

中共對臺政策之理性與組織過程分析： 以 2002-2010 年的政策變化為例*

游 智 偉

(國立臺灣大學政治學研究所博士生)

陳 政 一

(國立臺灣大學國家發展研究所博士生)

摘 要

近年中共對臺政策不再以文攻武嚇為主，反以軟性交流或讓步為政策主軸，其於 2009 年不阻擋臺灣以「中華臺北」名義參與世界衛生大會更被視為兩岸關係的里程碑，然問題在於中共為何讓步？為何放寬其對「一個中國」原則的解釋？

本文認為上述變化可歸結於中共在有限理性下重新考量國家統一和經濟發展的重要性所致，藉和平發展的提出重構國家發展路徑，將發展經濟視為國家最高利益，而和平發展則為國家統一的先期工作，並藉反分裂國家法將對臺政策重心從促統轉向反獨，目標從改變現狀轉為維持現狀，但這些變化卻影響中共各部門執行層級原奉行的標準作業程序，使其臺辦系統承受其他系統的壓力，而在 2008 年下半年後不斷拋出政治議題，但這樣的情景在 2010 年底後消失，在領導人有限理性的意志下，「穩中求進」成為當前大陸對臺政策主要的綱領依據。

關鍵詞：國家利益、有限理性、中共對臺政策、兩岸關係

* * *

* 本文初稿發表於 2009 年中國政治學年會，感謝王信賢教授悉心指正與評論，並感謝三位匿名審稿人在審查過程中的寶貴意見與評論，這些寶貴意見使本文的結構與推論更加完整，特此申謝。

壹、前言

相較於過去的文攻武嚇，近年中共對臺政策實有所轉變，柔性手段多於硬性威嚇、甚至願意默許臺灣以「中華臺北」之名加入世界衛生大會（World Health Assembly），若單純以「利益極大化、風險極小化」的前提檢視，隨著中國大陸和美國相對實力的拉近，臺灣的談判籌碼與空間將逐步萎縮，北京應無須在國際活動空間、兩岸外交競逐與兩岸政治定位三個議題上讓步，近三年來對臺的軟性做法其實並不符合北京的國家利益。

北京對「一個中國」的定義乃是其對臺政策的核心概念，也是最難變動之處，若能成功解釋北京對「一個中國」立場的變化，則其餘對臺政策的變化應將迎刃而解，故本文將以此為研究案例；再者，因應各種政策形成的工作小組位階雖於政治局之下，但其成員幾乎與政治局常委重疊，且由中共總書記兼任小組組長，或可將之視為決策過程的組織博弈場域，就此探討決策過程中的組織行為部分。

綜言之，本文欲論證的問題意識有二：其一，為何在情勢大好的情形下，北京仍放寬「一中原則」的論述？其二，在「一中原則」的論述被放寬後，參與決策與執行的組織如何因應兩者的差異？而在上述問題意識下，本文欲驗證的研究假設為：第一、胡錦濤上臺後願意放寬「一中原則」係因過去強硬政策的失效與總體國策（statecraft）考量下的結果；第二、面對放寬後的「一中原則」，各負責執行政策的部門依其工作內容和對新舊原則的不同解讀而在政策執行面上產生差異，最後產生內外有別的現象。

在理論的選擇上，學界對中共決策過程的研究焦點已從個人和非制度化轉為集體領導的運作模式，^①近年的研究更凸顯其決策過程的放權化，最高權力中心的職責從過去的裁決轉為協調，^②最高領導者的觀點也未必仍是關鍵因素，特別是在經濟等專業領域，^③或如近年探討中共外交政策與中國大陸經濟發展關連性的文獻；^④在上述種種轉

註① Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process* (USA: West Views, 1985), p. 16；趙全勝，*解讀中國外交政策：微觀、宏觀相結合的研究方法*（臺北：月旦出版社，1999年），頁132。

註② 「垂直的權威主義」乃是最高領導人的個人獨裁，與單一且垂直的指揮系統所制定出的外交政策，政治機構和官僚僅能以被動的方式參與決策過程，國際社會只能在該國的外交政策上聽到一種聲音；「水平的權威主義」本質上仍是權威主義和高度集中化的決策過程，但在這過程中，一些最高權力中心代表並協調各種利益和觀點，存在多種指揮渠道，且參與外交決策過程的行為者增加，在決策過程中亦開始出現相互衝突的聲音，詳見：Quansheng Zhao, "Domestic Factors of Chinese Foreign Policy: From Vertical to Horizontal Authoritarianism," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 519 (January 1992), pp. 158~175.

註③ David Lampton, "China's Foreign and Security Policy-making Process: Is It Changing and Does It Matter?" in David M. Lampton ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform: 1978-2000* (CA: Stanford University Press, 2001), p. 2.

變下，本文擬以 Graham T. Allison 的理性行為者模式與組織過程模式分別在國家與組織層面論證本文的問題意識，並佐以學習過程與調適的概念推論為何變化。

本文將同時採用理性決策模式與組織決策模式，在這樣的設計下，本文將分別在國家與組織兩個分析層次中解釋為何中共的「一中論述」在 2002 年到 2010 年間有所變化：在國家層次中，本文認為胡錦濤執政後對國家利益的重新檢視與排序為中共論述改變的動機，透過「和平發展」的論述重塑國家利益的排序，降低統一的急迫性，重新確立經濟成長的重要性，最後放寬「一中原則」的表述方式；在組織層次中，面對這樣的轉變，參與對臺決策與執行的單位必須同時面對既有較強硬之「一中原則」和新產生、較柔性的「一中原則」間的差異，而各部門也有不同的反應策略，最終形成與過去不同的政策。

貳、本文架構

一、理性決策模式

在此模式中，Allison 接受了有限理性（bounded rationality）的概念，認為有限理性的解釋力和預測力高於完全理性，^⑤有限理性的推論存在四個原則：有意圖的理性（intended rationality）、調適（adaptation）、交易（trade-offs）與不確定性（uncertainty），^⑥簡單來說，即是在缺乏完整資訊的不確定性下，決策者必須具備有意圖的理性，以俾在政策選項有限的情形下，依據滿意（satisfying）原則進行決策，尋找「可被接受」的選項，而非「利益極大化」的選項。

註④ 這類研究反多在探討中共因維持經濟發展或遏止民族主義等考量而在外交政策上的調整，例如：Joseph Fewsmith and Stanley Rosen, "The Domestic Context of Chinese Foreign Policy: Does Public Opinion Matter?" in David M. Lampton ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform: 1978-2000*, p. 158; Fei-ling Wang, "Beijing's Incentive Structure: The Pursuit of Preservation, Prosperity, and Power," in Fei-ling Wang and Yong Deng eds., *China Rising: Power and Motivation in Chinese Foreign Policy* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield Press, 2005), p. 19; Fravel M. Taylor, "Regime Insecurity and International Cooperation: Explaining China's Compromises in the Territorial Dispute," *International Security*, Vol. 30, No. 2 (Fall 2006), pp. 46-83; Suisheng Zhao, "Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behavior," in Suisheng Zhao ed., *Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behaviors* (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2004), p. 5; Gerald Chan, *Chinese Perspectives on International Relations: A Framework for Analysis* (New Zealand: Macmillan, 1999), pp. 67-68.

註⑤ Graham T. Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision* (Boston: Little, Brown & Company Limited Press, 1997), p. 17.

註⑥ 有限理性面對政策變化的推論蘊含四個原則：有意圖的理性（intended rationality）、調適（adaptation）、交易（trade-offs）與不確定性（uncertainty），詳見：Bryan D. Jones, Graeme Boushey and Samuel Workman, "Behavioral Rationality and Policy Process: Toward A New Model of Organizational Information Processing," in B. Guy Peters and Jon Pierre eds., *Handbook of Public Policy* (Thousand Oaks, CA: Sage Publications Ltd., 2006), pp. 52-56.

在理性行為者模式中，國家和政府被擬人化地視為單一理性決策者，責任在於依其目標極大化利益，以解決面臨的難題；然而，面對情勢的發展，國家可能面臨諸多不同的政策選項，其乃依據既有目標與成本效益分析原則，評估各種不同後果，排列出偏好與否的政策選項，^⑦故此，理性決策者模型蘊含問題的認知與界定、目標選擇、選項定義與結果等四個部分。^⑧

理性模式發軔於心理學，^⑨運用在外交決策模式中，理性行為者模式可以被簡單地區分為依國家利益定義的目標（objectives）、可以完成目標的多數政策選項（options）、依損益平衡分析而來的預期結果（expected consequences）與追求價值極大化的選擇（choices）四部分，^⑩故理性模式的運作可以被區分為問題界定、定義目標、蒐集資訊、定義達成目標的可能工具、分析每一個可能結果、選擇可能完成目標的選項、執行決策、監測與評估決策結果與決定停止、轉變或繼續之前的決定等九個階段。^⑪

理性假定國家選擇極大化利益與極小化損失的過程，但實踐過程中，決策者可能面臨價值重疊與資訊不全等因素，最終阻礙理性的運作；^⑫而在分析過程中，研究者將決策視為理性重建的過程，將自身代入為決策者試圖模擬推論過程與繁複的情境假設，故在理性模型的運用中，理性的重建乃是最為關鍵困難的一環。^⑬

理性模式假定國家為單一行為者，由政府領袖負責決策，^⑭但問題在於政府領的個

註⑦ Graham T. Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision*, pp. 24-25.

註⑧ Charles W. Kegley, Eugene R. Wittkopf, *World Politics: Trend and Transformation* (Boston, MA: Wadsworth Press, 2009), pp. 58-59.

註⑨ Herbert Gintis, *Game Theory: A Problem-centered Introduction to Modeling Strategic Interaction* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009), pp. 30-31.

註⑩ Charles W. Kegley, Eugene R. Wittkopf, *World Politics: Trend and Transformation*, pp. 58-59; Steven A. Yetiv, *Explaining Foreign Policy: U.S. Decision-making and the Persian Gulf War* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2004), p. 30.

註⑪ Greg Cashman, *What Caused War?: An Introduction to Theories of International Conflict* (Lanham, MD: Lexington Books Press, 2000), pp. 77-78.

註⑫ 嚴格來說，Allison 理性行為者模式應為一種理想型（ideal type），假定實踐過程中沒有任何阻礙理性運作的因素，然而在實際的決策過程中，諸多可能陷阱限制著理性運作的陷阱依舊存在，例如因資訊不足產生的不確定性、結果評估中的價值複雜性，或是某種自我預言的實現（self-fulfilling prophecy）或執著既有觀點，詳見：Alexander George, “Adapting to Constraints on Rational Decision-making,” in Robert J. Art and Robert Jervis eds., *International Politics: Anarchy, Force, Political Economy, and Decision-making* (Boston: Little, Brown & Company Limited Press, 1985), pp. 492-493; Robert Jervis, “Hypothesis on Misperception,” in Robert J. Art and Robert Jervis eds., *International Politics: Anarchy, Force, Political Economy, and Decision-making*, pp. 510-512.

註⑬ Chris Brown, *Understanding International Relations* (New York: Palgrave, 2001), p. 77.

註⑭ Chris Brown, *Understanding International Relations*, p. 78; Steven A. Yetiv, *Explaining Foreign Policy: U.S. Decision-making and the Persian Gulf War*, p. 30; Steve Smith, Amelia Hadfield and Timothy Dunne, *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases* (New York: Oxford University Press, 2008), p. 224; Michael Handel, “Weak States in the International System,” in Christine Ingebritsen, Iver Neumann, Sliedinde Gstoehl and Jessica Beyer eds., *Small States in International Relations* (Seattle, WA: University of Washington Press, 2006), p. 149.

人特質會否影響決策？^⑮自文藝復興時期以降，人格特質向來被排除在理性的界定之外，^⑯因此政府領袖的個人特質並不在理性模式的考量中；而最後一個問題便是何謂理性？理性被界定為一種以國家利益為本進行損益分析的行動，因此問題應在於國家利益是否放諸四海皆然？在杭廷頓（Samuel Huntington）看來，國家利益根源於包括文化（culture）與信仰（creed）在內的認同，^⑰而奈伊（Joseph S. Nye Jr.）則認為國家利益是一個浮動的概念，^⑱因此，除核心致命利益外，各國的國家利益應依其國情而有所差異。

然而，由於外交政策的複雜性與其可能產生的影響，政府的作為與否必然面臨不同價值間的取捨，故即使是最理性的決策者，也必然在決策過程中面對價值衝突（value-conflict）與價值複雜性（value-complexity）的問題，一般來說，價值衝突的處理存在滿足各種價值的解決（resolution）、擱置一方、接受一方的接受（acceptance）與貶低其中一方利益的逃避（avoidance）三種方式。^⑲

綜言之，理性模式僅認為政府領袖為有效單位，而在決策過程中，其將依國家利益為本所進行的損益分析結果而決策，但由於分析依據以個別國家利益為主，因此甲國認定的理性標準可能與乙國不同，但這並不意味著兩國間必然有一方不理性，僅意味著雙方對利益和價值的觀點差異極大。

二、組織決策模式

由於個人能力有限，團體合作往往是因應複雜事務的首要選擇，因此，除少數高度威權政體外，決策過程的團體合作幾乎是必然的現象。如同 Allison 所言，政府是一個龐大的組織，因此決策可能不是理性選擇，而是各組織根據自有文化與規則限制在

註⑮ 依據一般認為政府領袖的個人特質會影響決策過程的相關文獻顯示，若領導者對外交政策的興趣高，其個人特質對外交決策的影響也越高，若經歷過相關外交訓練或對外界資訊的敏感度較高時，其個人特質之於外交政策的影響乃呈現負相關，例如：Margaret G. Hermann, "Effects of Personal Characteristic of Political Leaders on Foreign Policy," in Maurice East ed., *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies* (London: Sage Publications Press, 1978), pp. 56~64; 或者近年對英國參與第二次波灣戰爭的研究也認為英國參戰的決定乃是布萊爾個人意志之故：Stephen B. Dyson, "Personality and Foreign Policy: Tony Blair's Iraq Decisions," *Foreign Policy Analysis*, Vol. 2, No. 3 (July 2006), p. 303.

註⑯ Betty Glad, "Political Leadership: Some Methodological Considerations," in Linda O. Valenty and Ofer Feldman eds., *Political Leadership for the New Century: Personality and Behavior among American Leaders* (Westport, CT: Praeger Publisher Press, 2002), p. 10.

註⑰ 杭廷頓界定的文化包含價值與機構，信仰則指某種放諸四海皆準的普世原則，例如自由、民主、憲政或市場經濟，詳見：Samuel Huntington, "The Erosion of American National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 5 (September/October 1997), pp. 28~49.

註⑱ Joseph S. Nye Jr., "Redefining the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 4 (July/August 1999), pp. 22~35.

註⑲ Alexander George, "Adapting to Constraints on Rational Decision-making," pp. 491~509.

決策場域互動後的結果；^⑳因此，組織過程也被假設為層級式（hierarchically）的互動，決策高層在初始階段將問題拆解成數個小問題，最後再整合各部門的建議，^㉑但這樣的模式隱含各部門間橫向聯繫不足的可能窘境，也隱含著協調的困難，最終的結果可能是高層擾亂部門的決策或行爲，而不是準確地控制或協調他們的行爲。^㉒

其次，每一個組織都有其特定文化與目標，包括非正式的組織氣氛、人格和風格與正式的價值、規範與典禮儀式等，^㉓並擁有一套可能是顯性或隱性的標準作業程序清單，^㉔而此模式強調的就是在各自組織文化影響下的個人依其自有觀念、目標與利益進行博弈的過程。^㉕

再者，在組織過程模式中，部門利益為參與決策的各組織考量的根本，既定的標準作業程序則為行動依據，^㉖而標準作業程序乃是由長年存在的組織文化和決策案例累積而成，試圖將現狀公式化以簡化決策成本或不確定性，^㉗但也正因如此，組織行動的彈性很低，且改變作業程序的成本相當龐大，^㉘而基於種種因素之故，標準作業程序便必然存在漸進主義（incrementalism）的特質，程序極少發生劇烈改變，也很少提出完整的解決答案，更多的是暫時性的解決方案。^㉙

其三，組織對政策選項的研究乃是問題導向，唯有當標準作業程序無法解決現況時，組織程序才會被迫調適，開啓學習歷程；^㉚因此，組織決策模式可能產生三種演變：面對不斷發生的問題，組織可能以既有規則因應、面對突發且對國家基本價值有威脅的事務時，可能以小團體模式因應之、面對突發但威脅性低的事務則可能以官僚政治的模式因應之。^㉛

註 ⑳ Allison 認為組織既有的規則與文化限制著行爲者，而行爲者亦習慣於依據既有規範行事，詳見：Graham T. Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision*, pp. 145~146.

註 ㉑ John Steinbruner, *The Cybernetic Theory of Decision* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1974), pp. 71~73.

註 ㉒ Robert L. Pfalzgraff Jr. and James E. Dougherty, *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey* (New York: Longman, 2001), p. 572.

註 ㉓ Ronald R. Sims, *Managing Organizational Behavior* (Westport, CT: Quorum Books, 2002), pp. 301~302.

註 ㉔ Robert L. Pfalzgraff Jr. and James E. Dougherty, *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, pp. 571~572.

註 ㉕ Ole R. Holsti, *Making American Foreign Policy* (New York: Routledge Press, 2006), p. 328.

註 ㉖ Robert Jackson and Georg Sorensen, *Introduction to International Relations: Theories and Approaches* (New York: Oxford University Press, 2007), p. 226.

註 ㉗ Michael Clarke, "Foreign Policy Analysis: A Theoretical Guide," in Stelios Stavridis and Christopher Hill eds., *Domestic Sources of Foreign Policy: Western European Reactions to the Falklands Conflict* (Hemdon, VA: Berg Publishers, 1996), p. 31; Bruce Russett, Harvey Starr and David Kinsella, *World Politics: The Menu for Choice* (Wadsworth, MA: Wadsworth Cengage Learning Press, 2010), pp. 174~176.

註 ㉘ Bruce Russett, Harvey Starr and David Kinsella, *World Politics: The Menu for Choice*, p. 174.

註 ㉙ Alex Mintz and Karl DeRouen, *Understanding Foreign Policy Decision Making* (New York: Cambridge University Press, 2009), pp. 74~75.

註 ㉚ John Steinbruner, *The Cybernetic Theory of Decision*, pp. 74~75.

註 ㉛ Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic and Cotemporary Theory* (New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007), pp. 65~66.

其四，由於組織過程強調將問題簡化切割最後再重新拼裝，然而各部門所有的標準作業程序和部門利益可能將增加政策協調的成本，^②各部門可能因其標準作業程序或部門利益而在決策過程中持特定立場，增加領導人協調政策成形的難度與成本，甚至受到某些部門的制約。

綜言之，組織行為模式將決策過程視為各部門的互動領域，各部門在此依個別利益與標準作業程序互動，決策高層則負責切割面臨的問題，最後再整合所有相關部門的意見，故此「組織（部門）的個別利益」以及「組織（部門）文化引導出的標準作業程序」為推論關鍵，而被動而緩慢的改變則是這個模式因應變局或長期運作的模式。

三、本文架構

理性行為者模式由個人層次解釋國家利益的排序，將外交政策的決策過程視為政府領袖個人的理性決定，關鍵為國家利益的界定與排序；而組織過程模式則從官僚層次詮釋有效法定單位對國家利益的不同解讀如何影響政策，雖不否定政府領袖的角色，但僅將之限於問題的分割與選項的重組。其次，國家利益的界定與排序向為長期，除非突然遭遇重大挫敗，國家很難在短期內反思調整國家利益，而面對日常問題的決策時，行政部門往往依靠自有的組織文化與標準作業程序解釋國家利益，回答被政府領袖切割後的問題，故行政部門的文化和作業程序反而成為影響政策產出的關鍵變數。

最後，政府領袖在上述兩個模式中扮演的角色也不盡相同，在理性行為者模式中，政府領袖等同於國家元首，功能在於決定國家利益的內涵與排序，但在組織過程模式中，政府領袖卻僅止於政府最高首長，負責切割複雜問題與重組部門提出的選項。但在本文欲處理的案例中，基於中共政治體制的威權性，這樣的差異並不明顯，組織雖能從自有角度詮釋國家利益，但不能碰觸基本原則的紅線，政府領袖亦可否決個別組織提出的政策選項，故或可將理性行為者模式和組織過程模式融合，而融合兩者的關鍵在於政府領袖和國家元首間的雙重性，國家利益內涵和排序的界定由同為政府領袖的國家元首負責，但在面對一般日常決策問題時，國家元首的角色卻又僅限於政府領袖，必須遵守先前提出的內涵與排序檢視並協調各部門提出的政策選項。

另一方面，本文的問題意識在於中共對臺政策的「一中原則」為何變化？學習過程（learning process）的核心意識即為處理國家行為變化的原因與路徑，由於很難確切地界定歷史事件對國家政策的影響，即便是「獎懲學習模型」（reward-punishment

註② Stephen D. Kranser, "Are Bureaucracy Important? A Re-examination of Accounts of Cuban Missile Crisis," in Charles W. Kegley Jr. and Eugene R. Wittkopf eds., *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence* (New York: St. Martin's Press, 1988), pp. 303-316.

model of learning) 也很難確定特定事件對特定國家政策的影響，^③故應先定義何謂「學習」，再進一步推演可能路徑，而非單純地將之視為挫敗－修正或獎懲－學習所致的結果。

一般來說，調適常被定義為學習的一種，調適意指在現存結構下使用新資訊調整政策以獲得更接近體制目標的過程，^④國際情勢的變化為促使外交政策開啓調適或學習的原因之一，^⑤國內情勢的巨變也可能促使外交政策調適、甚至學習，^⑥情勢巨變而既有政策難以達成政策目標為開啓外交政策「調適」的前提。^⑦

調適多為戰術層級的變化，^⑧雖另有一種涉及根本戰略或政策最終目的變化的複雜學習 (complex learning)，^⑨但這並不代表全盤修正根本戰略或目的，而是當現有政策可能抵觸根本價值或目的時，國家理性地微調既有戰略或目的，^⑩亦即當戰術層級的信念和假設被改變時，低階政策的執行方式可能轉變，而中階政策的學習則在決策者改變政策戰略的信念和假設時發生，而當根本的政策假設和目標長期而不斷地歷經挫敗後，才有可能產生戰略層面的學習。^⑪

若政策在執行戰術層級失效，則除了調整更高層的战略方向外，國家官僚系統的組織或規則亦可能面臨重整，憑藉長年累積的組織文化和決策案例累積而成的標準作

註 ③ 歷史事件對國家外交政策的影響可能造成多種不同的結果，很難單純地以「獎懲學習模型」推論，例如借鑑成功的政策而生的政策最後可能失敗也可能成功，詳見：Philip E. Tetlock, "Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy: In Search of an Elusive Concept," in George Breslauer and Philip E. Tetlock eds., *Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy* (Boulder: Westview Press, 1991), pp. 21, 26; Lowell Dittmer, "The Sino-Russian Strategic Partnership: Ghost of the 'Strategic Triangle'?" in Guoli Liu ed., *Chinese Foreign Policy in Transition* (New York: Walter de Gruyter Press, 2004), p. 214.

註 ④ Charles Ziegler, *Foreign Policy and East Asia: Learning and Adaption in the Gorbachev Era* (New York: Cambridge University Press, 1993), p. 12.

註 ⑤ William Curti Wohlforth, *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993), p. 22.

註 ⑥ Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan and Martin W. Sampson III, "The Study of Change in Foreign Policy," in Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan and Martin W. Sampson III eds., *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change* (Columbia, CA: University of South Carolina Press, 1994), p. 16.

註 ⑦ Kevin J. Cooney, *Japan's Foreign Policy Maturation: A Quest for Normalcy* (New York: Routledge Press, 2002), pp. 8~9.

註 ⑧ Philip E. Tetlock, "Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy: In Search of an Elusive Concept," p. 28.

註 ⑨ Russell J. Leng, *Bargaining and Learning in Recurring Crises: The Soviet-American, Egyptian-Israeli and Indo-Pakistani Rivalries* (Michigan: University of Michigan Press, 2000), p. 7.

註 ⑩ Jack S. Levy, "Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield," *International Organization*, Vol. 48, No. 2 (Spring 1994), p. 286.

註 ⑪ Paolo Spadoni, "The U.S. Congress and the Cuban Embargo: An Analysis of a Learning Process," in Leann Brown, Michael Kenney and Michael Zarkin eds., *Organizational Learning in the Global Context* (Burlington, VT: Ashgate Publishing Company Press, 2006), p. 43.

業程序，官僚系統得以公式化面臨的問題減少決策成本和不確定性，^②但當既有作業程序無法因應現狀時，官僚系統將被迫改變，^③但多為漸進微調既有作業程序的暫時解決方案；^④而在必要時國家可能重組官僚系統，抑或成立新的組織因應問題。

再者，除致命利益外，國家利益的概念應為浮動而非既定，各國國家利益依其國情而有所差異。既然國家利益的內涵並非永久不變，假若內外環境變化程度過劇，既有外交戰略悖離現狀，而政策推演結果無法獲致原定目標，導致國家重新界定國家利益內涵的可能性，故學習（learning）便為透過新資訊建立共識的過程，目的為回應既存問題的嚴重性、抑或處理不適宜的政策抑或推動政策路線的根本變化，^⑤但嚴格來說，學習並不同於調適，調適往往是戰術層次的轉變，但學習的影響層面更廣，甚至涉及整體戰略或政策根本的變化，^⑥故調適可能僅發生在政策執行的細部面向，而學習過程卻可能發生在政府領袖、官僚體系抑或國家層次的國家利益定義或排序變化。

若將學習過程的概念與理性決策模式和組織過程模式對話，如表 1 所示，在理性行為者模式中，學習過程可能因歷經長期不斷的挫敗抑或突發的劇烈變化而開啓，但這樣的過程以重新塑造、定義國家利益為主，隨之出現的新政策和舊政策間的差異可能相當大，甚至出現戰略層次甚至根本目標的變化，而在組織過程模式中，變化多半發生在戰術性的政策執行過程中，當既有選項無法滿足戰略層次的政策目標時，學習便會被開啓以調適政策選項，而正因如此，政策的變化相對漸進而微調，而這亦符合組織過程模式中隱含的漸進特質。

表 1 理性行為者模式與組織過程模式中的學習過程

	理性行為者模式	組織過程模式
分析層次	國家	組織
何謂學習	建立新共識的過程	因應新資訊而生的調適
何者發生變化	國家利益的內涵或排序	作業程序或戰術層次的執行政策
為何變化	政策歷經長期不斷的挫敗：情勢劇烈變化	新資訊出現（抑或情勢巨變）導致既有戰術無法達成戰略目標
變化特徵	劇烈變化	漸進微調

資料來源：作者自製。

綜言之，本文認為在 2002 年到 2010 年間中共對臺政策的「一中原則」曾經在國家和組織層次發生變化，在國家層次中，當胡錦濤於 2002 年接任總書記後，其在兩岸

註② Michael Clarke, "Foreign Policy Analysis: A Theoretical Guide," p. 31; Bruce Russett, Harvey Starr and David Kinsella, *World Politics: The Menu for Choice*, pp. 174~176.

註③ John Steinbruner, *The Cybernetic Theory of Decision*, pp. 74~75.

註④ Alex Mintz and Karl DeRouen, *Understanding Foreign Policy Decision Making*, pp. 74~75.

註⑤ Charles Ziegler, *Foreign Policy and East Asia: Learning and Adaption in the Gorbachev Era*, p. 13.

註⑥ Alastair Iain Johnston, "Learning versus Adaption: Explaining Change in Chinese Arms Control Policy in the 1980s and 1990s," *The China Journal*, No. 35 (January 1996), pp. 27~61; Philip E. Tetlock, "Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy: In Search of an Elusive Concept," p. 28.

關係中面臨的首要問題在於若過去壓制性的對臺政策有效，為何臺灣當局會推行「去中國化」政策，日漸朝向獨立發展？在這樣的情形下，本文假設身為中共最高領導的胡錦濤提出其對「國家利益」的自有看法，隨之而來的便是對臺政策在戰略層次發生的變化，而在這樣的變化下，參與中共對臺政策的各部門便微調其標準作業程序，但在部門新舊標準作業程序交互影響的情形下，即便是在處理兩岸的互動過程中，各部門對臺灣問題的表述依然存在一定的衝突。

參、中共對「一個中國」的立場變化與類型

自 1949 年兩岸分治迄今，中共對「一個中國」原則的論述歷經數變，用於兩岸場域的論述具備越來越大的彈性，從中共於 1979 年元旦公布的「告臺灣同胞書」到近年兩岸展開黨際交流後，中共所有的對臺論述均提及「一中原則」，故本文的選擇標準以黨政領袖（即黨總書記或國家主席）是否曾於正式場合提及、國家領導人首次提出的論述與共黨或政府正式公告的文件與經立法過程的法律文件，就這四個標準而言，中共對「一中論述」的改變可歸納為四類型。（如表 2 所示）

表 2 中共對一個中國論述的改變

類型	論述內容	代表文件或論述
第一類	世上只有一個中國，臺灣是中國的一部分，中華人民共和國政府是中國的唯一合法政府。	<ul style="list-style-type: none"> · 告臺灣同胞書（1979.01.01） · 中華人民共和國憲法（1982.12.14） · 「臺灣問題與中國統一」白皮書（1993.08） · 「一個中國原則與臺灣問題」白皮書（2000.02）
第二類	世界上只有一個中國，臺灣和大陸同屬一個中國，中國的主權與領土完整不容分割。	<ul style="list-style-type: none"> · 錢其琛受訪（2000.09.11） · 中共十六大政治報告（2002.11.09） · 反分裂國家法（2005.03.14）
第三類	儘管兩岸尚未統一，但大陸和臺灣同屬一個中國的事實從未改變。	<ul style="list-style-type: none"> · 胡錦濤參加政協會議時的講話（2005.03.04） · 中共十七大政治報告（2007.10.15）
第四類	1949 年以來，大陸和臺灣儘管尚未統一，但不是中國領土和主權的分裂，而是…中國內戰遺留並延續的政治對立…兩岸復歸統一，不是主權和領土再造，而是結束政治對立。	<ul style="list-style-type: none"> · 胡錦濤於「『告臺灣同胞書』三十週年座談會」上的講話（2008.12.31）

資料來源：作者自行整理。

在第一類型的論述中，中共認為兩岸乃是統一關係，臺北與北京是地方與中央政府的關係，此類型對中國的定義乃是政治上的「中華人民共和國」；2000 年 9 月 11 日，時任中共國務院副總理的錢其琛在接受媒體訪問時便提出一中原則的新意涵，主張「大陸和臺灣同屬一個中國」，即使到了 2002 年 1 月「江八點七週年紀念座談會」上錢其琛仍採此論，^④故中共「一個中國」論述的第二種形態隨之出現，在此類型中，

註④ 邵宗海，兩岸關係（臺北：五南出版社，2006 年），頁 325。

中共對兩岸現狀的解讀立基在國共內戰的思維，但對兩岸關係的論述則由「中華人民共和國」和「臺灣」的層級關係轉為「大陸」和「臺灣」的地理關係，不再狹隘地以明文方式將中國定義為中華人民共和國，但仍堅持中國的領土與主權不可分割。

胡錦濤曾於 2005 年 3 月 4 日的講話中提出與前兩類不同的界定，其後並於 2007 年的中共十七大政治報告的宣讀，正式於官方文件中承認兩岸尚未統一的事實，但仍以一個高於大陸和臺灣的「中國」囊括雙方，臺灣與大陸則立基於對等關係，此類並未觸及國號，以地理概念取代中華民國和中華人民共和國。

而在 2008 年 12 月 31 日中，胡錦濤於「『告臺灣同胞書』三十週年」座談會上發表的「胡六點」則推出了北京對兩岸現狀的論述第四類型，在這個類型中，北京認為：「大陸和臺灣儘管尚未統一，但不是中國領土和主權的分裂，而是上個世紀 40 年代中後期中國內戰遺留並延續的政治對立，這沒有改變大陸和臺灣同屬一個中國的事實。」，這似乎暗示著承認中國領土「治權」或國內主權 (domestic sovereignty) 的分裂；而臺灣與大陸的關係被定義為內戰遺留的政治對立，而「兩岸復歸統一，不是主權和領土再造，而是結束政治對立」的論述暗示著當前的臺灣或大陸均僅持有部分的國際法主權 (international legal sovereignty) 與西伐利亞式主權 (Westphalia sovereignty)，^④惟有結束政治對立，兩岸治權復歸一統，中國的主權才算完整。(如表 3 所示)

表 3 「一個中國」原則內涵的差異

類型	臺北與北京的關係	兩岸現狀	中國的定義
第一類	地方政府與中央政府	兩岸統一	中華人民共和國
第二類	臺灣與大陸的地理關係	兩岸統一	位階高於臺灣和大陸的中國
第三類	臺灣與大陸的地理關係	兩岸未統一	位階高於臺灣和大陸的中國
第四類	內戰遺留的政治對立	兩岸未統一	位階高於臺灣和大陸的中國

資料來源：作者自行整理。

綜言之，中共迄今對「一個中國」原則的論述共有四種，這些定義均在「兩岸同屬一個中國」的原則下，但其中第一類與第二類均曾經立法程序同意、第二類到第四類均未清楚定義何為中國，第二類與第三類的定義雖未涉及政治意涵的中國，但卻分別見諸於中共十六大與十七大的政治報告，而第四類的論證與前述不同之處在於更清楚地將臺灣與大陸的關係定義為政治對立實體，但以目前的發展來說，中共官方對第四類的解釋或論政仍少於前三類，且在某種程度上，第四類的「一中框架」是北京拋

註④ 國內主權 (domestic sovereignty)、互賴主權 (interdependent sovereignty)、國際法主權 (international legal sovereignty) 與西伐利亞式主權 (Westphalia sovereignty) 等四個概念為 Stephen Krasner 提出，其認為國際法主權與西伐利亞式的主權近似所謂的國際人格，國內主權則接近治權的概念，互賴主權則指在相互依賴的前提下，B 國可能透過互賴關係而對 A 國造成有意或無意的干預，而 A 國在這些干預下行使國內主權 (治權) 時被影響的程度，詳見：Stephen Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999), pp. 9~24.

給臺北的問題，故或許在未來兩岸的互動中，第四類還可能朝向其他方向變化。

肆、理性行為者層次：為何變化

一、化解國家統一與經濟發展的價值衝突

當鄧小平於 1980 年在中央幹部會議上將在國際事務中反對霸權主義、兩岸統一、加緊四個現代化建設三項視為 1980 年代的三件大事後，^④經濟發展儼然成為所有政策最重要的根本目標，^⑤在學界看來，外交政策為經濟發展服務的趨勢依然持續迄今，^⑥但基於《臺灣關係法》之故，美國有義務向臺灣提供防禦性武器甚至在必要時協防臺灣，美國便成為中共追求兩岸統一時必須面對的障礙。且美國向來反對兩岸任何一方片面改變現狀，故若中共欲於短期內推動統一，鑑於臺灣民意的高度反對，片面以非和平手段改變現狀為其必經路徑，而中共必需考量的便是可能與美國兵戎相見和造成周邊環境不穩定的可能代價，其中之一便可能是伴隨戰爭或制裁而來的經濟發展遲滯或衰退。

相較於前三任領導人上臺之初面對的臺灣問題，胡錦濤接任總書記之初面對的更為嚴峻，即使李登輝後來以「特殊國與國關係」表述兩岸定位，但江澤民在接任初期面對的還是一個主張兩岸統一的中華民國（臺灣），但胡錦濤面對的則是主張「臺灣、中國一邊一國」的陳水扁政府，在這樣的背景下，甫繼任的胡錦濤面對問題則為「如何回應隨時可能宣布『法理臺獨』的臺灣」，與若強悍回應臺灣的獨立訴求，如何緩解經濟發展和國家統一間的價值衝突。

從胡錦濤上任後，中共黨和國家領導人相關談話來看，「和諧世界觀」應為中共第四代領導班子提出的外交和國際戰略藍圖，此舉或有消弭中國威脅論的目的，^⑦但更重要的是類似氛圍的轉變在某種程度上化解了經濟發展和國家統一兩者之間的價值衝突。

鄭必堅在 2003 年亞洲博鰲論壇上提出以「參與經濟全球化、走獨立自主的發展道

註④ 中共中央文獻編輯委員會，鄧小平文選（第 2 卷）（北京：人民出版社，1994 年），頁 239-240。

註⑤ 在鄧小平看來，在國際上反霸、兩岸上追求統一以及四個現代化工程雖同為 1980 年代中國發展政策的最終目標，但關鍵仍在於經濟，外交政策的目的仍在於強化國內的經濟成長，反霸則為中國外交政策的長期目標，詳見：宮力，「改革開放與中國外交」，當代中國史研究（北京），第 16 卷第 5 期（2009 年 9 月），頁 171。

註⑥ Suisheng Zhao, "Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behavior," p. 5; Gerald Chan, *Chinese Perspectives on International Relations: A Framework for Analysis*, pp. 67-68; Fravel M. Taylor, "Regime Insecurity and International Cooperation: Explaining China's Compromises in the Territorial Dispute," pp. 46-83; Fei-ling Wang, "Beijing's Incentive Structure: The Pursuit of Preservation, Prosperity, and Power," p. 19.

註⑦ 趙建民、許志嘉，「中共第四代領導集體的『和諧世界觀』：理論與意涵」，遠景基金會季刊，第 10 卷第 1 期（2009 年 1 月），頁 4-8。

路與和平堅持不爭霸的路線」為基礎的「和平崛起」；⁵³但由於「崛起」意指國際地位不斷上升，並由實力變化決定能否夠挑戰原有霸權，⁵⁴此相當接近霸權交替的概念，故中共官方似對「崛起」有所疑慮，胡錦濤和溫家寶在 2004 年前後便不再公開提出此論述，轉以「和平發展」替代之。在中共的論述中，「和平發展」乃試圖利用 21 世紀初的「戰略機遇期」，將中國大陸建設成小康社會，計畫於 21 世紀中期邁入已開發國家之林，不再強調未來能否成為世界上最重要的大國，而透過此論述的提出，中共重新確立經濟發展重於一切的氛圍。在 2005 年 4 月 22 日舉辦的亞非峰會中，胡錦濤首次提出「和諧世界觀」，強調此為建立在「和平發展」之上的外交戰略，宣示中共將致力建設「立基於和平之上的互助共榮」，以「和平」的方式追求「經濟發展」。

若「和平發展」或「和諧世界觀」的論述未出現，大陸在東亞必須面對如何回應其和日本在東海與東南亞國家在南海的領海爭議，前者隱隱牽動東北亞的局勢，更因中日雙方的歷史問題而雪上加霜，後者則為東南亞國家視之為「威脅」的主因，而大陸在兩岸則陷入動武與否的僵局，以江澤民時期對臺政策標準來看，高倡「一邊一國論」的論述無疑碰觸其動武紅線，⁵⁵但 1995-1996 年的臺海飛彈危機使中共確認美國介入臺海武裝衝突的必然、⁵⁶東亞各國重新質疑大陸對領土爭議的和解態度與臺灣民意的翻轉；⁵⁷而在 2001 年到 2002 年間的臺美中三邊關係中，北京面對的是願意不計一切代價支援臺灣的美國，在需考量美國介入、中國威脅論持續發酵與臺灣認同民意繼續惡化的前提下，假若北京堅持強硬對臺，臺灣內部支持獨立的比例很可能快速上升、東亞各國可能將重新考量中國威脅論，而美國亦將表態介入臺海衝突。

相反的，透過「和平發展」或「和諧世界觀」的論述，胡錦濤得以塑造和平發展的氛圍，確立經濟發展在國家利益排序上的至高性，緩解國內訴求強硬處理領土（海）問題的壓力，延續「擱置爭議、共同開發」的政策宣示，更藉此給予其他國家「再保證」（reassurance），爭取處理東海與南海問題的時間。

而在兩岸關係中，藉由「和平」論述的提出，大陸也較得以緩解臺獨問題的壓

註 53 「鄭必堅：中國和平崛起的新道路和亞洲的未來」，新華網，2004 年 3 月 21 日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2003-11/24/content_1195240.htm。

註 54 閻學通，「議題一：中國和平崛起的戰略背景，對『和平崛起』的理解」，*教學與研究*（北京），第 4 期（2004 年），頁 5-6。

註 55 江八點第一條、第二條中，江澤民明確提出「…任何製造『臺灣獨立』的言論和行動，都應堅決反對」、「…反對臺灣以搞『兩個中國』、『一中一臺』為目的的所謂『擴大國際生存空間』的活動…」，在這樣的背景下，北京「…不承諾放棄使用武力…而是針對外國勢力干涉中國統一和搞『臺灣獨立』的圖謀。」，對照陳水扁總統的「一邊一國」論，後者無疑碰觸江澤民提出之「一中一臺」的紅線。

註 56 Robert Ross, "The 1995-96 Taiwan Strait Confrontation: Coercion, Credibility, and the Use of Force," *International Security*, Vol. 25, No. 2 (Fall 2000), p. 104.

註 57 國立政治大學選舉研究中心的民調顯示，1995 年 6 月後認同自己為臺灣人的比例從 24.5% 開始上升，而認同自己為中國人的比例則從 24.9% 開始下降，詳見：「重要政治態度分布趨勢圖（1992 年 6 月-2010 年 6 月）」，國立政治大學選舉研究中心，<http://esc.nccu.edu.tw/modules/tiny2/content/TaiwanChineseID.htm>。

力，對臺政策的短程目標也從「促統」轉為「反獨」，兩者不同之處在於前者的目標在於改變現狀、追求兩岸統一，但後者則包括維持現狀、反對臺灣獨立，暫不處理兩岸統一的問題；而這樣的轉變分別在戰略與戰術層次影響其對臺政策：在戰略層次上，既然政策目標從促統轉為反獨，則對臺政策的主軸也從 1996 年臺海危機後的強制外交 (coercive diplomacy)，⁸⁸轉向目的較為保守的建立反獨框架。

這樣的變化落實到其對臺政策的戰術層面上，原較緊繃的對臺政策便隨之放寬，除欲避免因民進黨政府的持續挑釁而造成兩岸擦槍走火外，更欲藉此拉攏也將民進黨認定為敵手的國民黨，分從兩岸與臺灣內政層次圍堵臺獨以建立保障現狀的安全閥；但相應於放寬的對臺政策，更重要的是，中共必須重新提出清晰的紅線與動武標準，明確告訴臺灣底線，並藉此在兩岸層次中建立防止臺灣繼續朝獨立發展的框架，而伴隨這樣變化而來的便是反分裂國家法的制定與其「一中」論述的放寬。

二、學習過程的開啟：反分裂國家法與其放寬「一中」論述的歷程

在反分裂國家法公布前，中共對臺政策的一中論述多擺盪在一二類之間，但這樣的論述卻未能達成其所欲的政策目標，臺灣甚至逐漸朝向其所不願的獨立方向發展，特別是時任總統的陳水扁先生在 2002 年胡錦濤就任總書記前夕提出「一邊一國」的論述挑戰中共底線，當時新任總書記的胡錦濤便面臨如何回應臺灣的挑釁，若選擇動武，則胡錦濤將面對包括美國軍事介入、損壞東南各省經濟發展成果與損害國家聲望在內等各種可能代價；若否，則需面對包括民族主義反彈或國家領土主權受損在內的可能代價。

以事後發展而言，中共顯然選擇後者；對大陸來說，一邊一國論的提出更意味著既有政策失效，若過去嚴格解釋「一中原則」與其定義的對臺政策有其功效，臺灣便不應逐漸「去中國化」；而在此之前，時任中共總理的朱鎔基在該年 3 月的政府工作報告中提及第二類論述，其後時任中共外長的唐家璇也在聯合國大會上提出此論，中共十六大政治報告也以此定義兩岸關係，故可推論當時中共已意識到既有對臺政策的失效，但仍難斷定當時是否已下定決心開啓學習過程。

鑑於中共政治體制的特點，在決策層級未正式表態前，官僚系統不太可能提出較更寬鬆的觀點，在涉臺議題上更是如此，故關鍵便應在於總書記是否願意打開討論的空間，當中共在 2004 年後漸確立以「和平發展」做為胡錦濤的執政理論後，「和平發展」強調建設小康社會將為胡錦濤執政目標，並計畫於 21 世紀中期邁入已開發國家之林，確立經濟發展為其國家利益的首要目標，此亦在中共內部打開討論對臺政策的空間與開啓學習過程的關鍵。

註 88 Robert Ross, "The 1995-96 Taiwan Strait Confrontation: Coercion, Credibility, and the Use of Force," pp. 122-123.

反分裂國家法應為其政策學習過程的關鍵，該法的通過意味著中共對臺政策的主軸正式從「促統」轉為「反獨」，⁹⁹但透過理性行為者模式可能的學習過程檢視，此意味著中共對臺政策變化過程中的初步成果，在此之前，中共對臺政策的主軸為「促統」，但藉由該法的制定，中共法制化其對臺政策的原則與目標，以「臺灣與大陸同屬一個中國，中國的領土和主權不容分割」為原則，目標則依時間進程區分為兩類：一者為短程目標，即該法第一條所言：「為了反對和遏制『臺獨』分裂勢力分裂國家…維護臺灣海峽地區和平穩定…」，而長程目標則為：「…促進祖國和平統一…維護國家主權和領土完整」。

再者，該法第六條主張北京能採取五種措施「以維護臺灣海峽的和平穩定、發展兩岸關係」，第七條則主張北京能「通過海峽兩岸平等的協商和談判，實現和平統一。協商和談判可以有步驟、分階段進行，方式可以靈活多樣」，就上述兩條而言，北京乃將兩岸關係界定為「中國」內戰的延續，或可進一步推斷其在此已默認兩岸尚未統一，更承認兩岸統一非一蹴可幾，故設立強化交流與互助的短程目標，並認為在統一前，兩岸亦需針對各種政治性事務進行各種階段協商，例如正式結束敵對關係、發展兩岸關係的規畫、和平統一的步驟與安排或臺灣的國際空間等。

在胡錦濤以執政口號的方式重新定義國家利益的內涵與排序後，和平發展的概念落實到中共對臺政策中，便得以避免可能於原本路徑產生的國家統一和經濟發展間的價值衝突；短期而言，「和平發展」重新穩固了中國大陸既有的發展路徑，再度確認「經濟發展」的優先性，藉此重新定義兩者關係，將經濟發展詮釋為國家統一的先期工作，在這樣的轉變下，國家統一成為長期的發展目標，而經濟發展成為國家統一的基石，而透過短程與長程目標的轉換，大陸當局便得以在長期的發展規畫中，解決（resolution）經濟發展和國家統一間的價值衝突。

若和平發展的提出重新定義了中共國家利益的價值排序，那麼反分裂國家法便是中共依新的價值排序所提出的對臺政策框架，該法為中共首次以法律形式制定對臺政策的原則、目標與階段，嚴格來說，該法內涵的政策原則較以往寬鬆許多，此或因舊有政策原則行之有年，若欲改變必須經由更剛性的法律途徑確立此文件的重要性，但該法最重要之處有三：確立「一中原則」將較過去寬鬆，統一不是短期的政策目標，對臺政策短期內將致力於推動兩岸交流與強化互信。

然而，誠如理論預見的可能窘境，類似變化未必能完全落實到官僚層次，既有組織文化和標準作業程序對執行面的官僚系統仍有相當的影響，而官僚層次的官員應如何面對新舊政策原則間的交雜？進一步來說，在國家層次中，北京提出的是政策目標和原則的變化，但戰術選項還是由官僚層級負責擬定與執行，在這樣背景下，類似成員如何回應新舊原則的交雜便為影響其對臺政策選項的關鍵，故本文將接續討論參與對臺政策執行面的幾個部門如何面對這樣的變化。

註⁹⁹ 楊開煌，出手：胡政權對臺政策初探（臺北：海峽學術出版社，2005年），頁85-87。

伍、組織過程模式：如何變化與後續影響

一、參與對臺決策的組織

中共對臺小組歷代小組成員推估名單如附表（歷屆中共對臺領導工作小組之推估人事變化），其組成在 1993 年前後有所不同，1993 年之前的對臺小組成員可歸納出三個特點，分為：情治工作出身、與國民黨有一定淵源或出身臺灣或曾任職統戰宣傳系統，^⑩而 1991 年 3 月前曾任職於對臺小組的成員多為中共中央顧問委員會的成員，且均於抗戰前便參與中國共產黨，故前三代對臺小組具備的功能相當有限；再者，在同一時期中，中共對臺政策幾乎以武力為主，政策幾乎毫無變化，故就上述兩點而言，在 1993 年之前，對臺小組應非中共對臺政策決策過程中的有效法定單位（legitimately effective units）。

然而，1990 年代初期後對臺小組成員的選擇疑以經歷和功能為主：就經歷界線而言，從 1991-1993 年後歷屆對臺小組均包含一名曾任福建省省長的中共政治局委員，即王兆國和賈慶林；再者，國家主席為當然小組組長，其他參與者所代表的單位功能分別包括國務院、包括國臺辦和中臺辦在內的臺辦系統、統戰系統、國家安全系統、總參系統、外交系統與海協會在內。

其次，中共中央辦公廳與政治協商會議在對臺小組內的界線並不明顯，在第五代小組之前並無中共中央辦公廳成員參與，但自時任中共中央辦公廳主任與江澤民辦公室主任的曾慶紅於 1998 年參與該小組後，除第六代疑因世代交替之故而無擔任該職成員進入外，第七代與第八代分由時任該職的王剛和令計畫進入該小組；第二、自 1993 年後，雖必有一政協副主席參與，但該人選均同時兼任統戰部部長，故政協應不在必然囊括的單位中。

其三，在某種程度上，對臺小組成員的組成疑似帶有「功能性」，中共對兩岸關係的定義將影響中共對臺小組成員的名單，1987 年臺灣解除戒嚴，開放大陸探親後，於同年年底改組的第二代對臺小組即納入主管經貿事務的鄭拓彬，而在確立海基會與海協會的非官方對話管道後，鑑於海協會會長汪道涵與時任總書記的江澤民具有深厚私人情誼，而於 1993 年被納入小組，但在 2008 年國民黨重新執政後，新任海協會會長陳雲林與中共商務部長陳德銘是否為正式小組成員頗受關注，惟根據中共政治文化中

註⑩ 出身情治工作者，例如任職於解放軍總參系統的鄧穎超、廖承志、羅青長、楊蔭東、楊斯德與熊光楷等人；而與臺灣關係深厚者包括臺灣出生的蔡嘯、林麗韞還有與張學良淵源深厚的閻明復；而出身統戰與宣傳系統者包括曾先後擔任統戰部副部長的廖承志、汪鋒；還有曾先後任職宣傳部副部長和新華社社長的朱穆之、廖承志等人，詳見：「中共政治菁英資料庫」，國立政治大學中國大陸研究中心，<http://ics.nccu.edu.tw/chinaleaders/>。

的座位與排序文化，^①由於在 2009 年 12 月 30 日舉辦之「學習貫徹胡錦濤總書記重要講話座談會」的出席成員中，陳雲林和陳德銘未並列於主席台上，兩人應非小組正式成員。^②

綜言之，1993 年後對臺小組的組成考量中，國家主席為當然小組長，國務院、臺辦系統、統戰系統、國安系統、總參系統與外交系統亦為必然參與者；其次，雖無直接證據證明中共中央辦公廳主任和政協會議主席是否為必然成員，但歷屆小組均有成員兼任政協職務，但該成員多另有要職，例如統戰部長往往兼任政協副主席，無法斷言政協是否為必然參與單位，故即使兩者均有參與，中辦主任的重要性也應高於政協主席；最後，中共未將汪道涵的繼任者（陳雲林）納入小組中，顯見組成對臺小組的規範已漸成形。（如表 4）

表 4 推估常規參與對臺小組之單位與其代表

時間 職務	1991.03-1993	1993-1998.04	1998.04-2000	2000-2003	2003.12-2008	2008-
屆數	三	四	五	六	七	八
國家主席	楊尚昆	江澤民	江澤民	江澤民	胡錦濤	胡錦濤
國務院副總理/ 國務委員	吳學謙	錢其琛	錢其琛	錢其琛	唐家璇	戴秉國
臺辦主任	王兆國	王兆國／陳雲林	陳雲林	陳雲林	陳雲林	王 毅
統戰部長	王兆國	王兆國	王兆國	王兆國	劉延東	杜青林
國安部長	賈春旺	賈春旺	許永躍	許永躍	許永躍	耿惠昌
軍委副主席	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	郭伯雄
副總參謀長	熊光楷	熊光楷	熊光楷	熊光楷	熊光楷	馬曉天
海協會會長	N/A	汪道涵	汪道涵	汪道涵	汪道涵	N/A
中辦主任	N/A	N/A	曾慶紅	N/A	王剛	令計畫
政協主席	丁關根	王兆國	王兆國	王兆國	賈慶林	賈慶林

資料來源：作者自製。

若據此檢視 2008 年籌建的對臺小組，包括國家主席胡錦濤、曾任福建省省長、現任政協主席的賈慶林、國務委員戴秉國、中共中央軍委副主席郭伯雄、解放軍副總參謀長馬曉天、統戰部部長杜青林、國家安全部部長耿惠昌、國臺辦暨中臺辦主任王毅與中央辦公廳主任令計畫等 9 人。

二、決策過程中的部門分工

在參與對臺小組的十個單位中，國務院與外交部的代表已合而為一，或可將之視

註① 這類邏輯的描繪與證明詳見：寇健文、梁書媛，「中共領導人權力消長在黨報新聞照片上的呈現」，*政治科學論叢*，第 38 卷（2008 年 12 月），頁 35~70。

註② 「學習胡六點，主席臺透露中央對臺班子」，*中國評論*，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1011/8/4/4/101184464.html?coluid=7&kindid=0&docid=101184464>。

為同單位；臺辦系統和海協會兩者均為第一線的執行單位，且成員多有重疊，故標準作業程序應相似；而在中共政治體制架構下，中共中央辦公廳的角色和功能卻相對模糊，據現有資料顯示，其職責可區分為政策指揮面的研究、文件起草、歸口管理黨中央直屬各部的後勤服務、聯絡各部門共同事務等，也包括庶務性的秘書、會務與資訊收集；^③若其主責在於庶務工作，那麼應非決策過程中的法定有效單位，但若其主責在於政策指揮面的相關事務，鑑於中共政治體制的高度集中性，中共中央辦公廳應被視為「胡錦濤」的一體，應在必要時反映胡錦濤的個人意志，甚至協調部門間的意見衝突，亦即不論中央辦公廳重要與否，其不應被視為單一獨立的有效法定單位，故在此將討論已被確立的總參（解放軍）、國家安全部、外交部、包含海協會在內的臺辦系統與統戰部門等五核心單位的分工與影響。

一般來說，決策過程可被粗分為資訊蒐集與分析、擬定政策選項、選項評估與選擇和政策執行等四部分，^④而本文依照前述提出的架構將之界定為國家利益的界定與排序、問題的切割與賦予、各部門依組織文化和標準作業程序擬定政策選項、政策選項的檢視和重組、政策的執行與後續資訊的蒐集和評估等六個階段。誠如前述，界定國家利益排序、問題的切割與選項的重組三者為政府領袖職責，胡錦濤也利用和平發展與和諧世界觀的論述將經濟發展定為首要、延後國家統一的位階，並藉反分裂國家法的頒布定義其執政的對臺政策綱領，故在此將解釋上述五個單位在決策過程中的分工。

維護國家安全為軍隊職責，並預備為最後的武力手段，雖然解放軍對「一中原則」的立場應相對強硬和堅固，但在反分裂國家法明確定義動武條件後，除非發生明確事證觸及臺獨底線，迫使中共採取武力選項，否則解放軍於決策過程中的職責應僅在於資料的蒐集與分析，但其應亦仍將「武力解放臺灣」做為可能責任之一；其次，就學理而言，情報單位的部門利益對自身影響較大，立場較非軍事部門強硬，但因長期接觸第一手情資，卻又相對軍方務實，立場往往介於軍文之間，^⑤但由於情報部門的職責向來僅是蒐集、分析資料，故國家安全部的主要責任應亦在於資料的蒐集與分析。

再者，中共國務院和外交部在對臺決策過程中的責任應相對軍方和情報部門繁重，除資料的蒐集和分析外，更可能肩負部分的政策執行或擬定政策選項與評估的責任，因為兩岸關係從來就不是侷限在臺北與北京之間的博奕，臺北對國際空間的追求更為兩岸爭執焦點，故中共外交部必然肩負對臺政策中與此相關的政策執行，甚至以

註 ③ 「中共中央辦公廳主要職能」，人民網，<http://cpc.people.com.cn/GB/64114/64124/6131270.html>。

註 ④ 以外交系統為例，僅中共外事領導小組、中共中央書記處、中共國務院外事辦與中共外交部等相關部門擁有擬定政策選項的權力，而政策的選擇則由政治局和外事領導小組負責，而解放軍則僅止於資料蒐集與分析，而宣傳部與統戰部等非外交系統部門肩負部分政策執行責任。詳見：許志嘉，*中共外交決策模式研究：鄧小平時期的檢證分析*（臺北：水牛出版社，2000年），頁125～189。

註 ⑤ Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy* (New York: Palgrave Macmillan Press, 2003), pp. 66-67.

其對國際事務的瞭解提出如何因應臺北追求國際空間的政策選項。其四，統戰部門向來標榜「利用敵人矛盾分化敵人，再聯合次要敵人打擊主要敵人」，^⑥一言以蔽之，主要職責應在於與次要敵人交往（engagement），而在交往的過程中，其應具備蒐集甚至分析情資的功能，因此其在對臺政策上的職掌應有二：資料的蒐集分析與執行政策，但對臺工作主軸應較偏向如何交往，以建立所謂的「反獨陣線」。

最後，毫無疑問地，臺辦與海協系統為其對臺政策的第一線執行者，且 1990 年代後兩岸交流日益頻繁，各級臺辦長期負責對臺交流與相關事務，在所有部門中應擁有最多第一手資料，也相對瞭解臺灣政治發展與兩岸關係情勢，故資料蒐集與分析亦為其負責工作之一，但工作主軸應以推動及落實臺灣與大陸間的相關事務為主。（參與涉臺決策各部門推估負責工作如表 5）

表 5 參與涉臺決策各部門可能負責之工作

單位	工作	負責工作主軸	資訊蒐集與分析	擬定政策選項與評估	政策執行
臺辦與海協會		兩岸關係間的涉臺事務	◎	◎	◎
國務院與外交系統		國際場域的涉臺事務	◎	◎	◎
統戰系統		以交往為主，強化反獨力量	◎	X	◎
解放軍		相關情資蒐集與武力準備	◎	X	X
國安系統		相關情資蒐集	◎	X	X

資料來源：作者自製。

三、各部門如何回應新的「一中原則」

在本文的研究中，「一中原則」應為中共對臺政策的修正核心，透過反分裂國家法的頒布，原屬於第一類型的一中原則被修正為第二類型，其後胡錦濤在 2005 年的政協會議中提出第三類型，中共十七大政治報告亦採此立場，本文在此試圖解釋既有原則與修正原則對肩負執行之責部門的影響，以俾解釋為何在不同場域中會出現不同的政策實踐。

對中共外交部來說，第一類型的論述包含兩個特質，其一，臺灣是中國的一部份，其二，中華人民共和國為中國唯一合法政府；十七大政治報告中提出的第二類型並未明確表示中華人民共和國之於中國的代表權，而透過反分裂國家法雖隱含並不明確的「兩岸尚未統一」，直到 2007 年的十七大政治報告方正式承認兩岸尚未統一（第三類型）；中共前外長唐家璇曾於 2002 年的聯合國大會上以第二類型描述兩岸關係，但中共官方卻從未在國際場合以第三類型描述兩岸關係，此或肇因於若中共外交部在國際場域不堅持「中華人民共和國為中國唯一合法代表」的立場或默認兩岸尚未統一的事實，可能將侵蝕「中華人民共和國繼承中華民國國家人格」的論述與中國共產黨

註⑥ 中共中央毛澤東選輯出版委員會編，毛澤東選輯四卷合訂本（北京：人民出版社，1969 年），頁 297-318、597、759-760。

的執政基礎。

因此，即便已透過立法將一中原則放寬至第二類型，基於可能侵蝕中華人民共和國在國際社會中的中國代表權，中共在正式國際場合中仍嚴格解釋「一中原則」；但在較無類似問題的兩岸層次中，大陸便不再堅持臺灣與大陸為地方與中央關係的立場，願與臺灣商談國際活動空間的矛盾，即對中共外交部來說，由於考量到國家主權的弱化與侵蝕，在國際場域中應嚴格解釋「一中原則」；但在此之外的場域中，為迎合既定的對臺政策，與其近年致力維持周邊環境穩定的傾向，^⑦其在對臺政策或一中原則的彈性反而大於其在國際場域中的表現，這樣的發展在兩岸經濟合作架構協議（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）的商談過程中可見一斑，一般來說，大陸對臺灣對內部宣導簽訂 ECFA 後將能加入東亞區域經濟整合的說法不置可否，但當中共外交部面對類似問題時，其表述便轉而強硬地反對臺灣與其他國家簽訂任何自由貿易協定。

其次，在臺灣無法接受「中華人民共和國」，且臺灣內部對國家論述分歧為承認或否認中華民國兩派前提下，中共統戰部門面對的主要敵人為後者，次要敵人為前者；故對統戰部門來說，不但不存在既有與修正原則間的衝突，放寬解釋後的一中原則對其執行政策的過程也更為有利，簡單來說，統戰部門的職責在於凝聚臺灣內部與華人社會的「反獨力量」，在「反獨」的共同立場上，建立橫互臺灣內外的「反獨統一戰線」，^⑧現階段目的在於拉攏次要敵人（承認中華民國者）打擊主要敵人（否定中華民國者），故相較於其他部門，統戰部門對一中原則的彈性本已較高，而在面對新修正的原則時，可能隱含的衝突也較低。

最後，臺辦與海協系統為其對臺政策的第一線執行者，負責事務亦以兩岸關係中的臺灣事務為主，主要應負責執行相關對臺政策，但既有原則和修正原則對其有無影響？在反分裂國家法制定前，臺辦與海協系統原以第一類型為行動基準，隨著反分裂國家法的通過，一中原則被修訂為第二類型後，此轉變對臺辦系統的作業影響應較小，因為各級臺辦長期負責對臺交流與相關事務，其應為最瞭解臺灣政治發展與兩岸關係情勢的單位，故其應明瞭臺灣無法接受第一類型原則與此造成的困境；第二類型或第三類型的出現雖可能有利於其推展政策，但其亦應會產生臺灣是否會持續朝臺獨方向發展的疑慮，故其對此的態度應較保守，傾向遵守修正政策，但在必要時卻仍將退回第一類型的論述。

綜言之，從外交、統戰與臺辦三個可能參與政策選項擬定、評估與執行的部門來說，除統戰部門因負責任務較為特殊，不但未出現新舊原則的衝突，反而更迎合新原則外，外交與臺辦三個部門分別呈現相當程度的衝突，但這兩個部門處理衝突的方式

註⑦ Michael Swaine, *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking* (Santa Monica: Rand Corporation Press, 1999), p. 20.

註⑧ 徐博東，「大陸調整對臺政策後的主動與扁當局的困境」，*臺聲*（北京），第 7 期（2005 年 7 月），頁 10。

雖均帶有漸進主義的特質，但在細節上卻不盡相同。對臺辦來說，放寬後的一中原則雖減少政策的執行成本，但過度放寬的一中原則卻可能變相鼓舞臺灣繼續朝向獨立發展，而臺辦部門又無法對國際事務多所置喙，故其面對類似變化的處理方式較接近漸進主義的原始定義，亦即雖已出現未經立法程序的新原則（第三類型與第四類型），但在處理敏感問題時仍已經憲法或立法程序認可的第一類型或第二類型為主。

其次，在面對類似衝突時，外交部門的考量重點應為「可逆與否」與「影響範圍」，即日後是否能否決前述的論述與影響範圍大小，故而在影響範圍較大、同時也幾近不可逆的國際場域中，中共外交部選擇較嚴格的第一類型，但在影響範圍較小、隨時可推翻過去論述的兩岸場域中，中共外交部選擇較寬鬆的第二類型，並由臺辦系統釋放願與臺灣磋商「合適國際空間」的訊息；但鑑於可能侵蝕在國際場域的中國代表性，中共外交部並不將直接承認兩岸尚未統一的第三類型和第四類型視為可運用的表述選項。

換言之，臺辦部門面對類似衝突的處理方式偏向以時間為主的漸進轉變，唯有當確認中共領導人支持類似論述（第三類型或第四類型）、且這樣的論述不會鼓舞臺獨勢力或造成「兩個中國」的窘境時，臺辦部門才可能採用更寬鬆的原則；而外交部門的處理方式則偏向橫向的漸進轉變，依影響程度與可逆與否區隔可退讓與不可退讓的場域，在可退讓的場域採行被正式認可的第二類型，而在不可退讓的場域則尚以第一類型為主，但嚴格來說，中共外交部之於「一中原則」的解釋彈性較小，即使未來在國際場域也採用第二類型，但也很難進入正式承認兩岸分治的第三類型和第四類型。

陸、理性行為者與組織過程模式的再互動

2008 年後，奉行中華民國的國民黨候選人馬英九在總統大選中獲勝，其後臺灣亦以「中華臺北 (Chinese Taipei)」之名與觀察員的身分參與世界衛生組織大會，兩岸並商討簽訂《經濟合作架構協議》，兩岸交流熱絡互動頻繁，而中共國臺辦發言人在新聞記者會中不斷提及兩岸政治對話議題，^⑩但這樣的態勢在 2010 年底左右銷聲匿跡，而這樣的變化恰巧反應了本文的推論，組織層次的部門認為臺灣應有所回饋，但理性層次的決策者則認為應「穩中求進」。

註⑩ 據張五岳教授統計，在 2008 年 5 月 20 日到 12 月 31 日間，中共國臺辦共舉行 9 次記者會，期間 17 次提及兩岸政治議題、23 次提及經濟議題，但在 2009 年 1 月到 6 月間，中共國臺辦舉行 11 次記者會，期間 54 次論及政治議題、47 次論及經濟議題，顯見當時中共對兩岸政治對話存在一定的期待。張五岳，「八八水災過後兩岸政治對話與 ECFA 協商的展望」，臺灣綜合研究院，http://www.tri.org.tw/trinews/doc/981027_2.pdf，頁 1~8。

一、組織層次：涉臺部門承受壓力而要求臺灣反饋

中共國臺辦在 2009 年不斷提出兩岸應進行政治對話的原因應為其在「臺灣參與世界衛生組織大會」和「ECFA 的談判和簽訂」的決策過程中，分別承受外事系統等非涉臺系統之莫大壓力，故而臺辦部門傾向要求臺灣在某些敏感議題上表態，以俾其用以安撫內部不滿情緒。

在臺灣參與世界衛生組織大會一事中，依照既有標準作業程序，中共外事系統原應極力依照第一類型或第二類型的一中原則封鎖臺灣參與該會議的可能，但最後卻是臺灣得以參與此一聯合國轄下專門組織的例行會議。在這個案例中，基於穩定兩岸關係發展的考量與臺辦系統對臺灣的理解，臺辦系統應相對支持臺灣在特定條件下參與，但問題在於如何說服外事系統？

世界衛生組織大會雖為世界衛生組織例行會議，但該大會與世衛組織不同之處在於該大會擁有非國家行為者以觀察員參與的前例，例如巴勒斯坦解放組織、國際紅十字會等，在這樣的前提下，中共涉臺與外事系統在標準作業程序的衝突便可獲得緩解，涉臺系統藉此主張臺灣的參與並不違背一中原則的任何定義，而中共外事系統則將臺灣的觀察員資格解釋為其他國際非政府組織申請的觀察員。

嚴格來說，ECFA 的內涵與一般的自由貿易協定 (FTA) 並無二致，而這類協定應由商務或經貿系統負責，且這類協定或條約的談判通常曠日費時，但自馬英九總統在 2009 年 2 月提出此構想，到兩岸於 2010 年 6 月落實簽訂，期間僅耗時 14 個月來看，中共涉臺系統應亦因此承受相當壓力。

面對類似議題，「一中原則」雖應非中共商務系統考量的重點，但其必須慎重考量兩岸產業結構的優劣和兩岸經貿自由化後對大陸經濟帶來的影響，而此亦為自由貿易協定談判往往耗時甚久的主因，但臺辦系統對此議題的立場應非著眼於協定對經濟發展的衝擊，其焦點應置於如何藉此深化兩岸經貿關係，並以之「制度化」經貿往來，減少彼此誤解、摩擦，避免破壞兩岸關係「大局」，故涉臺和商務系統對此議題的立場本有不同。

但不同於國際空間議題，一中原則在此反成為涉臺系統和商務系統角力的助力，涉臺系統據此將兩岸經貿協議架構視為中共「國內」議題，切割一般自由貿易協定，延續因「和平發展」而重塑的價值關係，但將經濟發展的定義侷限為兩岸經貿互動，藉此迫使商務系統讓步。

從上述的兩個案例來看，修正後的一中原則分別在國際空間與兩岸經貿互動中發揮不同功能，但涉臺系統卻因此分別承受外事系統與商務系統的壓力，故在其專司的兩岸關係上，其必須證明「擴大臺灣的國際空間」和「深化兩岸經貿往來」有助於兩岸關係前進的證據，藉此防堵內部批評，故在 2009 年開始不斷要求臺灣進行政治議題的接觸或對話。

二、理性層次：「穩中求進，先經後政」

相較於組織層次的糾葛，中共黨和國家領導人層次的考量便相對單純，開啓兩岸政治接觸或對話固然符合國家利益，但基於 2000 年前的積極政策反造成臺灣民意翻轉的教訓，在作為與否之間除需考慮是否符合其核心利益外，更需考慮是否衝擊和平發展的戰略與和平統一的基本目標。

自兩岸在 1990 年開啓接觸，兩岸並未就日益頻繁的互動進行磋商，擬定雙方均可接受的互動規範，而兩岸在 2010 年簽訂 ECFA 雖可一定程度制度化雙方經貿往來，但由於 ECFA 的「框架」性質，後續仍需要更多協議制度化雙邊經貿關係。而在略有成果的經貿關係之外，兩岸在社會、文化、旅遊的互動亦相當頻繁，但卻缺乏制度化的協議規範，此使兩岸互動充滿不確定性，並不符合中共高層求穩的和平發展戰略。

更重要的是，此時臺灣民意對兩岸未來前景的看法分歧，「維持現狀」獲得多數民意，此既非北京最佳偏好，更重要的是臺灣分歧的民意使兩岸就政治議題進行接觸或對話的代表性薄弱，即便此時達成協議，也很可能因為臺灣政局的變化而被推翻，使兩岸關係驟然倒退，且臺灣支持獨立的民意繼續高漲。故在中共黨和國家領導人的層次中，是否推動兩岸政治對話不但不是最佳的政策選項，更是可能有害長期戰略的選擇。

相對的，兩岸官方持續透過複委託機制進行接觸，在事務層次針對經貿、社會、文化等議題進行交流，短期雖無助於滿足國家統一或經濟發展，但長遠卻有助於兩岸統合，並滿足國家統一的最終目標，故中共國臺辦主任王毅在 2011 年 1 月與 7 月兩度提出兩岸關係應「穩中求進」之說，藉此回應內部各系統施加於涉臺系統的壓力。

在「穩中求進」之說被提出後，中共涉臺系統也鮮少再提及兩岸應就政治議題進行接觸的訴求。此後，王毅在 2011 年 7 月又再次提出該論述，而從中共政治文化來看，此論述應為被授權的政策，涉臺系統不但能藉此維持「先經後政」的對臺政策，更能以此回應其他部門的批評與壓力，緩解其在臺灣參與世界衛生組織大會與兩岸簽訂 ECFA 兩事中承受的壓力。

柒、結 論

除非各國將相關外交決策的文獻紀錄解密，否則外交政策分析或決策理論的研究多半建立在理論或模型的邏輯推演之上，無法藉由實證證據驗證此推論的真實性，此為外交政策分析或決策理論的先天侷限；誠如比較外交政策研究者的批評，既有外交決策理論的研究應為美國外交政策研究，而因為各國政治體制與決策過程權力結構的差異，Allison 的三個模型也無法放諸四海皆準。

非民主國家的外交決策過程也存在著學習模式，但開啓時機卻為被動的問題導向，而權力位階最高的國家元首（政府領袖）則為開啓關鍵。從這樣的邏輯推論，從

1949 年迄今中共對臺政策至少歷經三次改變，第一次為鄧小平上臺後提出「一國兩制、和平統一」取代毛澤東的武力解決，第二次為江澤民掌權後提出的「江八點」與 1995-1996 年臺海飛彈危機，北京確實欲壓迫臺灣改變心意，但卻遭逢各國與臺灣的強烈反彈，1990 年代下半葉雖持續強硬，但不再輕易動用武力選項；第三次則為本文的案例。

藉由檢證「中共對臺政策為何變化」的問題意識，本文試圖推論中共對臺政策可能的決策過程與當政策目標或戰略變化時，參與決策的單位如何因應？而對新政策的影響又為何？本文認為 2002 年胡錦濤接任總書記之初，在動武或強硬政策均將大幅損及經濟發展成果的背景下，面對臺灣不斷碰觸紅線的舉措或言論，大陸當局陷入經濟發展與國家統一兩項價值的衝突，故而胡錦濤提出和平發展或和諧世界觀的論述，藉此重塑中共的國家利益內涵與排序，重新確立經濟發展的至高性並降低國家統一的急迫性。

本文認為民進黨上臺後不斷強調臺灣主體論述的國家定位無疑使中共反思過去對臺政策的效用，2002 年的新三段論便為反省的證據之一，但隨後陳水扁政府拋出兩岸為「一邊一國」的論述，使甫任中共領導人的胡錦濤懷疑過去對臺政策的效用，而胡錦濤透過中共新的執政口號重新界定國家利益的排序，藉「和平發展」將「經濟發展」的位階拉高於「國家統一」，此為其啟動學習過程的第一步，既然經濟發展的重要性高於國家統一，對臺政策的目標便不再是改變現狀的促統，轉為維持現狀的反獨；在確立國家利益排序後，中共接續將原本的風向球（錢其琛）的論述落實成為政府文件與法律，將對臺政策的原則與各階段目標立法化，確立對臺政策的綱領與法源，並將較中性之「一中原則」的第二類型蘊含其中，以俾在放寬對臺箝制的同時，保持對臺政策的可逆性。

再者，雖然中共對臺政策的目標與原則被轉變，但這並不代表各部門將完全接受新的目標與原則，也不代表此能落實成為各面向的政策而不與既有的價值衝突，因此在參與決策過程和負責執行政策的各部門中，新舊原則間便產生不同程度的磨合和衝突，在政策執行面中，中共外交部為衝擊最明顯者，由於顧慮到是否侵蝕中國代表權的問題與最終是否過度擴大臺灣國際空間的結果，因此在國際社會中，中共對一中原則的態度較其在兩岸的態度強硬，而中共外事系統、涉臺系統與商務系統在臺灣參與世界衛生組織大會與兩岸簽訂 ECFA 等事件中的互動便恰好反應渠等對新舊原則的不同反應。

最後，中共對臺政策的學習過程是否已經結束了？還是仍在持續中？中共開啓對臺政策學習過程乃肇因於民進黨政府不斷衝擊其政策原則，而在承認中華民國的國民黨政府執政當下，在中共看來，國民黨執政下的臺灣挑釁其「一中原則」的可能性極低，因此其並無繼續修正的必要；其次，從中共涉臺系統曾一再要求臺灣就政治議題進行接觸或對話，而中共高層藉王毅之口提出「穩中求進」的政策來看，中共高層似認為當前「求穩」的對臺政策並無再度開啓學習的必要，故第四類型的一中框架應為中共欲進一步鞏固兩岸和平發展的工具，也是靈活運用對臺和解政策的證據。

* * *

(收件：98 年 11 月 25 日，第 1 次修正：99 年 3 月 10 日，複審：99 年 7 月 29 日，
第 2 次修正：99 年 8 月 26 日，三審：99 年 11 月 11 日，第 3 次修正：100 年 1 月 5 日，
三審複審：100 年 3 月 14 日，第 4 次修正：100 年 4 月 20 日，接受：100 年 11 月 1 日)

附表 歷屆中共對臺領導工作小組之推估人事變化

時間	屆數	可能成員名單
1980.01-1987.12	一	組長：鄧穎超。 副組長：廖承志。 成員：羅青長、汪鋒、楊蔭東、楊斯德、蔡嘯、林麗韞。
1987.12-1991.03	二	組長：楊尙昆。 成員：閻明復、朱穆之、楊斯德、賈春旺、鄭拓彬、廖暉、朱啓楨、趙複三、葉選寧、熊光楷。
1991.03-1993	三	組長：楊尙昆。 副組長：吳學謙。 秘書長：王兆國。 成員：朱穆之、賈春旺、丁關根、楊斯德、孫曉郁。
1993-1998.04	四	組長：江澤民。 副組長：錢其琛。 成員：王兆國、賈春旺、熊光楷、汪道涵。
1998.04-2000	五	組長：江澤民。 副組長：錢其琛。 秘書長：曾慶紅。 成員：王兆國、陳雲林、熊光楷、許永躍、汪道涵。
2000-2003	六	組長：江澤民。 副組長：錢其琛。 成員：曾慶紅、王兆國、汪道涵、許永躍、熊光楷、陳雲林。
2003.12-2008	七	組長：胡錦濤。 成員：賈慶林、唐家璇、王剛、劉延東、汪道涵*、陳雲林、許永躍、熊光楷。
2008-	八	組長：胡錦濤。 成員：賈慶林、戴秉國、郭伯雄、馬曉天、杜青林、耿惠昌、王毅、令計畫。

*汪道涵於 2005 年逝世。

資料來源：作者自新聞報導自行整理。

Analysis of Rational Actors and the Organizational Process of PRC's Taiwan Policy between 2002 and 2010

Chih-Wei Yu

Ph.D. Student, Department of Political Science
National Taiwan University

Cheng-I Chen

Ph.D. Student, Graduate Institute of National Development
National Taiwan University

Abstract

Recently, it seemed that PRC's Taiwan policy had been changed, characterized by Taiwan's successful participation in the World Health Assembly (WHA) in 2009. The changes can be described by "bounded rationality," as PRC reconsidered the priority of national interests amongst state unification and economic development through peaceful means. With the formulation of the "Anti-Secession Law (ASL)," the focus and purpose of PRC's Taiwan Policy had been transformed from "promoting unification" and "changing Status Quo" to "opposing independence" and "maintaining Status Quo." Therefore, the most significant meaning in the ASL was that the "One China Principle" had been loosened. The standard operation process held by each governmental branch had also been influenced by these changes, causing the Taiwan Affairs Office System (TAOS) to experience added pressure, especially in foreign affairs and commerce in the WHA and ECFA cases. TAOS, as a result of such, had proposed and pressed Taiwan to engage in political issues in the second half of 2008. However, the circumstance disappeared at the end of 2010 when China's leaders had re-confirmed the "proactive" principle (*wen-jung-chiou-jin*) as the basic outline of PRC's Taiwan policy.

Keywords: national interests; bounded rationality; PRC's Taiwan policy; cross-Strait relations

參考文獻

- 「中共中央辦公廳主要職能」，人民網，<http://cpc.people.com.cn/GB/64114/64124/6131270.html>。
- 「中共政治菁英資料庫」，國立政治大學中國大陸研究中心，<http://ics.nccu.edu.tw/chinaleaders/>。
- 「重要政治態度分布趨勢圖 (1992 年 6 月-2010 年 6 月)」，國立政治大學選舉研究中心，<http://esc.nccu.edu.tw/modules/tinyd2/content/TaiwanChineseID.htm>。
- 「鄭必堅：中國和平崛起的新道路和亞洲的未來」，新華網，2004 年 3 月 21 日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2003-11/24/content_1195240.htm。
- 「學習胡六點，主席臺透露中央對臺班子」，中國評論，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1011/8/4/4/101184464.html?coluid=7&kindid=0&docid=101184464>。
- 中共中央文獻編輯委員會，鄧小平文選 (第 2 卷) (北京：人民出版社，1994 年)。
- 中共中央毛澤東選輯出版委員會編，毛澤東選輯四卷合訂本 (北京：人民出版社，1969 年)。
- 邵宗海，兩岸關係 (臺北：五南出版社，2006 年)。
- 宮力，「改革開放與中國外交」，當代中國史研究 (北京)，第 16 卷第 5 期 (2009 年 9 月)，頁 171。
- 徐博東，「大陸調整對臺政策後的主動與扁當局的困境」，臺聲 (北京)，第 7 期 (2005 年 7 月)，頁 10~11。
- 寇健文、梁書媛，「中共領導人權力消長在黨報新聞照片上的呈現」，政治科學論叢，第 38 卷 (2008 年 12 月)，頁 35~70。
- 張五岳，「八八水災過後兩岸政治對話與 ECFA 協商的展望」，臺灣綜合研究院，http://www.tri.org.tw/trinews/doc/981027_2.pdf，頁 1~8。
- 許志嘉，中共外交決策模式研究：鄧小平時期的檢證分析 (臺北：水牛出版社，2000 年)。
- 楊開煌，出手：胡政權對臺政策初探 (臺北：海峽學術出版社，2005 年)。
- 趙全勝，解讀中國外交政策：微觀、宏觀相結合的研究方法 (臺北：月旦出版社，1999 年)。
- 趙建民、許志嘉，「中共第四代領導集體的『和諧世界觀』：理論與意涵」，遠景基金會季刊，第 10 卷第 1 期 (2009 年 1 月)，頁 1~44。
- 閻學通，「議題一：中國和平崛起的戰略背景，對『和平崛起』的理解」，教學與研究 (北京)，第 4 期 (2004 年)，頁 5~6。
- Allison, Graham T. and Philip Zelikow, *Essence of Decision* (Boston: Little, Brown & Company Limited Press, 1997).
- Barnett, Doak, *The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process* (USA: West Views, 1985).
- Brown, Chris, *Understanding International Relations* (New York: Palgrave, 2001).

- Cashman, Greg, *What Caused War?: An Introduction to Theories of International Conflict* (Lanham, MD: Lexington Books Press, 2000).
- Chan, Gerald, *Chinese Perspectives on International Relations: A Framework for Analysis* (New Zealand: Macmillan, 1999).
- Clarke, Michael, "Foreign Policy Analysis: A Theoretical Guide," in Stelios Stavridis and Christopher Hill eds., *Domestic Sources of Foreign Policy: Western European Reactions to the Falklands Conflict* (Hemdon, VA: Berg Publishers, 1996), pp. 19~39.
- Cooney, Kevin J., *Japan's Foreign Policy Maturation: A Quest for Normalcy* (New York: Routledge Press, 2002).
- Dittmer, Lowell, "The Sino-Russian Strategic Partnership: Ghost of the 'Strategic Triangle'?" in Guoli Liu ed., *Chinese Foreign Policy in Transition* (New York: Walter de Gruyter Press, 2004), pp. 211~232.
- Dyson, Stephen B., "Personality and Foreign Policy: Tony Blair's Iraq Decisions," *Foreign Policy Analysis*, Vol. 2, No. 3 (July 2006), pp. 289~306.
- Fewsmith, Joseph and Stanley Rosen, "The Domestic Context of Chinese Foreign Policy: Does Public Opinion Matter?" in David M. Lampton ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform: 1978-2000* (CA: Stanford University Press, 2001), pp. 151~190.
- George, Alexander, "Adapting to Constraints on Rational Decision-making," in Robert J. Art and Robert Jervis eds., *International Politics: Anarchy, Force, Political Economy, and Decision-making* (Boston: Little, Brown & Company Limited Press, 1985), pp. 491~509.
- Gintis, Herbert, *Game Theory: A Problem-centered Introduction to Modeling Strategic Interaction* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009).
- Glad, Betty, "Political Leadership: Some Methodological Considerations," in Linda O. Valenty and Ofer Feldman eds., *Political Leadership for the New Century: Personality and Behavior among American Leaders* (Westport, CT: Praeger Publisher Press, 2002), pp. 9~24.
- Handel, Michael, "Weak States in the International System," in Christine Ingebritsen, Iver Neumann, Sieglinde Gstohl and Jessica Beyer eds., *Small States in International Relations* (Seattle, WA: University of Washington Press, 2006), pp. 149~192.
- Hermann, Margaret G., "Effects of Personal Characteristic of Political Leaders on Foreign Policy," in Maurice East ed., *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies* (London: Sage Publications Press, 1978), pp. 49~68.
- Hill, Christopher, *The Changing Politics of Foreign Policy* (New York: Palgrave Macmillan Press, 2003).
- Holsti, Ole R., *Making American Foreign Policy* (New York: Routledge Press, 2006).
- Hudson, Valerie M., *Foreign Policy Analysis: Classic and Cotemporary Theory* (New York:

- Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007).
- Huntington, Samuel, "The Erosion of American National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 5 (September/October 1997), pp. 28~49.
- Jackson, Robert and Georg Sorensen, *Introduction to International Relations: Theories and Approaches* (New York: Oxford University Press, 2007).
- Jervis, Robert, "Hypothesis on Misperception," in Robert J. Art and Robert Jervis eds., *International Politics: Anarchy, Force, Political Economy, and Decision-making* (Boston: Little, Brown & Company Limited Press, 1985), pp. 510~523.
- Johnston, Alastair Iain, "Learning versus Adaption: Explaining Change in Chinese Arms Control Policy in the 1980s and 1990s," *The China Journal*, No. 35 (January 1996), pp. 27~61.
- Jones, Bryan D., Graeme Boushey and Samuel Workman, "Behavioral Rationality and Policy Process: Toward A New Model of Organizational Information Processing," in B. Guy Peters and Jon Pierre eds., *Handbook of Public Policy* (Thousand Oaks, CA: Sage Publications Ltd., 2006), pp. 39~64.
- Kegley, Charles W. and Eugene R. Wittkopf, *World Politics: Trend and Transformation* (Boston, MA: Wadsworth Press, 2009).
- Kranser, Stephen D., "Are Bureaucracy Important? A Re-examination of Accounts of Cuban Missile Crisis," in Charles W. Kegley Jr. and Eugene R. Wittkopf eds., *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence* (New York: St. Martin's Press, 1988), pp. 303~316.
- Krasner, Stephen, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999).
- Lampton, David, "China's Foreign and Security Policy-making Process: Is It Changing and Does It Matter?" in David M. Lampton ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform: 1978-2000* (CA: Stanford University Press, 2001), pp. 1~39.
- Leng, Russell J., *Bargaining and Learning in Recurring Crises: The Soviet-American, Egyptian-Israeli and Indo-Pakistani Rivalries* (Michigan: University of Michigan Press, 2000).
- Levy, Jack S., "Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield," *International Organization*, Vol. 48, No. 2 (Spring 1994), pp. 279~312.
- Mintz, Alex and Karl DeRouen, *Understanding Foreign Policy Decision Making* (New York: Cambridge University Press, 2009).
- Nye, Joseph S. Jr., "Redefining the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 4 (July/August 1999), pp. 22~35.
- Pfalezgraff, Robert L. Jr. and James E. Dougherty, *Contending Theories of International*

- Relations: A Comprehensive Survey* (New York: Longman, 2001).
- Rosati, Jerel A., Joe D. Hagan and Martin W. Sampson III, "The Study of Change in Foreign Policy," in Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan and Martin W. Sampson III eds., *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change* (Columbia, CA: University of South Carolina Press, 1994), pp. 3~21.
- Ross, Robert, "The 1995-96 Taiwan Strait Confrontation: Coercion, Credibility, and the Use of Force," *International Security*, Vol. 25, No. 2 (Fall 2000), pp. 87~123.
- Russett, Bruce, Harvey Starr and David Kinsella, *World Politics: The Menu for Choice* (Wadsworth, MA: Wadsworth Cengage Learning Press, 2010).
- Sims, Ronald R., *Managing Organizational Behavior* (Westport, CT: Quorum Books, 2002).
- Smith, Steve, Amelia Hadfield and Timothy Dunne, *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases* (New York: Oxford University Press, 2008), p. 224.
- Spadoni, Paolo, "The U.S. Congress and the Cuban Embargo: An Analysis of a Learning Process," in Leann Brown, Michael Kenney and Michael Zarkin eds., *Organizational Learning in the Global Context* (Burlington, VT: Ashgate Publishing Company Press, 2006), pp. 41~68.
- Steinbruner, John, *The Cybernetic Theory of Decision* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1974).
- Swaine, Michael, *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking* (Santa Monica: Rand Corporation Press, 1999).
- Taylor, Fravel M., "Regime Insecurity and International Cooperation: Explaining China's Compromises in the Territorial Dispute," *International Security*, Vol. 30, No. 2 (Fall 2006), pp. 46~83.
- Tetlock, Philip E., "Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy: In Search of an Elusive Concept," in George Breslauer and Philip E. Tetlock eds., *Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy* (Boulder: Westview Press, 1991), pp. 20~61.
- Wang, Fei-ling, "Beijing's Incentive Structure: The Pursuit of Preservation, Prosperity, and Power," in Fei-ling Wang and Yong Deng eds., *China Rising: Power and Motivation in Chinese Foreign Policy* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield Press, 2005), pp. 19~50.
- Wohlforth, William Curti, *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993).
- Yetiv, Steven A., *Explaining Foreign Policy: U.S. Decision-making and the Persian Gulf War* (Baltimore, MD: The John Hopkins University Press, 2004).
- Zhao, Quansheng, "Domestic Factors of Chinese Foreign Policy: From Vertical to Horizontal Authoritarianism," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*,

Vol. 519 (January 1992), pp. 158~175.

Zhao, Suisheng, "Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behavior," in Suisheng Zhao ed., *Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behaviors* (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2004), pp. 3~22.

Ziegler, Charles, *Foreign Policy and East Asia: Learning and Adaption in the Gorbachev Era* (New York: Cambridge University Press, 1993).