獨立主權的國家,這是個不爭的歷史事實。但是,在兩岸關係的處理上,雙方既不屬於國與國間的關係;也有別於一般單純的國內事務。」同註 57, 頁 24。又提到「中華民國政府堅決主張『一個中國』,反對『兩個中國』與『一中一台』。...至於其(中華民國與中華人民共和國)相互間之關係則為一個中國原則下分裂分治之兩區,是屬於『一國內部』或『中國內部』的性質。」同註 57, 頁 27。

⁹⁰ 一九九七年二月二十二日新聞局「透視一個中國問題」說帖裏,內容中有以下文字敘述:「中華民國自一九一二年建國以來即為一主權國家。而自一九四九年中共政權成立起,中國即處於分治的狀態。其後由於台北與北京均未統治過對方,所以誰也不能代表對方,當然,誰也不能代表全中國,而只能代表各自有效統治的一部分。準此,我們認為,與其去說『一個中國』,不如說『一個分治的中國』(one divided China),就像現在的韓國,過去的德國或越南一樣。」同註 18, 頁 803-806。

代表中國的唯一合法政府。而中共在取得了「一個中國」的壟斷權後，不斷在國際上將其「世界上只有一個中國；台灣是中國的一部分；中華人民共和國是代表中國的唯一合法政府」的「一個中國」原則向美國和國際社會推銷，並強加於台北身上。中共在國際社會上一直視台灣為其地方體制的做法，使得台灣國際空間日窄，這使得台灣原先所提出的「一個中國即中華民國」的說法早已無任何空間。隨後台灣在「政治定位」上提出了諸如「一國兩區」、「一國兩府」、「一個中國，兩個對等政治實體」、「一個中國為指向的階段性兩個中國」、「一個分治中國」等作法來設法謀取兩岸間的對等地位及國際生存空間，但還是面臨了中共以地方政府對待且毫無轉圜的「一國兩制」終局，有鑑於此，這使得台灣終於在西元一九九九年七月九日由李登輝總統接受「德國之聲」專訪時，向國際社會拋出了新的兩岸政治定位，即是「特殊的國與國關係」。

在李登輝總統發表「特殊的國與國關係」主張後，作為我國負責大陸事務及政策的陸委會，由陸委會主委蘇起於一九九九年七月十二日有關「特殊的國與國關係」的記者會中做了以下的談話表示來闡明「特殊的國與國關係」，蘇起認為李總統的這項宣示包含了三項意義：「第一，具有務實性。中共在一九四九年建政，創立中華人民共和國，迄今五十年以來從未統治過中華民國政府所轄的台、澎、金、馬地區。而中華民國自一九九一年修憲以後，各級民意代表及總統、副總統均由台灣人民直接選出；國家權力統治的正當性也只來自台灣人民的授權。所以中華民國與中華人民共和國政府分別統治台灣與大陸兩地，這已是一個不爭的政治現實與法律事實。第二，具有延續性。李總統主政下，中華民國大陸政策在國內朝野逐漸凝聚與擴大共識的同時，民意顯示政府大陸政策的推動方向，始終符合民意的主流。這次的宣示，主要係在明確陳述兩岸關係的現狀。大陸政策本身並沒有任何重大改變與修正。因此我方仍將推動兩岸既有的交流與對話。第三，具有開創性。在一九九一年我方公布的國家統一綱領中，是

以『對等政治實體』來定位兩岸關係，其旨在暫時擱置主權爭議問題，以營造兩岸互動較為寬廣的空間。隨後，我們也從善意出發，在政策上配合作出一系列調整，包括了終止動員戡亂、推動協商、擴大交流、訂定兩岸人民關係條例等。反觀這些年來，大陸當局卻以敵意回應我方的善意，一再擴張其所謂『一個中國』原則之意涵，並以港澳為模式，企圖將『一國兩制』強加於我方；同時對台灣試射飛彈，進行文攻武嚇；在國際間打壓我方國際生存空間，無所不用其極；在兩岸間，藉詞中斷制度化協商，並刻意拖延交流失序問題的解決。我們認為，兩岸當前的不正常關係，都是中共不肯面對現實所造成的，在即將邁入二十一世紀之前，兩岸關係應當依照客觀存在的政治與法律事實明確加以定位，俾使兩岸擺脫『一個中國』意涵的爭執，以新的觀念再啟兩岸互動的新頁。相信在對等的地位上，台北與北京可以針對雙方所面臨的問題，無所不談，其中當然也包括大陸當局希望的政治談判。」⁹¹

事實上，早在一九九九年七月的「特殊的國與國關係」提出前，在同年五月李總統所出版的《台灣的主張》一書中，就有一些先行言論提出，書中指出：⁹²

我們目前將台灣定位為「在台灣的中華民國」，「在台灣的中華民國」具有國家的主體性，也保持了主權獨立。台灣內部有些人主張要成立「台灣共和國」，但我認為不應這麼做，也沒有必要這麼做。因為宣佈成立「台灣共和國」只會使台灣的主體性變得曖昧不明，並將危及台灣的主權獨立與存在。為確立台灣的存在，我們不僅要拒絕這種簡化存在問題為獨立問題的方式，更必須在法理上奠定無可辯駁的論據。因此，我希望在卸下總統職務之前，能集國際法學者之力，就台灣的國家定位問題，提出更完整的解釋……

⁹¹ 參見「中國官方對台政策文件匯集—兩國論專題」，「蘇起對於特殊國與國論第一次記者會」，網址：http://gptaiwan.org.tw/~cylin/China/2-states/1999_7_12.htm

⁹² 參見李登輝著，台灣的主張，台北：遠流出版事業股份有限公司，西元1999年5月20日初版一刷，頁240-241。

兼具霸權主義與民族主義的大中華主義，對其他亞洲國家而言，仍然極具威脅性。俄羅斯或許沒有感受到中國大陸的壓力，但印度則因深感威脅而與中國大陸對峙，其他國家也都對中國大陸多少存有恐懼之心。倘此情形繼續存在，亞洲將永遠不會有安定之日。最理想的情況，是中國大陸擺脫大中華主義的束縛，讓文化與發展程度各不相同的地區享有充分的自主權，如台灣、西藏、新疆、蒙古、東北等，大約分成七個區域，相互競爭，追求進步，亞洲或許會更安定。

以上這就是造成中共認為李登輝總統在分裂中國的所謂「七塊論」，而這「七塊論」見諸於世面不到兩個月的時間，「特殊的國與國關係」隨即提出，在這裡或許可以解讀為「七塊論」是為提出「特殊的國與國關係」而提早放出的風向球吧。

「特殊的國與國關係」的提出，相當程度其實就是反映了中共不願面對目前兩岸分裂、分治的現實情況。觀之一九九三年八月三十一日中共國務院台灣事務辦公室及新聞辦公室所發表的「台灣問題與中國的統一」白皮書，白皮書中提到：「由於種種原因，台灣迄今尚處於與大陸分離的狀態。這種（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，中國人民為維護國家統一和領土完整的鬥爭也一天不會結束。」⁹³中共當局在白皮書中很明確的指出了「台灣迄今尚處於與大陸分離的狀態」，這表示台灣和中國大陸目前並不是統一的，不是統一的話，中國大陸目前的身分（政治定位）是什麼？台灣目前的身分（政治定位）又是什麼呢？很清楚的，中國大陸目前的身分（政治定位）就是在國際上得到絕大多數國家承認的中華人民共和國；而台灣的身分（政治定位）就是目前在世界上得到二十七個國家承認的中華民國。⁹⁴中共當局在其白皮書中已

⁹³ 同註 2，頁 265-266。

⁹⁴ 截至西元 2002 年 8 月 1 日止，中華民國在國際上的邦交國有二十七個國家，分別是亞太地區有四國，非洲地區有八國，歐洲地區有一國，中南美地區有十四國。邦交國資訊請參見中華民國外交部網站，「外交資訊」，「邦交國」<http://www.mofa.gov.tw/newmofa/index.htm>

如此明確的指出「台灣迄今尚處於與大陸分離的狀態」，所以台灣絕對不可能是以中華人民共和國的一個地方政府或特別行政區的身分和中共所代表的中華人民共和國處於此分離狀態的。事實上台海兩岸目前的確是存在「兩個中國」的，即中共當局的中華人民共和國與台灣當局的中華民國。所以「特殊的國與國關係」應該是對當前台海兩岸存在「兩個中國」的正確現狀指涉。「特殊的國與國關係」將於下一章中作更詳盡的探討。

第六節 本章小結

台海兩岸因國共內戰分裂後，長期以來，中華民國與中華人民共和國都曾經堅持「一個中國」政策，而這「一個中國」政策的共同點就是台海兩岸都承認且堅持「世界上只有一個中國，台灣與大陸都是中國的一部份」。然而在「一個中國」的涵義上，自兩岸分裂分治以來，雙方就有其各自的堅持與解釋，從來沒有在「一個中國」的涵義上有任何的雷同之處。台海兩岸雙方都採取排他性的「漢賊不兩立」原則及對主權和領土控制的「重疊主張」(Overlapping Claims)⁹⁵，也都反對「兩個中國」或「一中一台」，所以，也都各自認為自己的「中國」才是唯一的法統中國。

但七十年代以後，中華民國經歷退出聯合國與「中共」與美建交等逆境，自此國際上大多數的國家轉而承認中共的中華人民共和國是代表中國的唯一合法政府。而中共在取得了「一個中國」的排他性壟斷權後，不斷在國際上將其「世界上只有一個中國；台灣是中國的一部分；中華人民共和國是代表中國的唯一合法政府」的「一個中國」原則向國際社會推行，並以視台灣為地方政府且毫無轉圜的「一國兩制」終局來處理兩岸關係。有鑑於此，李總統主政後開始在兩岸的政治定位層面上作出調整，提出了諸如「一個中國，兩個對等政治實體」、「一個分治中國」、「特殊的國與國關係」等新的政治定位主張來突破中共「一個中國」原則的指涉及謀取兩岸間的對等地位及台灣之國際生存空間。

中共面臨了台灣方面在政治定位上的調整，雖然提出了只要回到「一個中國」原則下什麼都可以談，但中共的「一個中國」原則卻是內外有別的。中共雖然提出台海兩岸間的政治談判並不是「中央與地方」之間的談判，是平等的，但中共始終未給在台灣中華民國一個明確的政治定位，

⁹⁵ 同註 44，頁 178-179。

且在台海兩岸間的政治談判開始前即已預設了「一國兩制」為終局的結果。個人以為，要解開兩岸關係的結，中共必須承認台海兩岸目前分裂分治的現狀，務實面對中華民國在台灣存在的事實，則中國未來的統一或許才有可能。如果中共仍一再壟斷中國的符號，一再打壓中華民國在國際上的活動空間，一再視中華民國政府為其地方體系的話，那只會使台灣方面更朝「分離」的方向發展，更加跳脫「一個中國」的框架，「特殊的國與國關係」論述的提出或許就是台灣一個意欲破解中共排他性「一個中國」的表示。