# 第二章　國民黨執政時期之案例探討
# －辜汪會談

## 第一節　會談前國民黨政府的大陸政策主張

國民黨政府在 1980 年代末 1990 年代初的大陸政策發展，可說是在兩岸長期隔絕互不往來時代結束後，為了因應未來不可避免地與北京接觸與談判，而不斷地調整與準備的過程。本文將從兩岸的定位問題、國民黨政府的政策路線之調整與規劃，以及大陸事務組織的建立，探究辜汪會談前國民黨政府的大陸政策內涵。

### 壹、兩岸政治定位的轉變

#### 一、一個中國，漢賊不兩立

國民黨政府遷台初期，堅持兩岸只有一個合法的中國政府，而中華民國政府就是中國的唯一合法代表，否認北京政權的存在合法性，視中華人民共和國為叛亂團體，採取「漢賊不兩立」的「霍爾斯坦原則」[1]。當時的政府採取這樣的主張，主要是因為兩岸在國際間的實力差距並不大[2]，

[1] 所謂「霍爾斯坦原則」（Hallstein Doctrine），係前西德首任總理艾德諾（Konrad Adenauer）所提出。他主張德意志聯邦共和國（西德）是德意志人民唯一的合法國家機構，凡他國與德意志人民共和國（東德）建交者，西德將與之斷交。張亞中，《德國問題：國際法與憲法的爭議》（台北：揚智，1999 年），頁 66-67。

[2] 直至 1971 年中華民國政府退出聯合國前，與台北有邦交關係的國家爲 56 國，與北京建立外交關係的則有 74 國，就邦交國的數目而言，兩者差距並不算大。資料來源爲邵宗海所著《兩岸關係－兩岸共識與兩岸歧見》中引述外交部條約法律司之統計資料。請參邵宗海，《兩岸關係

堅持自己的正統立場，不但有助於維護台灣內部政治與社會的穩定，凝聚人民對政府的向心力以鞏固統治基礎，同時也保留了「反攻大陸、光復國土」政治目標的實現機會。

隨著中華人民共和國綜合國力的提升與國際情勢的轉變，國際強權逐漸向北京傾斜。兩岸自 1949 年起在國際上的中國法統之爭，在 1971 年 10 月 25 日聯合國〈第二七五八號決議案〉宣示「茲決定恢復中華人民共和國之所有權利，以及承認其政府代表是聯合國之唯一正當代表，並立即將蔣介石的代表從其在聯合國及其所屬的一切組織中所非法佔據的席次上驅逐。」[3]後，宣告落幕。北京正式取得聯合國之中國代表權，並取代中華民國政府在安全理事會的席位。1978 年 12 月 16 日，美國政府在底無預警的情況下宣告將於 1979 年元月 1 日與北京建立外交關係，同時廢除「中美共同防禦條約」，更再度衝擊長期站在反共陣線的中華民國政府。

聯合國的退出以及中美斷交事件，使得國民黨政府在 1970 年代陷入一連串的外交挫敗與國際社會孤立的艱難處境。然而，這樣的困境並沒有改變國民黨政府堅持其中國法統的立場，《動員戡亂時期臨時條款》仍然視北京當局為叛亂團體。不同的是，為了因應情勢的重大轉變與北京的統戰攻勢，國民黨政府開始採取較為主動的策略，通過〈貫徹三民主義統一中國案〉，提出「三民主義統一中國」的口號，以「政治反攻」取代「武力反攻」，強調只要大陸拋棄共產主義制度，縮短與自由中國的政治、經濟、社會條件，中國的和平統一自然會漸趨成熟。[4]對北京的政治態度從

－兩岸共識與兩岸歧見》，頁 308。

[3] 聯合國大會於 1971 年 10 月 25 日通過第 2758 號決議案，承認北京取得在聯合國的中國代表權。稱「大會基於聯合國憲章的原則，認爲恢復中華人民共和國的合法權利對於維護聯合國組織以及依據憲章所必須之行爲均屬必須。承認中華人民共和國政府的代表是中國在聯合國唯一合法代表，以及中華人民共和國爲聯合國安全理事會五個常任會員國之一。茲決定恢復中華人民共和國之所有權利，以及承認其政府代表是聯合國之唯一正當代表，並立即將蔣介石的代表從其在聯合國及其所屬的一切組織中所非法佔據的席次上驅逐。」參張亞中，《兩岸主權論》（台北：生智，1998 年），頁 44-45。

[4] 彼時的行政院長孫運璿於 1982 年 6 月 10 日在第十一屆中美「中國大陸問題研討會」的致詞中所表示。〈達成中國統一的正道－孫 院長促中共向三民主義「回歸」〉，《中央日報》，1982 年 6

「敵意對峙」，轉變成一種「善意的期待」。[5]此時國民黨政府堅持中國法統地位的主張，其主要考量已不再是對外的中國代表權之爭，而在於抗衡北京所帶來的「地方政府」定位之壓力[6]，並凝聚台灣內部的向心力，以因應台灣社會日益高漲的民主化聲浪。但即便如此，國民黨政府在兩岸的定位上主張「中華民國是中國唯一合法的政府」，直至整個 1980 年代末了依然未有所改變。

## 二、一個中國，兩個對等政治實體

國民黨政府對於兩岸定位的觀點，主要是在 1990 年前後開始出現轉變。李登輝繼任蔣經國總統職位，並在第八任總統選舉獲得國民大會支持當選後，便開始為兩岸尋求一個嶄新適當的定位。[7]事實上，在此之前行政院院長俞國華在立法院施政報告中即曾提出過「一國兩府」的建議，以「一個中國，兩個對等政府」的關係來定位兩岸當局。但因「一國兩府」是一個政治性名詞，易引起「獨台」的疑慮，同時也牽涉到誰是中央政府，誰是地方政府的問題，故繼任的郝柏村院長又另提出「大陸地區」與「台灣地區」的說法，即以「一國兩區」的概念來界定兩岸當局。[8]但不論是「一國兩府」或是「一國兩區」，除了隱含著承認北京政權的意義之外，其主要的目的還是在於凸顯兩岸「對等、分治」的現狀。

除了政策的宣示之外，國民黨政府也逐步在法律層面上將兩岸定位往「對等」的方向修正。先是在 1990 年終止《動員戡亂時期臨時條款》，不

月 11 日，版 2。

[5] 許立倫，〈中華民國大陸政策之歷史回顧與評析〉，《共黨問題研究》，第 20 卷第 8 期，1994 年 8 月，頁 65。

[6] 邵宗海，《兩岸協商與談判》，頁 142。

[7] 邵宗海，《兩岸協商與談判》，頁 144。

[8] 鄒念祖，〈我國國際法人地位之困境與突破〉，《東亞季刊》，第 25 卷第 1 期，1993 年 7 月，頁 53。

再視北京為叛亂團體，並正式確認其政治實體的地位。[9]而後在 1991 年的憲法增修條文中，確認兩岸分裂分治的事實，採取台澎金馬「自由地區」與「大陸地區」之區隔的「一國兩區」概念，在主權問題上跳離國際法既定的法理與規範，參酌德國的「屋頂理論」，以「主權共享、治權分轄」原則，對事實管轄政權分別以政治實體相互承認，既不造成「主權分割」問題，亦迴避了「主權涵蓋」的困擾。[10]同時在隔年訂定的《台灣地區與大陸地區人民關係條例》中，以「法律衝突」理論來解決兩岸人民間的法律關係[11]。至此，國民黨政府對於兩岸當局的政治定位，便很明確地界定在「一個中國，兩個對等政治實體」。

自 1987 年至 1991 年這段期間，國民黨政府可以說是從強調法統力圖戡亂復國的立場，轉變成承認北京政權與強調兩岸處於分裂分治的過程，在政治層面上採取「一國兩政治實體」，在法律層面上採取「一國兩區」的主張來界定兩岸的定位。但值得注意的是，儘管國民黨政府承認北京統治中國大陸的事實，但這並不意味著國民黨政府放棄了其代表中國的立場。例如前述郝柏村院長在施政報告中提出「一國兩區」的概念時，同時也明確的表示，所謂的「一國」就是中華民國，而非抽象概念的中國，或是民族文化的中國。[12]這種堅持法統的思維，在 1990 年代初期，始終存在於國民黨政府對兩岸政治關係定位的主流價值之中。

## 貳、「三不政策」之調整與國統綱領進程之規劃

[9] 李登輝總統在宣告終止「動員戡亂時期臨時條款」當日的記者招待會上表示：「今後將視中共爲控制大陸地區的政治實體，我們稱它爲大陸當局或是中共當局」。參〈我視中共爲控制大陸地區政治實體〉，《聯合報》，1991 年 5 月 1 日，版 1。

[10]宋國誠，〈中華民國大陸政策與中共對台政策的比較評估(下)〉，《中國大陸研究》，第 35 卷第 2 期，1992 年 2 月，頁 12。

[11]石之瑜、李念祖，《規範兩岸關係》（台北：五南，1992 年），頁 102-104。

[12]邵宗海，〈海峽兩岸整合運動的前提 「一國兩區」的理論及其實踐的可行性〉，《中央日報》，1990 年 10 月 10 日，版 18。

國民黨政府向來主張兩岸只有一個中國，不支持「兩個中國」或是「一中一台」，並維護中華民國的法統性。同樣的，北京也主張兩岸之間只有一個中國，中華人民共和國是代表中國的唯一合法政府。因此，當兩岸相互接觸時，便面臨到一個現實的問題，亦即在這個兩岸皆堅持的「一個中國」中，誰是中央政府的問題。

北京自 1971 年取得聯合國中國代表權以及 1979 年正式與華府建立外交關係後，便認為其已完全掌握「一個中國」的解釋權力，台北已失去與其競爭「一個中國」的能力，遂不斷對台發動統戰攻勢。由於台北在客觀的現實環境下，對於一個中國的解釋能力是處於比較薄弱的狀態，因此對於兩岸的接觸就傾向於保守被動的態度，避免在不利的情勢下面臨處理兩岸定位的問題。當時的蔣經國總統於 1979 年 4 月提出「不接觸、不談判、不妥協」的「三不政策」，表示：「根據過去反共的經驗，採取不妥協、不接觸、不談判的立場，不惟是基於血的教訓，是我們不變的政策，更是我們反制敵人最有力的武器」。[13]彼時擔任行政院長的孫運璿亦表示：「中共政權的和平提議，有一個連帶條件，即是承認他們自命他們的政權是中央政府，如果我們開始和他們談判，表示願意被認為是一個地方政府。」[14]顯然的，國民黨政府認為唯有堅持「三不政策」，才能阻止北京的和平統戰，中華民國政府的一個中國政策，也才能呈現出中華民國法統的色彩。[15]　然而，隨著北京接踵而來的統戰攻勢以及對台灣工商企業釋放出諸多的經貿以及投資優惠措施，加之國內投資環境的惡化和國際市場的競爭壓力，台商在經濟利益的驅使下，紛紛與中國大陸進行轉口貿易與投資。[16]

[13]請參見〈故蔣總統經國先生於民國六十八年四月四日提出「三不」政策全文〉，《反擊共匪統戰參考資料彙編》，頁 123-124。轉引自《行政院大陸事務委員會網站》，〈http://www.mac.gov.tw/big5/rpir/3_6.htm〉。

[14]蔡政文、林嘉誠，《臺海兩岸政治關係》（台北：國家政策研究資料中心，1989 年），頁 124。

[15]邵宗海，〈「一個中國」政策的發展評估〉，發表於「一個中國政策」學術討論會，1992 年，頁 113。

[16]嚴宗大，〈兩岸經貿關系的發展及其問題〉，黃中天、張五岳主編，《兩岸關係與大陸政策》（台北：五南，1993 年），頁 278-279。

再者，兩岸隔絕將近四十年，民間社會已存有返鄉探親的強烈需求。因此，在深知開放兩岸貿易對台灣出口市場的開拓具有相當助益，以及在現實的政治層面亦面臨著開放的壓力下[17]，國民黨政府先是在 1985 年 7 月宣佈對中國大陸轉口貿易採取「不接觸、不鼓勵、不干涉」的原則，默許台商向中國大陸進行間接貿易；而後行政院於 1987 年 10 月做出「復興基地居民赴大陸淪陷區探親」決議，正式開放一般民眾赴大陸探親。開放探親的政策，可說是國民黨政府新大陸政策的開端，已相當程度地意含著「官民分離」、「社會先行」的原則，逐步建立並提升台海兩岸的互動關係，並同時維持一貫的「三不」政策立場。易言之，國民黨政府在正視社會需求並做回應的同時，仍欲強調這種兩岸民間社會接觸的非官方性質，並且在形式上自外於經過規劃後的民間交流事務。[18]

1988 年 7 月，國民黨通過〈現階段大陸政策案〉，確立大陸政策的最終目標為「消滅馬列主義制度的專制統治，建立民主、自由、均富的新中國」，而現階段的目標則為「擴展台灣經驗，支援大陸民主運動，發揮政經影響力，爭取大陸民心」。擬定支援大陸政治民主化、促進大陸經濟自由化、推動大陸社會多元化以及引導大陸文化中國化等四大綱領。[19]採行區隔原則，將中共與中國分別界定；將大陸同胞與中共政權分別對待；將政府的「三不原則」與民間事務分別處理。表明中華民國政府無意觸動兩岸之間的「政治關係」，暫時凍結兩岸的主權爭議和管轄衝突，將「三不政策」鎖定和收斂在官方層次，而對於非政治性事務則採所謂「新三不政策」－不接觸、不鼓勵、不干涉的原則。[20]儘管外界認為這些措施「消極、

[17]當時的在野黨民進黨即以老兵探親爲議題，動員了相當多的老兵向政府施壓，使得執政的國民黨面臨到喪失老兵支持的憂懼。請參丁樹範，〈開放探親以來中華民國大陸政策的發展〉，《中國大陸研究》，第 35 卷第 8 期，1992 年 8 月，頁 6。

[18]許立倫，〈中華民國大陸政策之歷史回顧與評析〉，頁 68。

[19]許立倫，〈中華民國大陸政策之歷史回顧與評析〉，頁 69-70。

[20]宋國誠，〈中華民國大陸政策與中共對台政策的比較評估〉(上)〉，《中國大陸研究》，第 35 卷第 1 期，1992 年 1 月，頁 16。

含糊、空洞」[21]，但這已是國民黨首度使用「大陸政策」這個名詞，亦是較為系統地描述大陸政策內涵的第一案。[22]

1991 年 2 月，「國家統一委員會」第三次會議通過《國家統一綱領》，針對國家統一的問題，提出指導性的政策方針，其內涵主要可歸納為二項重點：一是確立「一個中國原則」。以中國的統一為目標，強調大陸與台灣均是中國的領土，促成國家的統一是中國人共同的責任。但統一的時機與方式，首應尊重台灣地區人民的權益並維護其安全與福祉。二是統一的過程應循序漸進，在理性、和平、對等、互惠的原則下，分階段逐步達成。規劃「近、中、遠」三個階段，從互不否定對方為政治實體，擱置主權爭議，建立兩岸交流秩序，結束兩岸敵對狀態，進而建立對等的官方管道，實現三通，推動兩岸高層人士互訪，最後成立兩岸統一機構，共商統一大業，實現中國的統一。

國統綱領的制訂通過，意味著國民黨政府企圖將國家統一與兩岸關係事務的主導權，由原先執政黨發動的層次，轉變提升而至政府統籌的層次，以象徵其作為與全民利益相結合的意義，而不在只是單一政黨的意念表達。[23]事實上，不論是「三不政策」或是國統綱領進程之規劃，其皆反映出國民黨政府在兩岸關係問題上所存在的一種思維，那就是盡可能的避免與北京進行接觸，採取「以拖待變」的策略，等待客觀環境對台北轉為有利的情勢。不同的是，在兩岸民間交流無法阻擋的情況下，後者採取「官民分離」的方式，讓非政治性的民間事務先行，再逐步設立門檻，全力拖延兩岸官方層次的接觸。

[21]學者黎友安認爲，〈現階段大陸政策案〉僅是消極的對已發生的事情予以追認，卻反對任何新而大膽的政策；政策該如何執行，以及執行到什麼程度，亦未清晰地說明；以及措施無具體的作爲，僅爲政治口號等等。參〈消極 含糊 空洞！－評國民黨十三全後的大陸政策〉，《聯合報》，1988 年 8 月 10 日，版 2。

[22]中國大陸問題研究所資料室，〈關於執政黨現階段大陸政策的說明〉，《中國大陸》，第 21 卷第 9 期，1988 年，頁 15。

[23]許立倫，〈中華民國大陸政策之歷史回顧與評析〉，頁 73。

## 參、大陸事務組織的建立

1988 年 7 月國民黨通過〈現階段大陸政策案〉後，隨即在黨務系統設立「大陸工作指導小組」，負責督導研擬大陸政策的相關事務；在政府部門，則於行政院設置「大陸工作會報」，以臨時性任務編組的方式，召集各相關事務部會共同組成，負責協調與研擬各部會處理有關大陸事務，而執行的部分仍由各有關部會執行之。然而，此種以臨時性編組方式所組成的「大陸工作會報」，無法有效因應隨著兩岸交流日益擴大所衍生的複雜問題。因此在 1990 年 10 月，政府在總統府內設置「國家統一委員會」做為總統的諮詢機構，隸屬總統府，採任務編組的方式成立有關的組織與成員，為臨時性、非法定性與非永久性的機構，其主要的任務，是做為國家統一大政方針的最高決策諮詢機構，提供總統諮詢並做決策，並擬定有關邁向統一過程中之基本原則、綱領與方針。[24]

在國統會成立之後，行政院下又設置「大陸委員會」[25]。陸委會是我國第一個專司大陸事務的法制化機構，其性質上屬於行政院內跨部會的組織，負責統籌大陸事務的處理，至於其他各部會則就其主管業務，從事個別性大陸政策及大陸工作的研究、規劃與執行，以避免過去「大陸工作會報」相關部會協調不易的情況發生。陸委會主要的功能，是依據國統會擬定的基本戰略與原則，負責大陸政策具體作為的統籌、制定、規劃與協調，指示並監督經授權處理臺灣地區與大陸地區的各項業務交流之中介團體。由於陸委會是正式的法定專責機構，因此其決策過程也受到立法部門的監督。[26]

在秉持「三不政策」，避免與北京進行官方接觸的考量之下，政府於 1991 年 2 月又成立具有民間團體性質的「半官方」機構－「財團法人海峽

[24]許立倫，〈中華民國大陸政策之歷史回顧與評析〉，頁 71。
[25]〈行政院大陸委員會組織條例〉於 1991 年 1 月 28 日正式經由總統公布施行。但事實上，陸委會在 1990 年 10 月底，即依暫行組徵規程設置，以行政院院內特種委員會的形式先行運作。
[26]許立倫，〈中華民國大陸政策之歷史回顧與評析〉，頁 72。

交流基金會」（以下簡稱海基會）。在組織上，海基會是依據民法所設立，是民間組織機構；但在工作上，則接受政府委託，處理涉及大陸之相關事務，與官方機構有相同的功能。另一方面，在民間的外觀下，為了確保政府公權力不受侵害，其捐助暨組織章程中，均明文說明「辦理及接受政府委託辦理下列業務」，充分顯示在接受委託的事項中，政府公權力的行使。學者認為，此種兼具官方與民間組織的雙重性質，在兩岸交流的過程當中，不但可以代替政府發揮必要的服務功能，亦能依照民間機構運作的方式，做為政治上的緩衝，以避免兩岸關係中不必要的敏感，從而增加良性互動迴旋空間。[27]

隨著「國統會」、「陸委會」以及「海基會」的陸續設立，國民黨政府的大陸事務組織系統逐漸清晰完整。國統會負責擬定基本戰略及指導方針；陸委會負責統籌各相關部會，制定具體的政策規劃；而海基會則在不與北京進行官方接觸的前提考量下，以民間團體的形式，負責執行政府事務性的大陸政策，並依據與北京實際的交流經驗，向政府呈報與提供建議，做為政府未來大陸政策的決策參考。[28]

[27]石之瑜、李念祖，《規範兩岸關係》，頁 243-244。
[28]關於海基會之功能，請參海峽交流基金會，〈業務重點〉，《財團法人海峽交流基金會網站》，〈http://www.sef.org.tw/html/intro/intro2.htm〉。

# 第二節　影響會談的環境因素

在「辜汪會談」舉行的 1990 年代初期，國際局勢事實上剛歷經了一段劇烈的變動。國際社會逐漸由兩極對立的思維，逐漸走向「以和解代替對抗」的新時代。而隨著共產體系的瓦解以及 1989 年「六四事件」發生後北京陷入的國際孤立狀態，使得台北在與北京交往的過程中相對的獲得了外部力量的保障，甚至激勵了台北與北京交往的動力。另一方面，在兩岸關係的發展過程中，華府始終扮演著重要的角色，此一時期華府的對華政策為何，無疑地將牽動著兩岸之間的互動往來。再者，北京自 1979 年與華府建立正式外交關係後，便逐漸由「武力解放」轉向「和平統一」的對台政策，並衍生出一連串的對台新舉措。而台北也在 1987 年宣佈開放台灣民眾赴大陸探親，重新開啟兩岸民間的交流。兩岸之間的互動自此進入一個新的階段，進而影響了「辜汪會談」之促成。以下將分別就整體國際情勢之轉變、華府的對華政策、北京的對台政策以及國內環境等因素進行探討。

## 壹、後冷戰時期國際的和解氛圍與共產體系瓦解之激勵

二次世界大戰後，國際政治體系產生變化，原本以歐洲為核心的國際政治，轉變為以美國為首的資本主義陣營與以蘇聯為首的社會主義陣營兩大集團相互對峙的局面，形成所謂的「兩極化體系」。這樣的對峙局面，在進入 1980 年代以後逐漸改變，美蘇兩大超強開始由全盤對抗進入局部和解，美國逐步削減海外駐軍，戈巴契夫也領導蘇聯進行「重建」、「開放」，加之美蘇「戰略核武裁減談判」（START）進展樂觀以及東歐民主化浪潮的興起，國際社會已明顯走向和解、協商的新時代。[29]

[29]宋國誠，〈中華民國大陸政策與中共對台政策的比較評估〉(上)〉，頁 9。

另一方面，蘇聯自戈巴契夫上臺推行「新思維」運動後，在社會主義陣營內產生巨大的影響。[30]這種容許不同意見的思維，被當時的中國共產黨稱為「資產階級自由化」，並認為是主張資本主義制度，否定社會主義制度、否定共產黨領導的一場鬥爭。[31]1989 年春，北京學生為了悼念胡耀邦逝世而自發性的集會遊行，最後演變成要求中共改革，實行民主化的運動，而引發震驚世界的「六四鎮壓事件」，導致北京陷入國際社會的制裁與孤立。「六四鎮壓事件」的發生，並非社會主義陣營的單一性事件，同年 5 月下旬，捷克發生「天鵝絨革命」推翻共產黨的統治；波蘭亦在同年 6 月 4 日的議會選舉中，由團結工會大獲全勝，取代共產政權；象徵意識型態對立的柏林圍牆也在 11 月倒塌，隔年兩德正式統一；而社會主義陣營的大老蘇聯，最後也在 1991 年戲劇性的宣告解體。

中國大陸內部的民主思潮、蘇聯、東歐共產國家的陸續瓦解以及「六四事件」後北京陷入的國際孤立，使得台北開始認為有機會和平演變中國大陸，逐鹿中原。事實上，在美國人對西方價值觀的高度自信下，改變中共的政體一直是冷戰結束後美國理想主義者不曾放棄的目標，問題在於是採取「圍堵」的手段，使其如同蘇聯般在壓力下改變，或是延續過去建設性的「交往」政策，使中國大陸越來越開放，最後由量變轉為質變。[32]當時的李登輝總統在接受日本作家訪問時，就曾表示共產主義正步向衰亡，他相信如果「台灣經驗」能夠擴散到全中國大陸，使大陸人民知道自由民主社會的好處，則中共也會走向放棄共產獨裁政權的道路。[33]學者甚至認為，在李登輝總統任期的第一階段的和平演變中國大陸政策，是全球對中

[30]丁樹範，〈開放探親以來中華民國大陸政策的發展〉，《中國大陸研究》，頁 11。

[31]中共中央於 1987 年 1 月 28 日發出《關於當前反對資產階級自由化若干問題的通知》。指出：搞資產階級自由化否定社會主義制度、主張資本主義制度，核心是否定共產黨的領導。反對資產階級自由化的鬥爭關係到黨和國家的命運，關係到社會主義事業的前途。請見新華社，〈中國共產黨大事記（1987 年）〉，《新華資料》。新華網，〈http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-10/15/content_2093969.htm〉。

[32]張亞中、孫國祥，《美國的中國政策－圍堵、交往、戰略伙伴》（台北：生智，1999 年），頁 75。

[33]李登輝先生言論集編委會編，《李登輝先生言論集（九）》（台北：正中，1992 年），頁 36-37。

共和平演變的一部份。[34]

綜而言之，1990 年代初期兩岸情勢的樂觀局面，讓原先對兩岸談判採取被動消極的台北產生了正面的動力。由於國際社會對中共的孤立，使得台北相對的獲得了外部力量的保障，減低過去對兩岸交往的不安全感[35]；而和平演變中國大陸的可能，則在某種程度上激勵了台北與北京交流的動力。

## 貳、華府的對華政策

華府的對華政策，主要植基於《上海公報》、《建交公報》、《聯合公報》以及 1979 年頒佈的國內法－《台灣關係法》之上。在 1972 年的《上海公報》中，華府表示「認識到（acknowledge）在台灣海峽兩邊的所有中國人都認為只有一個中國，台灣是中國的一部分，美國政府對此一立場不提出異議」。對於北京所提出的「承認」台灣是中國的一部份立場，既不明確表態認同，也不表示反對。1979 年的《建交公報》，則進一步「承認中華人民共和國是中國的唯一合法政府」，但關於台灣問題，還是僅「認識到」中國的立場，即只有一個中國，台灣是中國的一部分。不過對於北京在中文版本中，將acknowledge譯為不同法律意涵的「承認」，則未表示異議。而 1982 年的《聯合公報》則申明「無意侵犯中國的主權和領土完整，無意干涉中國的內政，也無意追求『兩個中國』或『一中一台』的政策」。而不論是在《上海公報》、《建交公報》或是《聯合公報》之中，華府均堅持「未來台灣的前途應由兩岸中國人以和平方式解決」。至於屬於美國國內法性質的《台灣關係法》，則將台灣視為一個國家來看待，將非和平方式來解決台灣前途的行為，視為對亞太地區和平與安全的威脅，並繼續向台灣提供防衛性武器，抵抗任何危及台灣人民安全及社會經濟制度的武力

[34]林文程，《中共談判的理論與實務－兼論台海兩岸談判》（高雄：麗文文化，2000 年），頁 233。
[35]黃嘉樹、劉杰，《兩岸談判研究》，頁 94。

行動。[36]

綜合《上海公報》、《建交公報》、《聯合公報》等三個公報與《台灣關係法》的規範，可以觀察出華府的對華政策是「一個中國」，不對台灣是中國的一部份表示異議，不干涉中國的內政，無意推動「兩個中國」、「一中一台」，但在國內法層面將台灣視為等同國家的地位，作為介入台海問題的法律依據，並堅持以和平的方式解決台灣問題。在美國與兩岸三角關係間架構出「維持現狀」的框線，形成一種模糊的穩定關係。誰要是跨越了這個「維持現狀」的框線，誰就成為三角關係間的「麻煩製造者」。[37]曾任美國助理國防部長的奈伊（Joseph S. Nye, Jr.）即曾表示「我提醒中國官員，台海不穩定，可被視為對美國安全利益的威脅，破壞穩定的活動，也傷害中美長程關係的前景。台灣方面必須認知到，在美國的一個中國政策架構下，才能獲致非凡的經濟與政治成果，倘若突然改變現狀，將導致不穩定的後果」。[38]華府明確的不介入兩岸統獨的事務，只是希望兩岸能以和平解決統獨的問題，在兩岸間扮演著「客觀平衡者」與「客觀觀察者」的角色，同時與兩岸發展關係，主張「中國人的事情由中國人自己去解決」，不介入作兩岸的調停者，也不向台灣施壓走向談判桌。[39]

然而，隨著冷戰末期國際社會逐漸以「談判代替對抗」的和解趨勢，華府的對華政策也漸漸地產生變化。先是 1985 年時任美國國務院台灣事務協調專員的班立德（Mark Pratt）在一份經國務院批准的演講稿中，表示「台灣與大陸間日增的接觸，將有助於形成發展雙方關係的共同利益，逐漸增加的接觸，發展更大的貿易，將為更多的接觸和最終的對話提供基

[36]第四條第B項明訂「當美國法律中提及外國、外國政府或類似實體、或與之有關時，這些字樣應包括台灣在內，而且這些法律應對台灣適用」；第二條第 B 項則規定美國將「非和平方式－包括抵制和禁運－來解決台灣前途的任何努力，看作是對西太平洋地區和平與安全的威脅」、「美國將繼續向台灣提供防衛性武器，並維持美國的能力，以抵抗任何訴諸武力、或使用其他方式高壓手段，而危及台灣人民安全及社會經濟制度的行動」。請參《台灣關係法》。《美國在臺協會網站》，〈http://www.ait.org.tw/zh/about_ait/tra/default.asp〉。

[37]張亞中、孫國祥，《美國的中國政策－圍堵、交往、戰略伙伴》，頁 69。

[38]〈奈伊：台海不穩定將威脅美國家安全〉，《中國時報》，1995 年 12 月 14 日，版 3。

[39]張亞中、孫國祥，《美國的中國政策－圍堵、交往、戰略伙伴》，頁 67-70。

礎」。[40]而後在 1987 年美國國務卿舒茲訪問大陸時，一反過去使用「相信」、「希望」與「不作調人」等中性字眼，轉為美國「歡迎」台海兩岸相互間接貿易及增加人員交往的發展，「支持」一項和平解決台灣問題的持續性發展過程，並尋求一種使此發展能繼續發生的環境。[41]美國開始鼓勵兩岸進行交往與對話，認為兩岸之間的交流將有助於台海情勢的和平與穩定。在美國認為一個安全、穩定、不斷現代化和不斷改革的中國，將符合美國最高利益的思維下[42]，台海地區的穩定將有助於華府與北京的持續交往，而鼓勵台北與北京的接觸與對話，也將成為華府往後的一貫對華政策。

## 參、北京的對台政策

北京的對台政策，往往與其外交政策有著密不可分的關連性。在 1949 年建立政權後的一段時間裡，北京在「反帝反資」思想的指導下，奉行「一邊倒」的外交總路線，亦即堅決站在以蘇聯爲首的社會主義陣營一邊，反對以美國爲首的資本主義陣營主義。[43]認為美國支持的是「兩個中國」政策，並以其武力維持台海分裂的狀態，是中國統一問題的最大障礙。在美國的長期干預下，北京維持了一段長期的「武力解決台灣問題」的政策。[44]然而，自 1970 年代開始，中共與美國在防止蘇聯擴張的議題上，開始有了共同的戰略利益。時任中共外交部長的喬冠華在 1971 年的聯合國大會上宣示「反霸權主義」，中共的外交政策由原來的「反帝國主義」轉變為反對以蘇聯為主的霸權主義。在這個共同的戰略框架下，中美兩國在長

[40]孫揚明，〈李登輝十年的美中台關係〉，周陽山主編，《李登輝執政十年》（台北：風雲論壇，1998 年），頁 285。

[41]關於美國務卿舒茲之談話，轉引自宋國誠，〈中華民國大陸政策與中共對台政策的比較評估(上)〉，頁 10-11。

[42]此爲時任美國副國務卿的依戈伯格（Lawrence Eagleburger）在 1989 年「天安門事件」後密訪北京時，對中共所闡述的美國中國政策。劉達第，《中美關係重要文獻資料選編》（北京：時事，1996 年），頁 302。轉引自張亞中、孫國祥，《美國的中國政策－圍堵、交往、戰略伙伴》，頁 98。

[43]張植榮、洪停杓，《當代中國外交新論》（香港：勵志，2004 年），頁 73。

[44]宋國誠，〈中華民國大陸政策與中共對台政策的比較評估(上)〉，頁 12。

期對抗的台灣問題上取得了共識與妥協，「一個中國」開始成為中美兩國處理台灣問題的出發點。[45]這樣的新情勢，使得北京認為阻礙中國統一的障礙已消除大半，隨之反映而來的，便是在對台政策上逐漸由武力解放轉向和平統一。以下將依序探討北京「一國兩制、和平統一」對台方針之確立，以及依循此一方針而生的「三通四流」以經促統與積極促成兩岸談判的對台政策。

一、「一國兩制、和平統一」的確立

一般認為，1979 年是北京對台政策過程中最重要的一次分水嶺，因為從這一年開始，北京在行動上便不再有任何的武力行為。同時在這一年，也提出「三通四流」的建議，並陸續提出葉九條、鄧五點等和平統戰的攻勢。兩岸關係也逐漸趨於緩和，經貿關係的成長也較以往顯著。[46]

1979 年元旦，人大常委會發表《告台灣同胞書》，宣佈即日起停止對金門外島的砲擊，呼籲中華人民共和國政府與台灣當局共同商談結束雙方軍事對峙狀態，為雙方的交往接觸創造必要的前提與安全環境。[47]隨後，在鄧小平赴美訪問於華盛頓對參、眾兩院發表演說談及兩岸統一問題時也表示：「我們不再用解放台灣這個提法了。只要台灣回歸祖國，我們將尊重那裡的現實和制度」。[48]1981 年 9 月，中共人大委員長葉劍英發表《進一步闡明關於台灣回歸祖國、實現和平統一的方針與對策》談話，表示：「為了盡早結束中華民族陷於分裂不幸局面，我們建議舉行中國共產黨與

[45]黃仁偉，〈中美共同利益的構成與演變〉，倪世雄、王義桅主編，《中美國家利益比較》（北京：時事，2004 年），頁 101-102。

[46]參邵宗海，《兩岸關係－兩岸共識與兩岸歧見》，頁 41；蔡政文、林嘉誠，《台海兩岸政治關係》，頁 12-13。

[47]全國人大常委會，《告台灣同胞書》（1979 年 1 月 1 日），《新華資料》。《新華網網站》，〈http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/23/content_704733.htm〉。

[48]〈鄧小平在美再申明盼和平解決台灣問題〉，《大公報》，1979 年 2 月 1 日，版 1。轉引自郭瑞華，〈中共對臺統戰政策的演變〉，《共黨問題研究》，第 14 卷第 5 期，1988 年 5 月，頁 7。

中國國民黨兩黨對等談判，實行第三次合作，共同完成祖國統一大業」[49]，提出九點意見，進一步具體化「和平統一」的政策內涵。至此，北京的「和平統一」路線可以說是已獲得確立。

由於兩岸意識型態不同，政治、經濟與社會制度也存在著高度的差異，因此在現實上便存在著如何實現「和平統一」的問題。基於這樣的客觀條件，「一國兩制」的構想也就順應而生。所謂的「一國兩制」，是指一個國家根據自己的憲法和法律規定，在這個國家部分地區實行不同於其他地區的政治、經濟和社會制度，但這些地區的政府是一個國家的地方行政單位或地方政府，不能行使國家主權。其具有兩項基本特徵，一為在單一制的國家結構下實行具有某些複合國家的特徵；另一則是主體制度為社會主義制度，只是在香港、澳門、台灣地區保持原有的資本主義制度。[50]鄧小平在 1982 年 6 月接見美國學者楊力宇時，即曾表示「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」。1984 年 2 月，鄧小平在會見美國國家安全顧問布里辛斯基時，再度表示「統一後，台灣仍搞它的資本主義，大陸搞社會主義，但是是一個統一的中國。一個中國，兩種制度」。[51]稍後，中共國務院總理趙紫陽亦在同年 5 月的人大第六屆第二次會議的「政府工作報告」中，使用了「一個國家，兩種制度」的字樣，在首次將「一國兩制」的說詞列入官方的文件當中。[52]

「一國兩制」的構想，可以說是北京為了因應 1997 年香港回歸問題所提出的解決方案。[53]其認為「一國兩制」同時具備了科學性與現實性，

[49]〈葉劍英委員長進一步闡明臺灣回歸祖國，實現和平統一的方針政策〉，《人民日報》，1981 年 10 月 1 日。引自《全國文化信息資源共享工程網站》，〈http://www.ndcnc.gov.cn/datalib/2004/PRCDoc/DL/DL-177524/〉。

[50]嚴家其，〈「一國兩制」的科學涵意及其特徵〉，《紅旗雜誌》，第 466 期，1985 年 3 月，頁 19。

[51]鄧小平，《建設有中國特色的社會主義》（廣東：人民出版社，1984 年 12 月），頁 22。

[52]趙紫陽，〈政府工作報告〉，《新華月報》，第 475 期，1984 年 6 月 30 日，頁 15。

[53]鄧小平在 1984 年 6 月會見香港工商代表及議員時，說到「我們的政策是實行『一個國家，兩種制度』，就是在中華人民共和國內，大陸實行社會主義制度，香港、台灣實行資本主義制度；『一國兩制』的構想，是從中國解決台灣問題與香港問題出發的」。請參郭立民編，《中共對台政策資料選輯，（1949-1991）上冊》（台北：永業，1992 年），頁 606-609。

前者係指它具有憲法與法律的保障，既無損一個中國的原則，亦符合和平漸進、不傷和氣的要求；而後者則指它兼顧不同制度之間的差異性共存，是一項「求同存異」的設計。[54]在 1993 年首度對國際社會發表之官方對台政策－「台灣問題白皮書」中，亦將「和平統一，一國兩制」列為其對台政策的指導綱領。

二、鼓吹「三通」、「四流」，以經促統的政策

在確立「和平統一」的政治方針後，與其相配套的，就是積極推動兩岸之間的「三通」（通郵、通航、通商）與「四流」（經濟、文化、科技、體育交流）政策。就前者而言，在北京的策略規劃中，認為配合大陸改革開放的政策，只要提昇兩岸之間的經貿往來，台灣的經濟自然會越來越依賴大陸，為日後對台灣當局提出政治要求創造有利的條件，而兩岸「三通」的開放，正是使台灣經濟依賴大陸的重要催化劑；就後者而言，兩岸之間的文化交流將有助於台灣人民認同中國大陸，解除台灣人民的警覺心，使台灣人在「文化認同」與「政治認同」兩者之間產生混淆，為其統一的條件鋪路。[55]但就現實的操作觀之，北京所著重的，主要還是在前者的「三通」開放問題之上。

在《告台灣同胞書》發表稍後的 1979 年 5 月，中共對外經濟貿易部便先行頒佈《關於開展對台貿易的暫行規定》。其商業部又於隔年 6 月頒佈《關於購買台灣產品的補充規定》，對中國大陸進口台灣商品免除關稅，對台灣購買中國大陸商品亦給予價格優惠。而 1983 年 4 月頒佈的《關於台灣同胞到經濟特區投資的特別優惠辦法》，則在台商企業所得稅、土地使用費等方面提供一系列的優惠，並允許 30%產品內銷。但對鼓勵台商到

[54]宋國誠，〈中華民國大陸政策與中共對台政策的比較評估(上)〉，頁 21。
[55]蔡政文、林嘉誠，《台海兩岸政治關係》，頁 75。

大陸投資提出較具系統性規定的，還是中共國務院在 1988 年 7 月所頒佈的《關於鼓勵台灣同胞投資的規定》，在其所訂定的二十二條規定中，增加台商在投資範圍與投資形式的優惠，關於投資的權益問題也提出了一些保障。[56]由於在這二十二條的規範下，台資相較於外資享有更多的優惠待遇，因此學者認為在經貿投資問題上，北京顯然是採取「對台最優惠」的政策。[57]

除了法規的制定之外，時任中共副總理的吳學謙在紀念《告台灣同胞書》發表十週年座談會上，也呼籲國民黨當局應順應民心，消除各種人為的障礙，使目前半明半暗的「三通」，變成公開、直接、合法的「三通」，讓兩岸間文化、體育、科技和學術等各種交流廣泛全面地開展。[58]在1990年李登輝總統就職後，北京在內部即研擬一項名為「一個中心，三大塊」的「對台工作方案」，強調在經貿方面必須以吸引台商赴大陸投資、設廠、貿易為重點，促成兩岸早日直接貿易和投資。[59]並在同年底召開的「全國對台工作會議」上，指出對台工作的當務之急，是要加強兩岸之間的聯繫，儘快實現雙方向的、直接的「三通」。進一步擴大人員交往和各種交流，特別是加強經貿往來。[60]在具體的措施上，北京自1980年起也陸續開放福建、浙江、江蘇和上海等四省一市的沿海地區，積極鼓勵對台灣漁民和商

[56]關於北京所頒佈的各項對台經貿法規，乃是整理自張冠華，〈兩岸經濟關係的演變、影響與展望〉；陳鳳英，〈兩岸經貿關係現狀與前景〉。皆發表於「第四屆兩岸遠景論壇　兩岸交流的回顧與展望」研討會（台北：財團法人兩岸交流遠景基金會等，2004 年 11 月）。引自《香港中文大學網站》，〈http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=4128〉；〈http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=3994〉；以及宋國誠，〈中華民國大陸政策與中共對台政策的比較評估(上)〉，頁 20。

[57]宋國誠，〈中華民國大陸政策與中共對台政策的比較評估(上)〉，頁 20。

[58]〈吳學謙在紀念《告台灣同胞書》發表十週年座談會上的講話〉，《人民日報》（海外版），1988 年 12 月 31 日，引自《中國台灣網文獻資料庫》，〈http://www.chinataiwan.org/web/webportal/W5267559/Uliuc/A199906.html〉。

[59]所謂「一個中心」是指依台灣政局發展與兩岸關係情勢，創造出「增強台灣民眾的向心力，以消弭分離主義，加強和平統一」。而「三大塊」是指三方面的實際工作，包括經貿、人員管制與交流。包括吸引台資、台商赴大陸投資設廠，促成兩岸早日直接投資和貿易等。參〈一個中心三大塊　明確規範兩岸名間交流政策〉，《中國時報》，1990 年 7 月 6 日，版 3。

[60]〈統一祖國振興中華是中國人民共同願望〉，《人民日報》，1990 年 12 月 13 日，版 1。

人進行小額貿易，以宣傳和凸顯海峽兩岸直接貿易與通航的現象。[61]

總的來說，擴大兩岸之間的經貿交流，不但讓北京能夠從台商對大陸投資的金額中得到當時所需之大量外匯，以確保其改革開放路線不受影響，尚能深化台灣經濟對大陸的依賴程度，透過經濟利益的連結，使得台灣內部的民間企業或個人對政府的大陸政策產生影響，達到「以民逼官」、「以經促統」的效應。因此，強調兩岸之間應該增進經濟交流、開放全面的「三通」，也就成為北京對台的一貫政策。

三、積極促成兩岸進行談判

另一個與「和平統一」政治方針相配套的，則是積極促成兩岸之間的談判。如同前述，由於北京認為其與華府關係正常化之後，在兩岸競爭的關係上，已佔據了絕對的優勢，故便積極促使台北坐上談判桌與北京進行政治談判，商談國家統一的問題，迫使台北在不利的情勢下，接受其政治意志－也就是在中華人民共和國下，北京中央政府與台北地方政府的安排。因此，北京呼籲兩岸進行談判的最終目的，就在於達成其「一國兩制」的政治目標。同時，為了達到這個終極目標，北京在操作的層面上，也採取靈活的變通措施以為因應。

一是在談判雙方的定位問題上，不再談中央或地方。主張透過「中國共產黨」與「中國國民黨」兩黨談判的模式，[62]避開談判過程中，誰是中央政府誰是地方政府的問題。由於其過去主張兩岸進行和談時，是將台灣

[61]張五岳、蔡慧美，〈兩岸直接通航之評析〉，發表於「中共對台政策與兩岸關係」研討會（台北：行政院大陸委員會、政治大學東亞研究所主辦，1993 年 5 月），頁 2。

[62]關於「黨對黨」的談判模式，乃是首見於中共人大委員長葉劍英在 1981 年所提出「葉九條」建議中，其主張「爲了儘早結束中華民族陷於分裂的不幸局面，我們建議舉行中國共產黨和中國國民黨兩黨對等談判，實行第三次合作，共同完成祖國統一大業」。葉劍英談話之全文，請參前揭註 40。

置於地方政府的地位進行呼籲。[63]故當台北始終對兩岸和談於不予回應時，改以「黨對黨」的「對等」協商方式，不但可以避開中央與地方的問題，在實質層面上，也解決台北所擔心的矮化問題，或許可以增加兩岸進行談判的可能性。再者，在過去談判的歷史經驗上，國共兩黨曾有過兩次和談的經驗，而北京在這兩次談判中，事實上也取得相當的勝利成果。因此先是時任中共總書記的胡耀邦在「慶祝辛亥革命 70 週年」大會上，表示「國共兩黨曾有過兩次合作，實現了北伐和抗日的大業，現在為什麼不可以為建設統一的國家而實行第三次國共合作」。[64]而後鄧小平在 1983 年 6 月與旅美教授楊力宇提到兩岸關係發展時，更明確的表示「兩岸要實現統一，就要有個適當方式，所以我們建議舉行兩黨平等會談，實行第三次合作，而不提中央與地方談判。雙方達成協議後，可以正式宣佈」。[65]

二是隨著台灣政局的變化，調整兩岸談判的主體。台灣在蔣經國時代的晚期，政治已逐漸民主化。1980 年代末民進黨政治勢力的崛起，以及 1990 年代初國民黨內部主流派與非主流派的政爭，北京逐漸體認台灣的政治局勢已朝向多元化發展，國民黨政府已不是支配台灣政治走向的唯一力量。基於這樣的時勢，北京開始在談判的主體上加入「其他政黨、團體及有代表性的人士」的說法，例如中共總書記江澤民在 1990 年 6 月的「全國統戰會議」上就臺灣問題發表談話時，即表示「寄望台灣當局在適當時機，派遣代表到北京或者其他地點，就和平解決臺灣問題進行商談。在考慮到國共兩黨目前的地位、作用等現實狀況，國共兩黨應儘快進行『對等

[63]例如 1955 年周恩來在中共全國人代會第一屆第二次會議上，表示「中國政府願意同台灣地方的負責當局協商和平解放台灣的具體步驟。這是中央政府同地方當局之間的協商，所謂『兩個中國』的任何想法和做法，都是中國人民堅決反對的」。周恩來，〈目前國際形勢和我國外交政策〉，《人民日報》，1955 年 7 月 31 日，版 2。

[64]胡耀邦，〈在首都各界紀念辛亥革命七十週年大會上的講話〉，《三中全會以來（重要文獻選編）下冊》（吉林：人民出版社，1982 年 8 月），頁 976。轉引自郭瑞華，〈中共對台統戰政策的演變〉，頁 9。

[65]關於鄧小平提出的六條和平統一主張，請見〈中國領導人有關臺灣問題和平統一的思想〉，《新華資料》。《新華網網站》，〈http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/23/content_704575.htm〉。

談判』，其他黨派團體也可共同參與談判」。[66]同年 12 月在北京召開的「全國對台工作會議」所確立的原則和方針中，也提到「談判中可以吸收兩岸其他政黨、團體及有代表性的人士參加」。[67]由此觀之，北京為了因應台灣政局的多變性，對談判對手已採取「不以國民黨為唯一對手」的彈性認定。而這樣的舉動，也同時顯示中共已逐漸改變以「國共內戰延續狀態」的架構來規範對臺工作。[68]

三是配合台北的「官民分離」政策，設置海協會。1986 年「華航貨機事件」突發狀況所衍生的「兩航談判」[69]，以及其後陸續舉行的「兩岸奧會談判」[70]和「金門談判」[71]，顯露出國民黨政府將兩岸談判切割為政治談判與事務性談判的企圖，試圖藉由「官民分開」的模式與北京進行談判，以解決兩岸開放交流後所生的事務性問題。因此，當台北在 1991 年成立具有民間團體性質的「海峽交流基金會」作為窗口，接受陸委會委託處理涉及大陸之事務，成為白手套式的「半官方」機構後，北京亦於同年底仿效台北成立同是號稱具有民間團體性質的「海峽兩岸關係協會」作為對口的單位。海協會與國台辦之間不僅有人員流通、重疊之情況，也有相互隸屬的關係，形成兩塊招牌一套人馬的現象，實際上它仍是「政府組織」本質，只是國台辦為了因應兩岸協商以「民間對民間」的模式而給予的另一

[66]〈全國統戰工作會議在京開幕 江澤民總書記作重要講話〉，《人民日報》，1990 年 6 月 12 日，版 1。

[67]同註 60。

[68]宋國誠，〈一九九三年中共對台政策與兩岸關係的評估〉，《中國大陸研究》，第 37 卷第 2 期，1994 年 2 月，頁 48。

[69]所謂的「兩航談判」，係指 1986 年一架華航貨機途經香港時突然轉航降落在廣州白雲機場，中國民航局即致電台灣華航，請其儘快派人來北京，同中航商談貨機處理問題。台北在經過反覆討論後，宣佈「基於人道立場」，以「中華航空公司」爲代表，與「中國航空公司」在香港洽談貨機交還事宜。此事件打破兩岸相隔數十年互不接觸的局面，具有一定歷史意義。

[70]所謂「兩岸奧會談判」，係指台北爲參加 1990 年的亞運，於 1989 年在香港以「中華奧委會」爲代表，與「中國奧委會」商談有關台北代表團名稱之問題，最後達成以「中華台北」做爲台灣代表團之名稱。

[71]所謂「金門談判」，是指兩岸爲了解決偷渡客遣返連續發生不幸之事件，雙方商談偷渡客遣返之合作問題，台北以「中華紅十字會」爲代表，北京則以「中國紅十字會」爲代表，雙方在金門進行商談，並達成協議。

種「民間社團」的面目而已。[72]就現實結果而言，也的確因為「海協會」對口單位的設立，才促成往後「辜汪會談」的舉行。

## 肆、國內的影響因素

### 一、兩岸交流衍生之問題日益複雜

1987 年 10 月，行政院做出〈復興基地居民赴大陸淪陷區探親〉的決議，開放台灣民眾赴大陸探親。兩岸之間的交流，在歷經數十年的中斷後，終於重新開啟。根據中共「國家旅遊局」之統計資料，至 1992 年底，台灣民眾赴大陸地區累計已近 420 萬人次[73]，台灣民眾已掀起一股赴大陸旅遊、探親、投資、貿易等活動的「大陸熱」。然而隨著兩岸交流的熱絡，各種因交流所衍生的問題也隨之浮現。一是合法交流所衍生的問題無法規範。例如因探親而衍生的婚姻、繼承問題；民眾赴大陸開會、比賽、考察或旅遊所產生的旅行安全問題；以及因信件往返所引起的查詢、補償等問題。二是兩岸之間的非法活動日益增加。例如大陸農產、菸酒、槍枝、毒品等走私活動、海上搶劫以及違反規定進入對方區域人員之遣返等問題。[74]在這些問題當中，如果是我方政府可以單方面處理的，當可依循彼時甫制定的《台灣地區與大陸地區人民關係條例》予以規範。但事實上，上述的問題多半涉及雙方的管轄權以及公權力之行使，需要雙方坐下來協商，共同解決。

[72]邵宗海，《兩岸關係》，台北：五南，2006 年，頁 285-286。
[73]相關之統計數數據，請參考行政院大陸委員會，「臺灣地區人民進入大陸地區申請案件統計表」，《兩岸社會交流統計》。台北：陸委會。《行政院大陸委員會網站》，〈http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/ass_lp/d1/9401.pdf〉。
[74]楊開煌，《談判策略研究－與中共談判》（台北：冠志，1994 年），頁 41-43。

## 二、對大陸經貿依賴日深

1980 年代中後期，台灣的經濟步入了新一輪的轉型期。由於新台幣大幅升值、土地與勞動力價格迅速上揚，加上環保議題、勞資糾紛等問題，使得傳統以加工出口爲導向的勞力密集產業，面臨生存環境急劇惡化的困境。[75]再者，做為台灣主要出口市場的美國，也因為 1980 年代後對台的貿易逆差過大，開始壓制台灣的市場開放，促使台灣必須尋找新的出口市場。

在面臨生產成本與貨物出口的雙重壓力下，自 1979 年起實行「改革開放」路線的中國大陸，基於地緣關係以及同文同種的連結，自然就成為台灣拓展外貿出口和爭取廉價勞工的主要對象。而 1987 年台灣開放民衆赴大陸探親的政策，也成為催化此一趨勢的關鍵因素。

就赴大陸投資的部分而言，根據北京官方公佈的統計數據顯示，1988 年以前，台商赴大陸投資的累計協議投資金額為 6 億美元，實際投資 0.22 億美元。但至 1992 年時，台商僅該年赴大陸投資的協議投資金額就已達 55.43 億美元，實際投資 10.5 億美元。[76]除了投資金額的大幅增加之外，台商的結構及其投資心態亦有所轉變。在 1987 年政府剛解除外匯管制時，赴大陸投資者多為中小企業，且以短期投機的心態居多。但至 1992 年以後，到大陸投資者已包括許多大型企業和高科技產業，主要著眼在大陸的市場，並視為企業國際化的必然途徑。[77]

就與大陸貿易的部分而言，雖然當時台灣尚未開放與大陸直接貿易，但還是可以經過第三地（主要是香港）的轉口，進行間接貿易。根據陸委

[75]張冠華，〈兩岸經濟關係的演變、影響與展望〉，《香港中文大學網站》，〈http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=4128〉。

[76]此爲中共商務部之統計資料，請參國務院台灣事務辦公室，《兩岸經貿統計數據》。北京：國台辦。《國務院台灣事務辦公室網站》，〈http://www.gwytb.gov.cn:82/lajmsj.htm〉。

[77]張五岳、蔡慧美，〈兩岸直接通航之評析〉，頁 4-5。

會之估算，1987 年兩岸的貿易總額為 15.15 億美元，但至 1992 年時，兩岸的貿易總額已驟昇至 112.94 億美元；而中國大陸占我總進出口之比重，也從 1987 年的 1.71%，成長至 1992 年的 7.31%。尤其在出口部分，在這短短數年之間，從占我出口總額之 2.28%成長至 12.84%。同時，自 1992 年開始，台灣對中國大陸貿易順差的比重也正式超過 100%。換句話說，自 1992 年開始，台灣若缺少大陸貿易這一部份的順差，台灣的總體貿易是呈現逆差赤字的狀態。[78]

由上述的統計數據觀之，在政府開放探親政策之後，台灣與中國大陸的經濟日漸緊密，已呈現出無可逆轉之趨勢。而台灣必須仰賴大陸的市場，以維持總體貿易的順差也成為無法否認的事實。伴隨著這樣的客觀現實，台北必須面對兩個問題，一是台灣對大陸的經濟依賴程度逐漸提高，將可能危害到台灣經濟的主體性，進而危害到政治層面的安全；二是台灣已進入民主化的社會，人民的權利意識已逐漸抬頭，政府對台商在大陸投資的權益問題無法忽視，必須與北京協商解決，否則將招致民怨。因此，在這樣的結構下，對於兩岸經濟是否越趨緊密居於關鍵角色的「三通」，就成為政府極力拖延的政策議題，避免開放後北京「以經逼政」的策略進一步地實現，也就有「國統綱領」中，將「三通」置於中程階段的政策規劃。

三、在野黨的因素

1986 年 9 月，黨外的政治勢力共同籌組成立民主進步黨，隨後政府宣佈解除黨禁，台灣正式步入政黨政治的時代。民進黨在兩岸的政治走向上，主張建立「一中一台」的架構。因此在尚未執政無法主導兩岸關係前，

[78]相關之統計數數據，請參考行政院大陸委員會，《兩岸經濟統計月報》，第 165 期。台北：陸委會。《行政院大陸委員會網站》，〈http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/em/165/index.htm〉。

基於對國民黨政府的不信任，擔心其與共產黨聯合出賣台灣的利益，將台灣置於北京的統治之下[79]，故反對任何形式的黨對黨談判，主張兩岸之間的談判，只能在政府對政府之對等形式，或在政府與國會授權、監督下的中介團體對中介團體之對等形式下進行，且兩岸政治談判應在台灣國會全面改選，建立代表台灣民意的政府之後為之。但在兩岸事務性談判的立場上，則主張應積極以平等之地位進行，以解決兩岸民間交流所產生的各種具體性問題。[80]

在蔣經國總統晚年一連串的政治解禁後，台灣威權主義已逐漸解體，呈現出台灣特有的由上而下的改革和由下而上的民主化壓力之現象。[81]國民黨政權的正當性，也隨著解嚴、終止動員戡亂以及兩岸互動接觸日益頻繁等因素而受到挑戰。[82]因此當國民黨政府做出任何兩岸事務之決策時，必須衡量在野黨的反對意見以及可能隨之而生的輿論壓力，在民進黨反對「一個中國」以及在兩岸問題上爭取發言權的企圖下，要求參與以及監督兩岸談判將是其必然的要求。在民進黨的牽制下，國民黨政府在與北京接觸的過程中，便不敢有任何私下的協議，談判的過程也較為透明化，但相較於北京，國民黨政府在談判策略的運用上，也就陷入較為被動的窘境。[83]

[79]在民進黨 1988 年 4 月通過的「四一七決議文」中，主張在四個如果－如果國共片面和談、如果國民黨出賣臺灣人民之利益、如果中共統一臺灣、如果國民黨不實施真正的民主憲政－的情況下，台灣應該獨立。反映出民進黨對於國民黨可能與北京聯合出賣台灣的疑慮。

[80]民進黨於 1992 年 10 月通過的〈民主進步黨現階段兩岸關係與對中國政策〉，重申主張台灣獨立的立場，反對國民黨片面制訂「國家統一綱領」，預設「中國統一」的結果，反對任何形式之黨對黨的兩岸談判。兩岸間之談判，只能在政府對政府之對等形式，或在政府與國會授權、監督下的中介團體對中介團體之對等形式下進行，並堅持在兩岸敵意尚未完全消除，互信基礎尚未充分建立之前，反對進行政治性談判。

[81]井尻秀憲，《臺灣經驗與後冷戰的亞洲》（台北：國立政治大學國際關係研究中心，1995 年），頁 9。

[82]許立倫，〈中華民國大陸政策之歷史回顧與評析〉，頁 71。

[83]楊開煌，《談判策略研究－與中共談判》，頁 53。

# 第三節　辜汪會談之過程

兩岸正式就「辜汪會談」進行實質性的磋商，主要始於 1993 年 4 月雙方在北京舉行的「邱唐會談」（「辜汪會談」第一次預備性磋商）。但事實上早在 1992 年 1 月，大陸海協會即曾致函邀請台灣海基會進行海基、海協兩會高層負責人會晤。而在此期間雙方關於事務性協商是否加入「一個中國」原則之爭議所達成之諒解（或共識），對於後續「辜汪會談」得以進行，無疑地存在著不可切割的因果關係。因此，本文將雙方正式磋商前之階段視為「辜汪會談」之醞釀階段。在正式對「辜汪會談」之談判行為進行分析前，以下將依序就會談之醞釀階段、會談之預備性磋商階段以及正式會談階段，約略敘述其過程。

## 壹、會談的醞釀階段

1992 年 1 月，甫成立的大陸海協會致函台灣海基會，邀請海基會董事長、副董事長、秘書長率團訪問大陸，就如何加強雙方聯繫與合作事宜交換意見。當時海基會僅以「將於雙方便利之時機專程拜訪」回覆，並未具體回應海協會。同年 8 月 4 日，海協會會長汪道涵再度來函邀請辜振甫，希望「就當前經濟發展及雙方會務諸問題」，進行兩會負責人會談。隨後，海基會與陸委會就海協會之邀請事宜舉行高層聯繫會報，決議認為兩會高層負責人會面商談，將對兩會之運作與功能有所助益，因此辜振甫於 8 月 22 日致函汪道涵，正式表示接受海協會之邀訪，並建議於當年十月中、下旬或其他適當時日在新加坡，就有關兩會會務及兩岸文化、經貿交流問題，進行商談。[84]兩會高層負責人會晤之「辜汪會談」，自此揭開序幕。

海協會在海基會董事長辜振甫表示接受其邀訪後，於 9 月 30 日進一

[84]海峽交流基金會編，《辜汪會談紀要》（台北：海峽交流基金會，1993 年），頁 12。

步地具體建議雙方有關人士在北京或大陸其他地點先行舉行「辜汪會談」預備性磋商，關於辜振甫提議在新加坡舉行會談一事，亦表示願意積極考慮，唯須在「辜汪會談」預備性磋商後決定。辜振甫則在接受李登輝總統召見後，於 10 月 21 日表示，「辜汪會談」的會前會可在香港舉行，同時致函海協會，希望雙方能先在香港協商草簽關於「兩岸文書查證」和「兩岸掛號信函查詢補償」問題之協議，然後再舉行「辜汪會談」的會前會。[85]這樣的提議，亦獲得大陸海協會方面的同意，至此，雙方關於「辜汪會談」之規劃安排已具有相當程度之進展。

然而，當雙方於 10 月 28 日在香港進行「兩岸文書查證」及「兩岸掛號信函查詢補償」協商時，卻因為關於事務性協商中是否必須加入「一個中國」原則之問題遲遲無法達成共識，導致協商氣氛受到影響，海協會人員甚至先行離港，「辜汪會談」之會前會亦因而作罷，連帶使得辜汪會談之舉行陷入延宕的困境。直至雙方經由多次電傳函件聯繫，同意兩會各自採取口頭表述的方式解決「一個中國」原則問題的爭議後，兩會才重新回到「辜汪會談」的安排規劃上。但由於年底適逢台灣立法委員選舉，台北顧慮到「辜汪會談」之舉行恐會影響選舉之結果，遂擱置會談之進展。

## 貳、預備性磋商階段

### 一、第一次預備性磋商

1993 年 3 月，大陸海協會致函海基會，再度建議雙方就「辜汪會談」預備性磋商事宜，在兩岸擇一地點進行商談，並邀請海基會新任副董事長邱進益訪問北京。數日之後，行政院陸委會發表「辜汪會談背景說明書」，

[85]廖平生，〈辜汪會談評述〉，《共黨問題研究》，第 19 卷第 6 期，1993 年 6 月，頁 3。

將這次會談定位為「兩岸政府正式授權之民間中介團體高層負責人首度會面」，而其性質則為事務性及功能性，不涉及政治問題。稍後，海協會對於陸委會的背景說明書作出回應，指出注意到海基會及台灣有關方面為會談做出的努力，認為「辜汪會談」時機日益成熟，願及早進行預備性磋商，亦將「辜汪會談」定位為民間的、經濟的以及事務性的會談。隨後海基會派人赴北京與海協會就「兩岸文書查證」及「兩岸掛號信函查詢補償」進行第三度會商，並與海協會就「辜汪會談」預備性磋商的程序問題，進行先期安排，敲定 4 月 7 日於北京由海基會副董事長邱進益與海協會常務副會長唐樹備，在北京先進行預備性磋商。

雙方在第一次預備性磋商中，除了草簽「兩岸公證書使用查證協議」及「兩岸掛號函件查詢、補償事宜協議」外，並就「辜汪會談」之性質、議題等事項達成數項共識。首先是「辜汪會談」之性質，整合先前海基會所主張的「事務性、功能性」以及海協會主張的「民間性、經濟性、事務性」之定位，雙方同意將會談定位為「民間性、經濟性、事務性、功能性」之性質。其次是會談中雙方所欲討論的議題，主要可分為三類：一是有關兩會聯繫和會談制度等會務問題，以及確立在該年所欲商談的事務性議題，包括違反規定進入對方地區人員之遣返、共同打擊海上走私及搶劫等犯罪問題以及協商兩岸漁事糾紛之處理；二是有關兩岸經濟交流方面之問題，例如海基會希望將台商權益保障問題列入討論，海協會則希望開放大陸經貿人士訪台，並放寬台商赴大陸投資之限制；兩岸共同籌設民間性質的兩岸經濟交流會議制度；雙方共同開發能源及資源等問題；三是文教、科技交流方面的問題，包括青少年、科技、新聞等交流。

此外，雙方亦對會談之地點、時間、人員以及會談後發表共同文件等達成共識，但關於雙方簽署的共同文件之名稱，海協會建議兩會所簽署的共同文件名稱為「共同新聞稿」；台灣海基會則認為，由於兩會預備簽署的文件，都屬於技術性的協議，因此法律位階不宜過高，以免引起外界過

多的政治聯想，但若使用「新聞稿」一詞，則非但不正式，亦缺乏拘束力，因此建議使用「共同聲明稿」[86]，雙方對於此點暫無共識，但仍敲定在 4 月 27 日正式會談前，先於 4 月 23 至 26 日進行第二次預備性磋商。

表 2-1　　雙方第一次預備性磋商內容

| 議　　題 | 達成共識部分 | 有待進一步協商部分 |
|---|---|---|
| 建立兩會制度化溝通管道 | ●兩會人員分層定期在台灣、大陸及第三地會談<br>●聯合組成五個小組<br>●在「辜汪會談」中簽署協議 | ●大陸海協會人員來台時的出入境問題 |
| 如何處理「辜汪會談」的結論 | 應發表一份雙方均認可的文件 | 文件的名稱及具體內容（備忘錄、聯合聲明或其他） |
| 保障台商權益 | 台商權益應予保障，以促進兩岸經貿交流 | ●具體的落實方式<br>●海協會希望我方放寬對台商在大陸投資的限制，並准許大陸廠商到台灣投資 |
| 遣返偷渡客 | 偷渡客長期留置的問題將對兩岸關係造成負面影響，應謀求有效解決 | ●邱進益建議由我方提供船隻，或以海運以外的管道遣返<br>●須與負責處理的大陸紅十字會再磋商 |
| 青年交流 | 應該積極推動 | 具體作法 |
| 科技交流 | 應該積極推動，兩會將成立科技小組 | 具體作法 |
| 勞務合作 | 因較為敏感，不在「辜汪會談」中談 | ●唐樹備建議我方遠洋漁船聘用船員時，從偷渡客最多的福建平潭引進（政策上尚無足夠共識） |
| 智慧財產權及專利商標的保護 | 應該提供完善保護 | ●具體作法 |
| 「辜汪會談」的人員及日期 | ●四月底<br>●二至三天<br>●兩會有關人員出席<br>●各不超過十人 | 會談地點及確切日期，議程安排 |

資料來源：〈邱、唐第一次磋商內容分析〉，《中國時報》，1993 年 4 月 9 日，版 2。

[86]黃嘉樹、劉杰，《兩岸談判研究》，頁 98。

## 二、第二次預備性磋商

在第二次預備性磋商中，雙方對於海基、海協兩會溝通制度化先行達成協議，商定各個層級人員會商之頻率，並再次確立「辜汪會談」的商談議題主要為「兩會會務」、「經濟議題」以及「文教科技議題」三大類。關於辜汪會後，兩會發表的共同文件架構以及兩會至該年底所欲商談的各項議題，雙方亦有共識。但在經濟交流部分，雙方立場則有極大的差距。海基會方面，邱進益提出兩岸簽署「台商投資保障協議」之建議，並希望北京方面能修改國務院公布的《關於鼓勵台灣同胞投資的二十二條規定》，將八項關於台商權益保障之意見，載入「辜汪會談」共同文件之中。[87]海協會方面，唐樹備提出台商直接至大陸投資及年底召開兩岸經濟交流會議等意見，表示不排除將國務院公布的關於鼓勵台灣同胞投資的二十二條規定提昇為法律位階；也不排除在一個中國的原則下，兩岸進行直接經貿往來時，雙方簽訂投資保障協議。但必須在兩岸進行直接經貿往來時，才有投資保障的問題。建議兩岸舉行民間經濟交流會議時，雙方主管的官員可以民間身份、個人名義參與，使會議更有效率。[88]直指台北不能正視台商到大陸投資的事實，在政策上不肯「三通」以減少業者的運輸成本，同時又不開放金融界到大陸投資以解決台商融資的問題，都是台商權益無法得到保障的原因。[89]提出「取消對台商赴大陸投資的限制」、「放寬大陸產品輸台限制」以及「同意大陸經貿人士赴台」等三項要求，做為把八項關於台商權益保障之意見，載入「辜汪會談」共同文件的交換條件。[90]

---

[87]此八項意見分別為：台商自由籌組聯誼會、大陸台商經貿糾紛允許在香港以外第三地解決、租稅法定原則、台商享有經營自主和進出口權、資金利潤可自由匯出、解決台商融資、取消外匯券、籌組服務台商和大陸鄉鎮企業的巡迴服務團。參〈中共拒簽投資保障協議　僅願修訂鼓勵台胞投資的 22 條規定〉，《經濟日報》，1993 年 4 月 28 日，版 3。

[88]〈台商優惠規定 大陸不排除法律化〉，《經濟日報》，1993 年 4 月 25 日，版 3。

[89]〈三通未成真 中共不談投保協定〉，《聯合報》，1993 年 4 月 25 日，版 2。

[90]〈辜汪會談前夕　兩岸互以經濟籌碼展開拉鋸戰〉，《經濟日報》，1993 年 4 月 27 日，版 3。

至於共同文件的名稱問題，海協會放棄原先「共同新聞稿」之建議，提議使用「會談紀要」；海基會則獲得陸委會之授權，提出使用「備忘錄」。由於大陸所提出的「會談紀要」建議與早年國共在重慶談判所達成之「政府與中共代表會談紀要」使用之名詞相似，容易使外界產生「國共談判」的政治聯想，因此海基會拒絕接受此一建議。雙方在第二次預備性磋商的過程中，仍無法在共同文件名稱的問題上達成共識。

表 2-2　　雙方第二次預備性磋商內容

| | 希望討論議題 | 邱唐磋商結果 | 主要內容 | 雙方歧異所在 |
|---|---|---|---|---|
| 海基會方面 | 兩會聯繫及會談制度 | 列入辜汪會談議題簽署協議 | 1．兩會人員定期會面<br>2．設立法律、經濟、文教三個文教小組<br>3．成立緊急事件聯絡小組<br>4．給予雙方人員入出便利 | 1．兩會秘書長級以上會面；海基會希望不定期會面<br>2．唐樹備希望早日來台訪問 |
| | 保障台商投資權益 | 未列入辜汪會談議題，交由兩會經濟交流會議優先討論 | 海協會願意向大陸有關部門反映解決台商成立聯誼會、融資問題等八項海基會所提出的建議 | 唐樹備拒絕簽訂台商投資保障協定，希望雙向投資及台灣解除台商對大陸投資限制 |
| | 遣返非法入境人員 | 列入今年兩會第一個事務性商談議題 | 雙方原則上同意五月底在台北商談 | 海基會認為事務性商談只需工作階層人員來台即可 |
| | 共同打擊海上犯罪 | 列入今年兩會第二個事務性商談議題 | | |
| | 處理海上漁事糾紛 | 列入今年兩會第三個事務性商談議題 | | |
| | 智慧財產權保護 | 列入辜汪會談議題，並願意簽署協議 | 商標專利保護、著作權等 | 海基會正要與我政府相關部門研商 |
| | 青少年互訪、兩岸新聞界交流、兩岸科技交流 | 未列入辜汪會談議題，但在會談後兩會發表共同文件中做若干說明 | | 海協會只原則上願討論青少年互訪、兩岸新聞界交流 |

（接下頁）

（續上頁）

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 海協會方面 | 兩岸經濟交流會議 | 列入辜汪會談議題 | 兩岸召開兩岸經濟交流會議，研討有關經貿合作問題 | 海協會希望官方人員與會，並對會議結論簽署協議及討論三通等問題 |
| | 大陸經貿人士來台訪問 | 未列入辜汪會談議題 | | 唐樹備希望大陸經貿官員來台，邱進益表示我方政府部門仍在研商中 |
| | 兩岸勞務合作 | 未列入辜汪會談議題 | | 唐樹備希望開放大陸勞工來台，邱進益表示可考慮近海漁船雇用大陸勞工 |
| | 司法協助 | 列入辜汪會談議題，並願意簽署協議 | 有關司法文書查證、送審等事宜授權兩會居間轉述 | 雙方對司法協助是否涉及互相承認，對方仍待釐清 |
| | 兩會聯繫及會談制度 | （同海基會方面說明） | 註：辜汪會談正式討論議題 | |

資料來源：〈邱唐北京與新加坡磋商辜汪會談結果一覽表〉，《中時晚報》，1993 年 4 月 25 日，版 2。

## 參、正式會談階段

在正式會談排定的議程中，係由海基會董事長辜振甫與海協會會長汪道涵各先自發表一段原則性談話，就兩會人員先前達成的議題項目，進行廣泛的討論。至於協議的文字及細節，則在會談進行期間，由邱、唐兩位實際負責人繼續商談。由於兩會先前已進行預備性磋商，因此在雙方的談話聲明中，關於兩會聯繫與協商制度、該年預計進行之事務性協商議題以及兩岸文化科技交流方面，已有一定程度之共識，雙方的歧見主要還是在於經濟交流的部分。

海協會汪道涵先生認為「兩岸經貿交往發展至今，直接三通更顯得很有必要，應當擺上議事日程。」並建議雙方應盡快就「兩岸勞務合作問題」

交換意見。對於海基會先前提出，希望能簽署「台商投資權益保障備忘錄」的建議，則認為在目前台灣方面現行的經貿政策下，簽署這樣一份「備忘錄」是不適宜的[91]；海基會辜振甫先生則強調在大陸投資台商的具體權益保障問題，對於「兩岸工商界人士互訪」及「召開民間性質經濟交流會談」之可能性，表示願與海協會研究。[92]至於汪道涵的「三通」建議，辜振甫則有意忽視，不予接話，並再會後表示：「三通問題不在政府授權範圍內，不會列入議題」。會後，海基會副董事長邱進益在記者會上指出，汪道涵有關三通的談話政治意涵相當地高，與海協會把這次會談定位為事務性、功能性、經濟性與民間性有若干出入，已超過「辜汪會談」預備性磋商的共識。[93]

在同日下午邱進益與唐樹備進行的工作性會商中，對於保障台商的建議，唐樹備只願意接受「徵收限制及補償」和「台商經營及撤資自主權」兩項意見；邱進益則表示，如果大陸將海基會所提出之八項建議都納入共同文件，則台北除了願在年底召開經濟交流會議之外，對於唐樹備所提之「取消台商赴大陸投資限制」、「放寬大陸產品輸台限制」以及「開放大陸經貿人士來台」等三項交換條件，亦會有積極回應。[94]隔日上午邱唐再度磋商，雙方對於台商保障及召開兩岸經濟會議問題仍持續進行爭議，唐樹備強硬表示，台商保障是大陸與台商之間的事，海基會沒有立場和他們討論；邱進益則提出反駁，認為大陸真有此想法，一開始就不會與海基會談這個問題，海基會是政府授權的團體，當然有義務要關心台商在大陸投資的保障。[95]由於雙方在經濟議題上未能取得共識，原訂在 28 日簽署之協

[91]〈大陸海協會長汪道涵在「辜汪會談」第一次會談的談話全文〉，《聯合報》，1993 年 4 月 28 日，版 2。
[92]龍飛，〈從「辜汪會談」看中共對台兩手策略〉」，《中共研究》，第 27 卷第 5 期，1993 年 5 月，頁 29。
[93]〈辜汪首日會談未獲具體協議〉，《經濟日報》，1993 年 4 月 28 日，版 1。
[94]〈「辜汪會談」過程紀要〉，《中國時報》，1993 年 4 月 30 日，版 6。
[95]〈《會談/爭執》台商保障都放出硬話〉，《聯合報》，1993 年 4 月 29 日，版 3。

議，延後一天舉行，但關於雙方簽署的共同文件名稱，則達成協議，同意定為「辜汪會談共同協議」。

1993 年 4 月 29 日上午，辜振甫、汪道涵分別代表兩岸正式簽署「辜汪會談共同協議」、「兩會聯繫與會談制度協議」、「兩岸掛號函件查詢、補償事宜協議」、「兩岸公證書使用查證協議」四項文件。至於兩岸爭議歧見較多的經濟交流問題，則在雙方不願影響整體「辜汪會談」之簽署的考量下，於辜汪會談共同協議中，籠統的以「雙方均認為應加強兩岸經濟交流，互補互利。雙方同意就台商在大陸投資權益及相關問題、兩岸工商界人士互訪等問題，擇時擇地繼續進行商談」作概括性敘述。[96]備受國際社會矚目，兩岸分隔四十四年首度的高層會晤，就在簽署上述四項協議後，正式宣告落幕。

[96]〈辜汪簽署歷史性四項協議〉，《聯合報》，1993 年 4 月 30 日，版 1。

表 2-3　辜汪會談結果一覽表

| 議　題 | 提出者 | 結　果 | 備　註 |
|---|---|---|---|
| 兩岸公證書使用查證協議 | 兩會 | 邱、唐北京會談中已草簽，辜汪兩人於 4 月 29 日正式簽署的第一份協議 | |
| 兩岸掛號函件查詢補償協議 | 兩會 | 邱、唐北京會談中已草簽，辜汪兩人於 4 月 29 日正式簽署的第二份協議 | |
| 兩岸聯繫及會談制度協議 | 兩會 | 4 月 29 日正式簽署的第三份協議。兩會董事長、會長同意不定期會見；副董事長、副會長每六個月在兩岸或第三地會晤；會務人員每年一次會談 | |
| 辜汪會談共同協議 | 兩會 | 4 月 29 日正式簽署的第四份協議。雙方同意今年（1993）內繼續就遣返非法入境人員、共同打擊海上犯罪、處理海上漁事糾紛、保障知識產權、司法協助、兩岸經濟交流、能源資源開發交流、文教科技交流等議題進行協商 | 雙方同意列入 1993 年兩會事務性協商項目 |
| 召開兩岸經濟交流會議 | 大陸海協會 | 海基會以未獲授權談此問題，婉拒大陸提出的這項建議 | |
| 兩岸直接三通列入會談議程 | 大陸海協會 | 海基會以此問題為政治議題，越出會談定位，拒絕在會談中討論 | |
| 兩岸勞務合作 | 大陸海協會 | 海基會表示不在授權範圍，會談未有結果 | |
| 台灣參與開發浦東、三峽、圖門江以及兩岸共同開發台灣海峽及東海無爭議地區的能源 | 大陸海協會 | 兩會協商願進一步研究 | |
| 保障台商在大陸投資權益 | 海基會 | 海協會堅持在雙向投資情況下才能談這個問題，未達成具體結論，只做原則性的文字表述 | |
| 兩岸科技、文化、青少年交流 | 兩會 | 有共識，願進一步協商 | 兩會願進一步研究 |

資料來源：龍飛，〈從「辜汪會談」看中共對台兩手策略〉，《中共研究》，第 27 卷第 5 期，頁 30-31。

# 第四節　國民黨政府在會談的談判行爲之分析

第一章曾提到，在分配型談判模式中，談判者將堅持談判的「支撐點」，並盡可能在談判過程中獲取最大化利益。而「支撐點」之評估，主要取決於談判者對於談判預期所得之價值與所需付出之代價之間的利益衡量。在這一節中，本文將探討國民黨政府在「辜汪會談」中希望藉由談判所達成的目的，以及其在會談過程中所可能需要付出之代價。從國民黨政府在談判過程中所堅持的立場與策略操作，據以推論其談判支撐點，藉此評估國民黨政府在「辜汪會談」中的利益衡量，並進一步分析國民黨政府的最大化利益策略。

## 壹、國民黨政府希望藉由談判達成的目的

國民黨政府在「辜汪會談」中所希望得到的談判利益，一是建立兩岸制度化的協商管道，具體解決交流衍生的問題；二是扭轉過去台北「三不政策」被動不願意和解的國際形象；三為試探北京的態度做為未來大陸政策的擬定方向；四則是藉此凸顯兩岸為對等的政治實體。分別探討如下：

### 一、建立兩岸制度化的協商管道，具體解決交流衍生的問題

兩岸自 1986 年「兩航談判」突破台北不與北京接觸談判的局面開始，即陸續就數項議題進行商談。然而，隨著兩岸交流互動日益頻繁，衍生出的問題也越來越複雜，兩岸過去因談判議題之不同而由不同單位出面談判的模式，實已無法因應日趨繁雜的兩岸事務性問題，因此國民黨政府在 1991 年初設立「海基會」，統一執行政府所授權委託的大陸事務。在「海基會」成立之初，其與北京接觸的對象仍是官方的國台辦，雖然雙方曾就

合作打擊海上犯罪問題、兩岸文書查證問題以及兩岸司法互助問題進行交換意見，但並未在實質上達成協議，而北京「國台辦」的官方身份，也不易與民間團體性質的「海基會」建立可供雙方往後依循的協商模式。

北京在 1991 年底仿效台北，成立「海基會」的對口單位－「海協會」做為兩岸交流協商的窗口。對國民黨政府來說，由於「海協會」同樣具備民間團體的性質，不但可以迴避兩岸談判過程中官方接觸的問題，尚能呼應「對等」之要求。因此同意兩會高層人士辜振甫與汪道涵先生會晤之「辜汪會談」之舉行，可以為國民黨政府建立兩岸制度化溝通管道提供契機，就海基、海協兩會的具體聯繫和合作做出安排，排除掉事務性問題中可能涉及的政治疑慮，實際解決兩岸交流所生的經貿、法律和社會等問題。

二、扭轉台北被動不願意和解的形象

如同前述，國際社會自冷戰末期即瀰漫在「以談判代替對抗」的和解氛圍當中，區域的和平與穩定，被認為是符合國際社會的最大利益。華府的對華政策也逐漸傾向鼓勵雙方進行交流與對話。除此之外，北京自從推行改革開放政策以來，不但經濟實力逐漸提升，其向資本主義靠攏的「社會主義市場經濟」也與西方國家的價值觀逐漸接近，加之在香港回歸問題上，也順利的與英國簽訂「中英香港協定」[97]，使得鄧小平所提出的「一國兩制」解決方案有了現實上的成功案例。

因此，相較於北京所塑造的積極和談之形象，國民黨政府停留在冷戰時代的對抗思維，採取消極抵抗的「三不政策」立場，就無可避免地面臨到國際社會不諒解之壓力。美國學者即指出，中華民國一貫地拒絕和談，

[97]在協定的聲明中，北京明確聲明香港回歸後享有高度自治權以及原有之制度，並在五十年內不變。詳細協定聲明全文，請參國務院港澳事務辦公室，《中英關於香港問題的聯合聲明》。北京：港澳辦。《國務院港澳事務辦公室網站》，〈http://www.hmo.gov.cn/public/zcfg/t20031230_1992.htm〉。

顯然給予外界僵化、缺乏彈性的印象，可能會逐漸喪失西方（特別是美國）社會對台灣的好感與同情。在一向以妥協、容忍為政治本質的西方國家，實在無法理解中華民國政府一貫拒絕和談的立場。[98]因此，國民黨政府也需要透過「辜汪會談」的舉行，扭轉過去消極被動的抵抗形象，以符合以美國為主的國際社會之期待。

三、試探北京的態度做為未來大陸政策的擬定方向

雖然兩岸自 1986 年起即有過數次接觸的經驗，但就當時敵對隔絕四十年的雙方而言，還是處在一種高度不信任，彼此相互試探的階段。海基、海協兩會雖然是民間團體的形式，但實質上卻是具有「半官方」性質的機構，雙方的負責人也都分別擔任其陣營的黨政要職。[99]由於辜汪會談是兩岸高層人士的首次正式接觸，因此對於兩岸關係中居於較為劣勢地位的台北來說，可以藉由會談的舉行試探北京的和解誠意，做為未來大陸政策與兩岸發展的決策參考。例如時任海基會秘書長邱進益即表示，「辜汪會談」就像是兩岸關係的「里程表」，可用來測試中共是否有善意的回應，若中共仍無動於衷，屆時將用一切的手段、力量和方法來阻止兩岸交流。[100]而李登輝總統亦曾藉著接見美國學者的場合，表示：「辜汪會談可以說是未來兩岸關係能否更進一步發展的重要指標」。[101]

四、凸顯兩岸為對等的政治實體

[98]此爲學者李國雄引自美國學者懷汀（Prof A Whitting）教授之觀點。請參李國雄，〈析論「一國兩制」〉，載於《揭開中共「一國兩制」統戰陰謀》（台北：中共問題資料雜誌社，1987 年），頁 92。

[99]海基會的代表辜振甫先生時任中國國民黨中常會委員，同時與李登輝總統私交良好；海協會代表汪道涵先生則曾任上海市市長，與中共國家主席江澤民曾有長官部屬之間的關係，關係密切。

[100]〈邱進益：展現誠意 台灣寧可多做一點〉，《聯合晚報》，1993 年 3 月 20 日，版 3。

[101]〈總統：辜汪會談是兩岸發展指標〉，《經濟日報》，1993 年 3 月 20 日，版 3。

更重要的是，國民黨政府在終止《動員戡亂時期臨時條款》之後，已不再視北京為叛亂團體，將兩岸定位為「一個國家，兩個政治實體」。在無法與北京競爭中國代表權的客觀環境下，國民黨政府可以利用「辜汪會談」國際社會勢必高度矚目的機會，凸顯兩岸對等分治的現狀，強調中華民國做為一個政治實體的事實存在，避免被北京強制在地方政府的地位，並為日後拓展國際空間創造有利的條件。這點可以從會談舉行後台北官員對會談評價與宣示的言論中獲得佐證。例如時任行政院長的連戰在會談後表示：「『辜汪會談』可以使大陸與國際充分了解，並彰顯兩岸對等、分裂、分治的事實；不是國共和談、不是兩黨對談、也不是統一談判」。[102]而李登輝總統在接受外國媒體訪問，提到辜汪會談時也指出：「這次會談是成功的，經由簽署文件的方式，禮儀的安排，都顯示了我們和中共的對等地位已是個不容否認的事實」。[103]在在顯示台北希望藉由「辜汪會談」凸顯兩岸對等的企圖。

## 貳、國民黨政府達成協議所可能需要付出的代價

國民黨政府在談判過程中所可能需要付出的代價，就是北京在談判中提出的一些要求。我們從上述談判過程的敘述中，可以觀察到北京在會談中主要提出兩項要求。第一，是在會談醞釀階段，雙方商談「兩岸文書查證」及「兩岸掛號信函查詢補償」等事務性問題時，北京提出確立「一個中國」原則的要求；第二，則是在談判的實質協商過程中，表示希望能擴大兩岸經濟交流之要求與突破台北國統綱領規劃之企圖。分別探討如下：

### 一、事務性談判中確立「一個中國」原則的要求

[102]〈連戰:辜汪會談彰顯兩岸是對等分裂分治的〉,《聯合報》,1993 年 5 月 4 日，版 4。
[103]〈李總統：我與中共地位對等〉,《聯合晚報》,1993 年 5 月 4 日，版 1。

北京在會談醞釀階段中提出確立「一個中國」原則之要求，主要是因為其認為兩岸進行的公證書使用查證與掛號信函查詢補償事務都是中國的內部事務，是在一個中國內進行的，因此雙方必須堅持一個中國原則，方能進行上述的事務性商談。事實上，國民黨政府與北京在「辜汪會談」所處的 1990 年代初期，皆主張兩岸之間只有一個中國，反對「兩個中國」或是「一中一台」，國民黨政府當時的基本國策也尚未完全完全排除「法統」的觀念，審議中的「台灣地區與大陸地區人民關係條例」亦植基在「一個中國」之上[104]，兩岸在事務性談判中應否確立「一個中國」原則理應不是雙方所爭執的焦點所在。

然而，就現實的客觀環境層面而言，中華民國自退出聯合國後，國際社會所普遍認知的中國，就是中華人民共和國。相較於北京長期有效地統治大陸地區，台北聲稱其代表中國的合理性就顯得相對薄弱。因此，北京在兩岸事務性協商中要求確立「一個中國」原則，除了希望藉由「辜汪會談」塑造出兩岸已坐下來進行和談的國際觀感，讓全球輿論製造「一個中國」在不同的社會體制下進行接觸的印象，並使國際間瞭解兩岸中國人有能力處理內部事務，無需外力介入的考量外[105]，尚反映出北京對於掌控「一個中國」解釋權之能力的信心，將兩岸事務確立在「一個中國」的框架下，以避免形成「兩個中國」或「一中一台」之兩岸定位的思維。相對的，台北所擔心的是，若承認「一個中國原則」，是否會陷入北京所設計的文字陷阱中，亦即一旦接受「一個中國」，而中國又是與「中華人民共和國」是同義字時，不但會矮化台北，而且也導致外界錯覺以為台北自願變成中華人民共和國的一部份。[106]李登輝總統即曾明白指出：「中共目前對兩岸事務性談判的策略是要加入『一個中國』的前提，我們應該謹慎因

[104] 邵宗海，《兩岸關係》，頁 282。
[105] 龍飛，〈中共利用「辜汪會談」擴大對台統戰之研析〉，《中共研究》，第 27 卷第 9 期，1993 年 9 月，頁 17。
[106] 邵宗海，《兩岸關係》，頁 283。

應，不要掉進圈套」。[107]因此，在北京這樣的要求下，台北在「辜汪會談」中所面臨到的代價之一，就是承擔中華民國之地位被矮化的風險，亦即被外界認為「辜汪會談」是北京所主導的「一個中國－亦即中華人民共和國」下，北京的中央政府與台北的地方政府之間的談判，無可逃避地必須去處理談判中的「一個中國」原則問題。

二、擴大兩岸經濟交流之要求與突破台北國統綱領規劃之企圖

北京在會談過程中提出擴大兩岸經濟交流之要求，主要帶有兩種目的。第一，是深化兩岸經濟的緊密關係，達到以民逼官的戰略規劃；第二，是藉由兩岸在經濟議題上的討論，突破國民黨政府「國統綱領」的階段性規劃。

（一）深化兩岸經濟的緊密關係

北京在對台攻勢的判斷中認為，中國大陸對台灣資金的需求已從本質上轉變為台灣對大陸市場的需求，不僅中小企業採取行動，大型企業也深懼落後。且基於歷史、文化、地緣的因素，台灣與中國大陸的關係正走入這樣的結構當中。[108]因此，北京在會談的過程中提出擴大兩岸經濟交流，主要的目的就在於希望藉由兩岸經濟持續加大的緊密關係，以促成其「以民逼官」的戰略規劃。

就北京在會談過程中提出的經濟要求中，「取消對台商赴大陸投資的限制」，勢必讓台商赴大陸投資更為熱絡，台灣的資金、技術等等也將加速流向大陸；在大陸低廉人工及成本的客觀現實下，「放寬大陸產品輸台

[107] 〈李總統：我們必須審慎因應〉，《中國時報》，1992 年 5 月 20 日。
[108] 龍飛，〈從「辜汪會談」看中共對台兩手策略〉，頁 32。

限制」則將衝擊台灣某些產業無法與其競爭；關於「開放大陸資金對台投資」，則有助於北京介入台灣的經濟與金融，以為其政治目的服務[109]；而北京一直希望召開的「兩岸經濟交流會議」，則為往後兩岸在經濟議題持續進行討論與深化建立平台，並經由「大陸經貿人士赴台」的機會，讓北京官員得以民間企業人士的名義赴台，實質達到官方接觸的目的。這些要求的最終目的，就在於依循鄧小平過去指示的「實事求是」對台方針，將兩岸的矛盾暫時存而不論，先求兩岸「互相需求」的形勢之形成，增加台灣在經濟上對大陸的依賴程度。[110]

（二）突破台北國統綱領的階段性規劃

除了希望擴大兩岸經濟交流的深度，以達到以民逼官的規劃之外，北京不斷地強調經濟方面的議題，尚有希望藉由兩岸的接觸與經濟交流，把兩岸關係推向中程階段，以突破台北國統綱領的「階段性」發展策略的用意存在。[111]不可否認的，兩岸一旦接觸談判，台北即開始踏進往兩岸最終政治談判的進程之中，其進程之發展是否能如國民黨政府所規劃，仍存在相當的變數。加之會談代表辜振甫與汪道涵在台北與北京各自具有一定程度的政經地位，對於兩岸整體進程發展的推進，本身即具有一定的象徵意義。再者，就現實層面而言，兩岸處於分裂狀態，雙方互動所衍生的問題，也很難一刀將其區分為政治性或事務性的問題。[112]兩岸的經濟交流與兩岸之間的「三通」有著無法切割的連帶關係，何謂國統綱領「近程階段」的民間（經濟）交流？兩岸經濟交流到如何的程度即屬綱領「中程階

[109] 廖平生，〈辜汪會談評述〉，頁 6-7。
[110] 關於鄧小平的「實事求是」對台方針，請參〈鄧小平指示對台工作 實事求是多渠道進行〉，《聯合報》，1991 年 12 月 5 日，版 1。
[111] 高英茂，〈奠定未來兩岸關係發展的起步〉，《中國時報》，1993 年 4 月 30 日，版 6。
[112] 龍飛，〈從「辜汪會談」看中共對台兩手策略〉，頁 32。

段」的「三通」範疇之內，難以定義。而這也就是大陸海協會為何在早先雙方磋商會談屬性中，在「事務性」、「功能性」、「民間性」之外，主動加上「經濟性」一項之理由，因為從經濟到政治之間存在著廣大的解釋空間，北京可以在「經濟性」範圍內居於高度的主動地位[113]，藉由經濟議題的深化逐漸移轉至國民黨政府所定義的政治性議題範疇內，以突破國民黨政府國統綱領的階段性規劃。

事實上，北京舉行「辜汪會談」之目的，即非僅止於兩岸民間高層人士的會面、建立雙方的溝通管道以及解決兩岸之間各項事務性等問題的層次上，而是以「辜汪會談」做為敲門磚，以推動兩岸關係不斷向前發展，在「辜汪會談」的基礎上建立更高層次的聯繫模式，最終促成兩岸高層的政治性談判[114]，實現其和平統一的目標。中共統戰部長王兆國在會前接見我方立委時，即表示：「只要是在堅持『一個中國』和兩岸逐步和平統一的前提下，簽訂結束兩岸敵對狀態的和平停戰協議，原則上是可以接受的」[115]；又如唐樹備利用與台灣媒體共進早餐的場合，重提統一論調，指出「鄧小平一直把台灣問題放在重要位置，鄧小平指示要加緊和台灣溝通，而海協會正是在做和台灣溝通的工作。未來兩岸商談統一時，只要在『一個中國』、『一國兩制』的前提下，無論台灣的國際生存空間、台灣加入聯合國或兩岸政治定位等問題，都可以討論」。[116]顯見北京在會談期間釋出各種帶有政治意涵的言談，有意將雙方商談的議題帶往政治方向，擾亂國民黨政府國統綱領規劃的企圖。

因此，對於北京在會談過程中強調兩岸經濟議題，國民黨政府在「辜汪會談」中面臨的另一代價，就是北京對開放兩岸經貿之要求進而衍生台

[113] 龍飛，〈從「辜汪會談」看中共對台兩手策略〉，頁 33。
[114] 鄭世熙，《第一次辜汪會談兩岸談判行爲分析》（台北：國立政治大學外交研究所碩士論文，1994 年），頁 132-133。
[115] 中共研究雜誌社，〈從兩會高層接觸走向兩岸交流互動〉，《中共研究》，第 27 卷第 5 期，1993 年 5 月，頁 5。
[116] 〈唐樹備:對台溝通 大陸有緊迫感〉，《聯合報》，1993 年 4 月 26 日，版 2。

灣對大陸經濟依賴程度深化之問題，以及北京藉由經濟議題之討論提出兩岸「三通」問題，打亂其國統綱領階段性規劃，推進兩岸政治談判進程的風險。

## 參、國民黨政府的談判支撐點與最大化利益策略

從會談的醞釀階段、預備性磋商階段以及正式會談階段的過程之中，吾人可以將國民黨政府的談判立場與策略分為兩個階段進行探討。第一，是在談判醞釀階段中，雙方關於事務性商談中是否加入「一個中國」原則之爭議；第二，是在進入會談實質協商階段，雙方圍繞在各項具體議題，特別是經濟議題上所進行的爭議。因此本文在探討國民黨政府談判支撐點之評估以及其最大化利益之策略時，亦將其區分為兩部分進行討論。分述如下：

### 一、會談醞釀階段

#### （一）談判支撐點之評估

在談判醞釀階段，國民黨政府主要面對的是北京在兩岸事務性商談中加入「一個中國」原則的要求。關於這一點，國民黨政府的立場為：

1.「一個中國」原則與「對等政治實體」互為同時存在的要件；或是將「一個中國」列為未來式，強調現狀分裂

早在 1992 年 3 月下旬海基、海協兩會在北京進行的第一次「兩岸文書查證」及「兩岸掛號信函查詢補償」協商時，大陸海協會即提出在兩岸事務性商談中加入雙方均堅持「一個中國」原則的要求，並同時考量到國

民黨政府在「一個中國」問題上的顧慮，主動提出五種不同的文字表述方案，作為文書查證協議之前提文字提供海基會選擇。大陸海協會建議的五種方案分別為：(1) 海峽兩岸文書使用問題是中國的內部事務；(2) 海峽兩岸文書使用問題是中國的事務；(3) 海峽兩岸文書使用問題是中國的事務。考慮到海峽兩岸存在不同的制度（或稱國家尚未完全統一）的現實，這類事務具有特殊性，...；(4) 在海峽兩岸共同謀求國家統一的過程中，雙方均堅持一個中國之原則，對兩岸公證文書使用（或其他商談事務）加以妥善解決；(5) 海峽兩岸關係協會，中國公證員協會與海峽交流基金會，依海峽兩岸均堅持一個中國之原則的共識。[117]

對於北京來說，其所提出的五項表述方案中，強調的重點顯然在於將兩岸的事務性問題設定在中國的內部事務上，即便在第四案中提到「兩岸共同謀求國家統一的過程中」，默認兩岸處於分裂的狀態，但亦強調「雙方均堅持一個中國之原則」。易言之，北京對於「一個中國」表述的核心立場，就是避免兩岸之間的問題，成為「兩個中國」或是「一中一台」之間的問題，可以接受兩岸分裂的現實，但仍應是在「一個中國現狀」下的暫時分裂。

對國民黨政府而言，由於在「一個中國」的解釋權力上與北京呈現極不對稱的結構，顯然對此議題欠缺談判的優勢而不願意去碰觸。因此海基會先是指出「一個中國」是政治性問題，海基會沒有被授權談政治問題，事務性商談不應與政治問題攪在一起[118]，拒絕海協會之要求。但另一方面，國民黨政府也體認到如果不處理「一個中國原則」問題，兩岸的事務性協商恐將無法進行。因此一方面擬定五種表述方案授權海基會酌情提出，一方面則召開國家統一委員會對「一個中國」之涵義做出解釋，指出

[117] 請參鄭安國，〈「一個中國，各自表述」的歷史真相〉，蘇起、鄭安國主編，《「一個中國，各自表述」共識的史實》（台北：國家政策研究基金會，2002 年），頁 10-11。
[118] 黃嘉樹、劉杰，《兩岸談判研究》，頁 87。

「『一個中國』應指 1912 年成立迄今之中華民國；1949 年起，中國處於暫時分裂之狀態，由兩個政治實體，分治海峽兩岸，乃為客觀之事實」。說明我方所認知的「一個中國」與北京所定義之中國有所差異，並闡明兩岸現階段處於分裂之狀態，由兩個政治實體所分治，避免落入地方政府的地位。

台灣陸委會授權海基會關於「一個中國」的五種表述方案，分別為：（1）雙方本著「一個中國，兩個對等政治實體」的原則；（2）雙方本著「謀求一個民主、自由、均富、統一的中國，兩岸事務本是中國人的事務」的原則；（3）鑒於海峽兩岸長期處於分裂狀態，在兩岸共同努力謀求國家統一的過程中，雙方咸認為必須就文書查證（或其他商談事項）加以妥善解決；（4）雙方本著「為謀求一個和平民主統一的中國的原則。」；（5）雙方本著「謀求兩岸和平民主統一」的原則。[119]從上述的表述方案中，第一案表示願意接受「一個中國」，但同時也將「兩個對等政治實體」做為共同的連帶要件。至於其他的表述方案，則將統一的中國列為未來式，強調分裂現狀，並附加和平民主等條件，抑或以民族意涵的「中國人」，取代政治性的「中國」，刻意迴避「一個中國」原則。顯然地，國民黨政府在「一個中國」原則問題的立場上，給予北京的選擇就是「一個中國」原則與「對等政治實體」互為同時存在的要件；要不就是將「一個中國」列為未來式，強調現狀分裂。

2.保留模糊的解釋空間，各自表述

由於雙方對於彼此提出的「一個中國」表述方案均無法接受，因此海基會於雙方敲定協商期間最後一日，提出新增修改後的第三案，並授權海

[119] 鄭安國，〈「一個中國，各自表述」的歷史真相〉，頁 12。

基會以各自口頭表述方式，解決此一問題。海基會在經陸委會的同意後，於 1992 年 10 月雙方再度就此問題進行爭議時，修改先前的五種表述方式，對「一個中國」原則的表述問題擬定新增三種方案，視情提出供北京選擇。分別為：（1）鑑於中國仍處於暫時分裂之狀態，在海峽兩岸共同努力謀求國家統一的過程中，由於兩岸民間交流日益頻繁，為保障兩岸人民權益，對於文書查證應加以妥善解決；（2）海峽兩岸文書查證問題是兩岸中國人間的事務；（3）在海峽兩岸共同努力謀求國家統一的過程中，雙方雖均堅持一個中國的原則，但對於一個中國的涵義，認知各有不同。唯鑑於兩岸民間交流日益頻繁，為保障兩岸人民權益，對於文書查證，應加以妥善解決。[120]事實上，海基會提出修改後的第三案與海協會先前提出的第四案已相當接近，亦即承認兩岸分裂的現狀，但均堅持「一個中國」的原則。不同的是，海基會在此項提案中強調「一個中國」的涵義，雙方認知各有不同。也就是說，台北不但希望北京承認兩岸分裂現狀，同時也需承認「一個中國」是存在爭議的，並非等同於「中華人民共和國」，那麼台北才願意接受「一個中國」原則。

在海基會提出修改後之第三案的同時，也建議「各自以口頭表述方式，解決此一問題」的替代方案，做為解決此一問題的另一項選擇。所謂替代方案，是指談判議題可接受的另一結果或協議。它通常在談判過程中，賦予談判者居於優勢的地位，亦即當談判的結果未能達成談判者意想的協議時，可以轉而尋求替代方案來滿足談判者的需求。[121]台北這項替代方案的核心內涵，在於程序上「各自以口頭方式表述立場」；在實質上則依據我方國統會對於「一個中國」之涵義所做的決議陳述。[122]易言之，

[120] 鄭安國，〈「一個中國，各自表述」的歷史真相〉，頁 12-13。
[121] Roy J. Lewicki, Alexander Hiam, Karen Wise Olander著，黃治蘋、李慧美譯，《思考談判學》（台北：滾石文化，1998 年），頁 28-29。
[122] 蘇起，〈「一個中國，各自表述」共識的意義與貢獻〉，蘇起、鄭安國主編，《「一個中國，各自表述」共識的史實》，頁 v。

就是在兩岸事務性協商中，碰觸到政治性的「一個中國」問題，而台北所提出的各項表述方案均無法與北京達成共識時，轉而尋求另一項解決方案，希望在表述「一個中國」原則的「處理方式」上，兩岸能達成共識[123]，至於陳述的內涵，則可各取所需、相互諒解，各自表述。對台北而言，可以藉由聲明其「一個中國，兩岸對等分裂」的立場，以確保台北的政治地位不受損害。在維護自身立場的原則下，採取各自表述的方式略過此一爭議，就實質上的事務性議題進行商談。相對的，北京可以藉由台北曾提出的表述方案中，提到「雙方均堅持一個中國的原則」，而認定兩岸已各自口頭確認「一個中國原則」，確保其必須將兩岸談判排除「兩個中國」或「一中一台」框架的考量。因此，台北的這項提議，在稍後也得到北京的正面的回應。兩岸的事務性協商，就在雙方保留模糊的解釋空間、相互諒解下，不再對此議題進行爭辯，進入實質的事務性議題談判。

3.堅持依循國統會決議之表述，不做妥協

在北京初步表示願意尊重，並接受兩會各自口頭聲明方式表述「一個中國」問題時，曾進一步建議就表述的具體內容另行協商。換言之，北京所接受的，僅是「口頭表述」的程序，但實質的表述內容則希望繼續磋商。然而，各自表述的價值，就在於創造雙方可以各取所需的空間，繼續商談「一個中國」的具體表述內容，將可能危及台北的政治地位。因此，陸委會發佈新聞稿，提出嚴厲的聲明，駁斥北京提出就具體內容另行協商之建議，認為「一個中國」的「具體內容」根本非事務性商談的主題，且雙方已對「一個中國」的原則分別以適當方式表述，無須「另行商談」，也不需約定同時共同聲明。並表示兩岸事務性之問題，北京的需求比台北多，

[123] 張五岳，〈九二共識？九二精神？一中各表？〉，蘇起、鄭安國主編，《「一個中國，各自表述」共識的史實》，頁 134。

暗示談判若破裂，北京的損失更大，而新聞稿標題定為「陸委會看功虧一簣的『香港商談』」更有威脅的意味。[124]台北的這項策略，就是談判學者所稱的「鎖住立場」策略（commitment tactics）。[125]而這種威脅性的鎖住立場策略，在實質上也確實發揮了功效，北京遂不再對繼續協商「一個中國」的「具體內容」表示堅持，以避免兩岸的事務性協商走向破局。

談判支撐點之評估，主要取決於談判者對於談判預期可得之價值與達成協議所付出之代價間的利害衡量，亦即所謂「施」與「取」之間的評估。支撐點代表著談判者獲利與無獲利的分界點，因此札特曼認為預期的談判結果必須與協議所做的貢獻相稱，談判者才值得進入談判。[126]

從上述國民黨政府在會談醞釀階段中的立場與堅持，可以據以推論出國民黨政府在面對即將進行的兩岸民間高層會談中，首要確立的談判支撐點，是「不能接受北京主導下的『一個中國』原則，『一個中國』的解釋權必須操之在我，中華民國的政治地位必須獲得確保。

事實上，國民黨政府並非不願意接受「一個中國」，在國民黨政府關於「一個中國」的表述方案中，第一案即提出「一個中國」的說法。只是在接受「一個中國」的同時，必須強調「兩個對等政治實體」，亦即這個「中國」的涵義是什麼，解釋權必須操之在我方，須與北京所定義的「中國」有所區隔，以避免被矮化，確保中華民國的政治地位。其實，自 1992 年 3 月雙方第一次商談文書查證及間接掛號補償事宜，北京提出「一個中國原則」後，國民黨政府即開始著手研擬「一個中國」的涵義問題，並在同年 8 月由國統會通過決議，確立「一個中國」的三項原則，即「確立一

[124] 行政院大陸委員會，〈陸委會看功虧一簣的「香港商談」〉，《行政院大陸委員會新聞稿》，1992 年 11 月 5 日。轉引自蘇起、鄭安國主編，《「一個中國，各自表述」共事的史實》，頁 34-40。

[125] 所謂「鎖住立場」，係指談判者以明示或暗示的方式宣示其未來之行動（包括要求或威脅），來表明其對談判立場之堅持或是不再讓步。參 Richard E. Walton & Robert B. McKersie, *A behavioral theory of labor negotiation*,p.82.

[126] 請見本文第一章註釋 29。

個中國原則，承認兩岸分裂事實，強調追求國家統一目標」。[127]李登輝總統在國統會作結論時，亦曾表示：「現在說一個中國，不是講一個中國如何定位的政策，而是說明如果海基會與中共簽訂事務性書面協議時，其中如有一個中國說法，我們可將自己的意見與立場用文字表達出來」。[128]顯見國民黨政府對於「中國」解釋權必須操之在我的堅持已早有準備。再者，就國民黨政府所欲追求的凸顯兩岸為對等政治實體利益而言，其與是否能對「一個中國」有自己的解釋權之間亦有著連帶的因果關係。換言之，只有在確保中華民國的政治地位之下，才有凸顯兩岸為對等政治實體可言，一旦落入北京的文字陷阱被矮化為地方政府，也就沒有所謂凸顯兩岸「對等」的問題存在。

從這項支撐點觀之，即便國民黨政府已著手規劃與北京進行兩岸民間高層的「辜汪會談」，亦希望藉由會談得到包括建立兩岸制度化的協商管道，解決兩岸交流所衍生的各種問題、扭轉其在國際上被動不願意和解的形象、試探北京的和解態度做為未來大陸政策的擬定方向，以及凸顯兩岸為對等的政治實體等利益等談判利益。但與接受北京所要求的「一個中國」原則的代價而言，顯然台北認為這些暫時性的利益（如改變國際觀感以及試探北京的和解態度），或是現實性的利益（如建立兩岸制度化的協商管道，解決兩岸民間交流所產生的現實層面問題），其重要性相對於接受北京主導下的「一個中國」原則，危及中華民國政治地位的主權利益而言，是不相稱的。

### （二）最大化利益之策略

談判並非僅在於維護己身的支撐點，獲得最低可接受利益的過程，談

[127] 邵宗海，《兩岸關係》，頁 320-323。
[128] 〈一個中國說清楚 是否越位有爭議〉，《聯合報》，1992 年 8 月 2 日，版 2。

判者在談判過程中盡可能的獲取最大化利益，亦是分配型談判的核心價值所在。而國民黨政府在會談醞釀階段中最大化己身利益之策略，就是以接受「一個中國」原則為代價，來達到北京承認台北為對等政治實體之利益。

相較於北京長期有效統治中國大陸的事實，台北在客觀的現實環境下對「一個中國」的解釋權力是處於較為薄弱的狀態。事實上，台北並不願意在事務性議題中去碰觸「一個中國」原則問題，海基會初始即以未授權商談政治性議題為由拒絕與北京談論此一問題，已如前述。

但儘管如此，吾人從雙方就如何在兩岸事務性商談表述「一個中國」原則的爭論過程中，國民黨政府在第一案將「一個中國」與「對等政治實體」互為同時存在要件之表述，仍可觀察出國民黨政府除了維護談判支撐點的考量之外，尚有藉機試探北京接受台北為對等政治實體之可能的企圖，而這正是國民黨政府在國統綱領近程階段中「不否認對方為政治實體」的政策規劃目標。換言之，即便國民黨政府面臨到其所不願面對的「一個中國」原則問題，在維護談判的支撐點之同時，仍盡可能地試圖凸顯雙方對等政治實體地位的談判利益。

## 二、會談實質協商階段

### （一）談判支撐點之評估

在會談實質協商階段，國民黨政府主要面對的是北京藉由會談議題之討論突破台北國統綱領階段性規劃之企圖，以及會談中雙方關於兩岸經濟交流議題之爭議。在這方面，國民黨政府的談判立場為：

1.授權書明定「不得涉及任何政治性議題、不得涉及任何與國統綱領程階段不符合的議題、不得簽署任何協議」

台北自 1991 年初通過《國家統一綱領》後，即以其為藍本規劃兩岸未來的發展進程。近程階段的主要任務在於促進兩岸民間交流，建立良性的互動關係。具體的措施為不否定對方為政治實體；建立兩岸交流秩序，制訂規範；設立中介機構，維護人民權益；逐步擴大兩岸民間交流；摒除敵對狀態以及國際間相互尊重，互不排斥等等。中程階段則進一步建立對等的官方溝通管道；開放三通；相互協助參與國際組織以及推動兩岸高層人士互訪。最後的遠程階段，才是共同協商兩岸統一的具體安排。

台北在會談正式舉行之前，即由陸委會公布〈辜汪會談背景說明書〉，開宗明義的宣示此次會談為「兩岸政府正式授權之民間中介團體高層負責人首度會面，其性質為事務性及功能性的商談，不涉及政治問題」。台北的這項宣示，意味著台北「非官方接觸」的原則並未動搖，兩岸目前僅止於人民之間互惠交流關係，不涉及官方層次的接觸；再者，將會談定位為「事務性」及「功能性」，亦向北京傳達此次會談的議題僅限定在「國統綱領」的近程階段範疇內，不會與其談及政治性的議題。就對內而言，陸委會要求海基會在與海協會進行預備性磋商及正式會談中，不得會見中共高層，不得商談授權範圍以外之議題，務使預備性磋商與正式會談的全部過程均能充分透明化。[129]在第二階段預備性磋商授權書中，更明確訂定「不得涉及任何政治性議題、不得涉及任何與國統綱領近程階段不符合的議題、不得簽署任何協議」之「三不」原則。[130]要求海基會於會談結束後三日內，將會談過程與結果以書面送交陸委會，以向立法院報告及向國人說明。[131]由此顯見，台北除了向北京表達我方絕不會與其談論政治性議題的立場之外，在會談舉行之前不斷宣示會談將依循國統綱領近程階段之規劃，其著眼之處，或許更在於向內部澄清各界的疑慮，避免內部民眾

[129] 〈辜汪會談透明化 陸委會公布新版說書〉，《聯合報》，1993 年 4 月 4 日，版 3。
[130] 〈辜汪會談第二階段預備性磋商 陸委會授權中有規範 邱進益帶著「三不」中午啓程赴星〉《聯合晚報》，1993 年 4 月 22 日，版 1。
[131] 〈「辜汪會談」授權書昨公布〉，《青年日報》，1993 年 4 月 24 日，版 2。

過渡臆測政府的大陸政策將朝大幅開放的路線前進。

2.以經濟交流為籌碼，爭取台商投資權益的保障

雖然台北將談判議題限制在「國統綱領」的近程範圍之內，但由於兩岸經貿日趨熱絡已是既定事實，台商在大陸投資權益保障的問題，已然成為台北現實存在的壓力，因此台北也希望藉由辜汪會談，一併解決台商在大陸投資權益的保障問題。海基會董事長辜振甫在會談醞釀階段，即曾表示希望兩會可就台商在大陸投資保障之問題進行商談。[132]故當北京在關於談判定位的議題上加入「經濟性」這一項訴求時，台北也接受這樣的定位要求，在會談中與北京商談關於兩岸經貿交流的議題。至於保障台商投資權益的具體策略，台北主要是以北京所希望召開的「兩岸經濟交流會議」以及「取消台商赴大陸投資限制」、「放寬大陸產品輸台限制」與「同意大陸經貿人士赴台」等訴求為籌碼，要求北京落實台商在大陸的投資權益保障。提出兩項要求，一是簽訂「台商投資保障協議」；二為修改中共國務院頒佈的《關於鼓勵台灣同胞投資的規定》之相關規定（由於該規定共計二十二條，以下簡稱「鼓勵台商二十二條規定」)，將八項關於台商投資保障之意見載入「辜汪會談」共同文件之中。

在簽訂「台商投資保障協議」方面，由於政府之間的投資保障協議較行政命令層次的「鼓勵台商二十二條規定」法律位階來得較高，因此對於台商投資權益而言，較能獲得確定性的保障，不因政府政策的變動而隨之生變。除此之外，台北也尚能藉由此種慣用於國與國之間的投資保障協議之簽訂，凸顯兩岸為「對等的政府或政治實體」。關於此點，北京則以「直接雙向投資」做為簽訂投資保障協議的交換條件。提出兩個原則：一是此

[132] 1992 年 8 月 22 日，辜振甫致函汪道涵，正式表明接受邀訪，舉行辜汪會談時所表示。參〈海基會與海協會推動「辜汪會談」重要進程表〉，《中國時報》，1993 年 4 月 1 日，版 2。

協議必須是非國與國之間的協議；二是此保障必須是雙向的，台灣應該開放大陸資金赴台投資，並放寬台商赴大陸投資的限制。[133]言明「台灣不開放雙向直接投資，就無所謂簽訂投保協議的必要」。[134]

事實上，台北與北京就投資保障協議問題進行磋商前，即評估此種慣用於國與國之間的投資保障協議北京勢必不會接受，因此在策略的評估上，即將重心置於修改「鼓勵台商二十二條規定」之上，以求在會談中能就台商投資保障問題獲得實質的成果。[135]也因為如此，對於北京所提出的「取消對台商赴大陸投資的限制」、「放寬大陸產品輸台限制」與「同意大陸經貿人士赴台」等交換條件與召開「兩岸經濟交流會議」之訴求，亦表達願意「積極回應」的讓步態度，唯需將台北提出的八項台商保障建議都納入共同文件。[136]雖然雙方最後因談判期限屆至，在不願影響整體「辜汪會談」之簽署的考量下，暫時擱置經濟議題的爭議，並未達成具體之結論。但顯然的，在雙方就經濟議題交手的過程中，已可觀察出在兩岸經貿日趨緊密的客觀現實下，台北為了保障台商投資權益，以經濟開放為讓步籌碼的痕跡。

值得一提的是，在台北期盼能解決保障台商投資權益的問題下，使得北京先是在會談的定位中加入「經濟性」一項，做為往後過程中將「三通」的問題搬上抬面的伏筆，而後逐步藉由台商投資保障協議之討論，將台商投資保障與「三通」掛勾[137]，進而在正式會談過程中大談「三通」議題。

---

[133] 此爲中共統戰部長兼國務院台辦主任王兆國在會見台灣立委參訪團時所表示。參〈王兆國肯定兩岸可能簽訂和平協議〉，《聯合報》，1993 年 4 月 6 日，版 1。

[134] 〈中共拒簽投資保障協議〉，《經濟日報》，1993 年 4 月 28 日，版 3。

[135] 陸委會副主委高孔廉即曾表示，在會談中提出的台商正當權益保障問題，共分爲簽訂投資保障協議、修訂或補充中共國務院獎勵台商二十二條規定、改善行政手續三個層次，目前就後兩項有實現的可能。我方最希望能簽訂台商投資保障協議，但我方也了解現階段中共方面可能不會同意，因此主要由另外兩項著手。參〈兩會保障台商 修訂獎勵規定改善行政手續 兩案可能實現〉，《聯合報》，1993 年 4 月 17 日，版 4。

[136] 同註 94。

[137] 例如唐樹備在雙方預備性時表示：「在台灣當局未開放直接通商的前提下，台灣沒有足夠的身分和地位與中共談投資保障的問題；強調在『三通』之後，不排除兩岸可能在『一個中國』的原則下，雙方簽訂有關投資保障協定的類似文件」。顯見北京已將三通作爲簽訂投保協定

但從台北一開始即將「三通」定義為政治性議題，並在會談中有意忽略汪道涵的「三通」談話以及會外嚴正抨擊北京的立場看來，即便兩岸「三通」與所謂的兩岸經濟交流難以切割，亦不難發現台北將「三通」視為籌碼，要求北京先放棄對台使用武力、不否定台北為政治實體，才願意進入兩岸「三通」的討論，堅守國統綱領的階段性規劃，而有意將其兩者做人為區隔的政策思維。

從上述國民黨政府關於國統綱領進程規劃與兩岸經濟交流議題上的立場觀之，國民黨政府在會談實質協商階段中的支撐點，主要是在談判的過程中必須謹守國統綱領近程階段之規劃，不能與北京進行任何的官方接觸或商談包括「三通」議題在內的政治性議題。至於兩岸經濟交流問題，則可視情勢所需而為調整。

國民黨政府在《國統綱領》中，將兩岸關係的發展循序漸進地逐步規劃成「近、中、遠」三個階段，其中將兩岸「三通」與「官方接觸」置於中程階段，待近程階段的「互不否定對方為政治實體」和「結束兩岸敵對狀態」等條件完成後才會觸及這些問題。這樣的規劃，除了將「三通」視為兩岸關係互動中的籌碼，試圖以其換取在近程階段中的各項條件外，也反映了國民黨政府不希望在客觀環境不利於己的情勢下，過早與北京進行官方接觸的「以拖待變」思維。因此，從國民黨政府的這項支撐點觀之，顯然其在希望建立兩岸溝通平台，解決兩岸民間開放交流以來所的衍生現實層面問題之餘，仍希望保留「三通」的籌碼性與維持其「以拖待變」的策略。換言之，政府所規劃的兩岸發展既定方針之利益，其重要性仍高於建立兩岸溝通管道，解決兩岸交流所衍生的種種繁雜問題之利益，如果解決兩岸現實問題將會危及到政府「三通」的籌碼利益或是加速兩岸政治攤

的交換條件。請見〈三通未成真 中共不談投保協定〉，《聯合報》，1993 年 4 月 25 日，版 2。

牌的風險，那麼這樣的利益就是不相稱，也就不願進入談判達成協議。

值得一提的是，儘管國民黨政府擔心陷入北京「以經促統、以民逼官」策略的困境之中，避免與大陸發展過渡緊密的經濟關係。但從國民黨政府為了爭取台商投資保障權益而與北京在會談中商談經濟性問題，甚至願意在取消台商赴大陸投資限制、放寬大陸產品輸台限制以及開放大陸經貿人士來台等問題上讓步觀之，也反映出在兩岸經濟發展日益密切的客觀現實下，已使得國民黨政府不得不在兩岸經濟交流問題上做出適度的調整讓步，以換取抒解台灣內部壓力之利益的窘境。因此就兩岸經濟交流的開放程度而言，則可視情況做調整讓步。

（二）最大化利益之策略

在「辜汪會談」的實質協商階段中，國民黨政府所追求的最大化利益的策略，主要是利用：一、會談的定位與保障協議之簽署；二、提出正式性的會談協議名稱；三、利用會談地點、形式與日後兩會人員往來之安排。盡可能地在各項議題的具體安排上凸顯兩岸對等的政治地位，將兩岸的問題國際化，避免塑造「中國內部」的和談觀感。分述如下：

1.藉由會談的定位與保障協議之簽署凸顯對等

在兩岸商談會談的定位問題時，台北即提出「兩岸政府正式授權之民間中介團體高層負責人首度會面」，強調兩岸存在不同的政府，彰顯兩岸存在兩個對等政治實體的事實。雖然最後會談的定位加入北京所提出的「民間性」，使得台北的這項「對等」訴求反而被限制在海基、海協兩民

間組織層次的對等，並無在政治上對等的意涵[138]，但從台北的這項宣示看來，不難發現台北藉此凸顯對等的企圖。再者，如同上述，台北也希望藉由慣用於國與國之間的投資保障協議之簽署，來凸顯兩岸對等的政治地位。蓋就邏輯上而言，如果兩岸同為「一國」，則關於人民投資權益之問題僅需國內的法律層次即可解決。雙方若簽訂投資保障協議，無非意味著兩岸之間處於分裂的狀態，存在著兩個不同的政府，需要藉由彼此公權力的互惠行使，才能保障各自人民的權益。

2.提出正式性的會談協議名稱彰顯對等

在關於會談協議名稱的問題上，台北也曾提出「辜汪會談共同聲明稿」與「辜汪會談共同備忘錄」等較為正式性名稱的建議。一般而言，「備忘錄」屬於正式的外交文書用辭，通常用在國家或政府部門間具有約束效力的協議之中。故台北提出此一訴求，顯然是希望在國際塑造成兩個對等政治實體或國家的觀感。認為北京提出的「辜汪會談共同新聞稿」之建議非但不正式，也沒有約束力；至於北京另一項「會談既要」之建議，也因為過去國共兩黨在 1945 年於重慶曾達成「政府與中共代表會談既要」之協議而堅決反對。顯露出台北不但希望藉由協議名稱的正式性來彰顯兩岸對等，尚有極力避免「辜汪會談」形成另一次「國共和談」的印象，以消弭內部人民，特別是在野黨疑慮的考量存在。

3.利用會談地點、形式與日後兩會人員往來的安排問題凸顯對等

至於在兩會協商召開地點、會談的形式以及兩會人員往來等具體細節

[138] 廖平生，〈辜汪會談評述〉，頁 5。

問題上，也可觀察出台北盡可能地凸顯兩岸對等的策略。在會談舉行地點方面，台北提出在新加坡舉行之建議，並排除在台灣或大陸舉行。希望藉由會談舉行地點的國際化，充分凸顯兩岸的對等性以及兩岸問題本身的國際性。[139]對於日後兩會制度化協商召開地點，海基會也要求「輪流在兩岸或第三地舉行」，否定海協會希望「輪流在兩岸召開，必要時可以協商在第三第舉行」。去除「必要時」之要件，將第三地召開的機會提高到和兩岸舉行相同，藉由在第三地召開的機會，不但可以在國際視聽上營造「對等政治實體」談判的印象，同時對北京高層人士的來訪，也可以掌握較大的政策調整空間，並破除海協會將兩岸的協商界定在「中國內部」事務的意圖。[140]

在座位的安排上，也否決北京提出馬蹄型談判桌，辜汪兩位坐中間之建議，而主張採用對坐的談判隊形，塑造出雙邊國際正式對談的觀感。[141]關於兩會人員的往來問題方面，台北也提出使用「入出境」一詞，試圖塑造成「國與國」或是「對等政治實體」之間的往返。相反的，北京則希望使用「往來便利」字眼，避免陷入台北的圈套中。[142]至於共同協議的格式方面，台北與北京也達成一種文本，兩種字體，不提國號，避提年號，各自生效的共識，為兩岸簽署協議建立起參考的格局。[143]

## 肆、小結

綜觀整個「辜汪會談」的過程，吾人可看出國民黨政府在「一個中國，兩個對等政治實體」的兩岸定位下，謹守著「一個中國」的解釋權必須操

[139] 關於會談舉行的地點與談判人員座位安排之觀點，是筆者於政治大學修習邵宗海教授「兩岸協商與談判」課程期間，整理自邵教授邀請當時實際參與整個「辜汪會談」過程的鄭安國先生談論「辜汪會談」之口述經驗。

[140] 〈解讀「辜汪會談」背後的深層危機〉，《自立早報》，1993 年 4 月 28 日，版 3。

[141] 同註 139。

[142] 〈邱唐會商共識、歧見及經過〉，《自立晚報》，1993 年 4 月 27 日，版 3。

[143] 邵宗海，《兩岸關係－兩岸共識與兩岸歧見》，頁 213。

之在我，中華民國的政治地位必須獲得確保的談判支撐點。雖然在「一個中國」的表述問題上無法與北京形成共識，但仍藉由提出各自口頭表述的解決方式，宣示我方對於「一個中國」的立場，擱置此一爭議進入實質議題的談判，確保中華民國的地位，並為往後兩岸的協商建立雙方都可接受的共同基礎[144]，先行排除「一個中國」政治因素的干擾。這對原先消極被動接受此一問題的國民黨政府來說，這樣的談判結果無疑是正面、成功的。而國民黨政府預先對「一個中國」涵義提出我方的解釋立場，保留未來表述「一個中國」問題時之替代方案，也使得國民黨政府在「一個中國」問題上，尚能進一步試探北京接受台北為政治實體之利益的可能。[145]

另一方面，國民黨政府在國統綱領的政策方針規劃下，在會談實質協商階段之談判支撐點，主要是呈現出謹守國統綱領近程階段之界線。在雙方商談會談定位與議題範圍時，即開宗明義地宣示「辜汪會談」的定位為「事務性」與「功能性」，不涉及官方接觸。在對內的授權書中，亦再三囑咐不得涉及任何政治性及與國統綱領近程階段不符合的議題，在策略的安排上將「辜汪會談」限制在民間交流層次的國統綱領近程階段範疇內。

儘管北京在正式會談前即利用各種機會大談具有政治意涵的話題，汪道涵更在正式會談中違背預備性磋商時達成的協議，拋出「三通」議題，但海基會代表辜振甫對此刻意忽視並未予以回話，會後我方亦明確向北京表示「三通」問題並不在政府授權範圍內，不會列入議題，就執行的層面而言，國民黨政府亦未失守。

---

[144] 雖然自 1995 年後，兩會協商機制旋即中止，但筆者認為中止的因素並非雙方對於「一個中國」問題重新產生爭議，而是其餘的外在因素，例如台北的務實外交以及北京的軍事恫嚇等等。至於 2000 年民進黨執政後，對於當時兩岸的這項共識的存在與否表示疑慮，則牽涉到政黨輪替之後新政權對舊政權的繼受問題，也牽涉到不同政權對兩岸定位的意識型態差異問題，並不能因此推翻國民黨當時與北京的確達成某種程度的共識，不論此一共識是「程序上表述方式的共識」或是「實質上對堅持一個中國達成共識」。

[145] 一般而言，替代方案之備用，能使談判者在談判中得以採用其他選擇所帶來的威脅，來幫助其達成符合其所希望的談判結果，而比未備有替代方案在談判中擁有更大的支配權。請參 Roy J. Lewicki, Alexander Hiam, Karen Wise Olander 著，黃治蘋、李慧美譯，《思考談判學》，頁 73-74。

惟值得商榷的是，儘管台商投資保障問題對台北來說已形成某種程度的內部壓力，但是否在此具有重要意義的「辜汪會談」中將其列為重要爭取的利益，卻頗值得反思。學者即曾批評台商的權益保障在台北的價值位階中，不應犧牲許多其他利益及機會成本去爭取此一目標[146]，戰略高度明顯不足。再者，就談判的策略角度而言，「台商投資保障協議」的簽訂顯然較修改中共國務院「鼓勵台商二十二條規定」之規定，在談判的議價過程中具有較多的操作空間。換言之，以「獅子大開口」出價策略[147]的「台商投資保障協議」對台北而言具有較多議價空間，若簽訂不成，再退而求其次要求修改中共國務院「鼓勵台商二十二條規定」尚不言遲。國民黨政府一開始即認定北京不太可能簽訂「台商投資保障協議」，而採兩案併陳的方式，反而在策略的運用上壓縮自己的議價空間。學者曾指出，辜汪會談的舉行事實上已帶給台商一些預期心理，認為兩岸的政策將會有很大的轉變，兩岸的經貿活動將愈趨活絡[148]，而這或許是國民黨政府為了因應台灣內部的這股壓力，使其必須在「辜汪會談」中獲得可交代之「結果」所不得不為之選擇。

至於在會談過程中盡可能尋求最大化利益的策略方面，由於國民黨政府將兩岸定位維持在「一個中國」的框架下，因此在談判過程中所呈現出的策略操作，便是利用北京願意在國際場合進行談判之機會，在各項議題與具體細節安排上，盡可能塑造兩岸對等地位的國際觀感，來凸顯兩岸為對等之政治實體。而學者也認為，就會談的結果而言，舉凡會談舉行地點，會議形式，簽字座位，兩岸幾乎達到絕對對等的地步，北京在事實上可說

[146] 此爲學者劉必榮之觀點，請參劉必榮，〈從談判理論看辜汪會談的結構與戰術〉，《中國時報》，1993 年 5 月 1 日，版 6。

[147] 談判學者認爲，獅子大開口（optimistic opening）比起合理的開價或低開價，可以讓談判者在協議中得到較高的利益，因爲其具備：一、幫助提議者創造較大的運作空間，讓談判者有充分的時間探索對手的優先偏好選擇；二、它製造一種假象，不但讓其他的談判者以爲離達成協議還有很長的路要走，也認爲必須做出更多的讓步才有可能拉近彼此的距離。黃鈴媚，《談判與協商》，頁 42-43。

[148] 此爲學者張五岳對辜汪會談之評論，請參〈解決兩岸經貿糾紛 辜汪會談重點〉，《經濟日報》，1993 年 4 月 7 日，版 3。

是已承認了台北這個對等的政治實體。[149]

總結而言，「辜汪會談」是兩岸相隔數十年後的高層人士接觸，國民黨政府在這個過程中，堅守住國統綱領近程階段的政策規劃，也維護中華民國應有之地位的談判支撐點，並在一定程度上塑造兩岸對等政治實體的國際觀感，盡可能地尋求最大化的自我利益。在得與失的利害交換中，至少取得不算失敗的成果。

[149] 阮銘，〈兩岸政策從空想到現實的轉折點－評辜汪會談的象徵意義〉，《聯合報》，1993 年 5 月 3 日，版 10。