

台灣總統大選與台海安全：一個政治層面的分析

Taiwan's Presidential Election and Security in the Strait Area A Political Perspective

王高成 *Wang, Kao-Cheng*

淡江大學國際事務與戰略研究所副教授

Associate Professor of Graduate Institute of Int'l Affairs and Strategic Studies,

Tamkang University

摘要 / Abstract

兩岸之間的關係自 2002 年下半年之後，即持續的惡化。陳水扁總統提出一邊一國的立場，繼而在總統大選時又提出公投及制憲的主張，在在均使中國覺得台灣有意推動台獨。美國基於反恐的需要，也力求維持台海的穩定，不願見到台灣因採取挑釁的政策，致使台海地區發生衝突。自總統大選前，美國即透過公開及私下的管道，要求台灣有所節制。在選後，美國更與中國形成共同的立場，聯手壓制台獨的發展。北京在選後所發表的《517 聲明》，已呈現出中國對台灣走向台獨的強烈反對，並將採取和戰兩手並用的策略。

陳水扁總統在選後所發表的就職演說，已展現出台灣有意緩和兩岸關係，

避免軍事的衝突。台灣也必須努力修補因總統選舉所受損的互信。但台灣的努力是否能奏效，將取決於北京及華府對於台灣的信任與信心，台海未來的安全亦繫於此。

The cross Strait relation has deteriorated since the later half of 2002. President Chen shuibian proclaimed the stance of one country on each side of the Strait. Later on he proposed to hold a referendum and amend the constitution during Taiwan's presidential election. All these assertions have led Beijing to conclude that Taiwan intends to promote independence. The United States, due to its goal of antiterrorism, also wants to maintain stability in the Taiwan area and thus does not want to see that Taiwan takes provocative actions against China. Therefore, Washington had kept on demanding Taipei through both public and private channels that it should restrain itself from antagonizing China before the election. Washington and Beijing have gone further to cooperate on suppressing Taiwan's movement toward independence after the election. Beijing also explicitly expressed its strong opposition to Taiwan's moving toward independence and its strategy of combination of both war and peace in the 517 Statement released after the election. President Chen's inaugural speech demonstrated that Taiwan intended to pacify the cross Strait relations and avoided military conflict. For its own interest, Taiwan also has to recover the mutual trust with the United States which had been damaged during the election. Whether these efforts can work or not will largely depend on the trust by the United States and China in Taiwan. The future security in the Taiwan Strait is also decided by these relations.

關鍵詞：台海安全、反恐、中國、軍事衝突

Keywords: Taiwan's security, antiterrorism, China, military conflict.

壹、前言

台海安全的發展，一向受到兩岸政治關係的影響，320 總統大選不僅是台灣政治發展上的大事，也密切地影響兩岸政治及總體關係的發展。本論文將從政治層面的因素，探討台海兩岸安全的發展，以台灣 320 總統選舉為背景，分析選舉前後的台灣政治動態、美國與中共對台灣選舉主張的因應、選後兩岸的各自作為與互動關係，最後並對兩岸關係未來的發展加以評估。

貳、政治因素對台海安全的影響

一、政治與戰爭的發生

兩岸關係錯綜複雜，包羅萬端，舉凡政治、經濟、軍事、文化及各項交流皆包括在內。但政治因素無疑卻是影響兩岸關係發展的最主要變項。由於兩岸目前仍處於分離的狀態，猶如國際上互動的不同政治主體，因此國際間有關國與國互動的理論亦可適用於此。

西方兵聖克勞塞維茲（Carl von Clausewitz）即曾說過：「戰爭是政治交往的延續，是政治交往透過另一種手段的實現」。¹國與國之間的戰爭不會平白無故的發生，一定是彼此間存有重大的利益或目標的衝突。戰爭雖然表現的方式為武力的對抗，隱藏於後的往往是基於政治、經濟、文化與文明、意識形態、甚至是領導者個人的私人衝突。²戰爭只是國家間利益衝突最後表現的結果與訴諸的手段，在此之前必然有一連串基於前述各項因素的對立與折衝，當衝突的兩造協商不成，無法以政治的方式解決時，武力衝突才會爆發。

近來所謂的建構主義（constructivism）亦持相同的論點。亞歷山大·溫特

¹ 克勞塞維茲（Karl von Clausewitz），《戰爭論》（上）（台北：貓頭鷹出版社，2001），頁 20；克勞塞維茲著，鈕先鍾譯，《戰爭論精華》（台北：麥田出版股份有限公司，1996），頁 73-75。

² 有關戰爭的起因，參見 Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War: a Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 1959); Geoffrey Blainey, *The Causes of War* (New York: The Free Press, 1973)。有關文明衝突與戰爭的關係，參見 Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon & Schuster, 1996)。

(Alexander Wendt)認為國家間的互動關係係受制於國際間「共有的理念結構」(structure of shared ideas)的影響。³國家間依此而建立彼此的身分(identity)關係，並採取相應的互動行為。⁴當國際間所擁有的共同理念結構屬於友誼(friendship)的性質時，則彼此互相界定身分為友善的身分關係，自然會產生合作的關係。⁵例如美國與加拿大彼此界定為友善的關係，即使美國的軍力十分強大，對於加拿大而言並不構成威脅。部分現實主義者，事實上也採取類似的立場。例如史蒂芬·沃特(Stephen M. Walt)即認為國家間的互動，與對方所構成的威脅程度有關。⁶當對手國構成威脅程度愈強時，則愈會對其採取對抗的態度與政策，反之，則採取合作的政策。國家所感受到威脅程度的大小，不只是依其他國家的軍力大小所決定，還要考慮其政策意圖，是否對自己有侵略的企圖。當對手國的侵略意圖愈強時，則所造成的威脅程度愈大，反之，則愈小。⁷

二、大陸方面的政治考量

兩岸衝突的政治因素，從大陸方面的考量主要是涉及國家領土與主權的完整。中共認定台灣為中國的一部分，不能任其脫離而獨立，並且將促成其最終與大陸的統一。對於北京而言，收復台灣不只出於民族主義的驅策，也具有實質的利益考量。台灣地處中共東南海域，一旦脫離中國而獨立或落入外國的勢力範圍內，將嚴重限制其東南海域的軍力發展，甚至威脅到中共的國家安全。

⁸此外，一旦台灣獨立後，將對於新疆、西藏等地區形成示範作用，導致中國

³ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (New York: Cambridge University Press, 1999), pp. 1; 125; 鄭端耀，〈國際關係「社會建構主義理論」評析〉，《美歐季刊》，第15卷第2期（2001年夏季號），頁213-222。

⁴ Ibid., p. 26.

⁵ Ibid., pp. 298-299; 陳欣之，〈國際安全研究之理論變遷與挑戰〉，《遠景基金會季刊》，第4卷第3期（2003年7月），頁14-15。

⁶ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), p. 21.

⁷ Ibid., pp. 25-26.

⁸ 中共自80年代中期以來海軍戰略由「近岸防禦」轉為「近海防禦」，希望能達成控制西太平洋第一島鏈內之水域的目標，並向第二島鏈邁進。參見楊念祖，〈中共海軍現代化兵力化建設對台海安全的影響〉，論文收錄於廖文中主編，《中共軍事研究論文集》（台北：中共研究雜誌

進一步的分裂，嚴重影響國家的安全與發展。是以，北京堅決反對台灣的獨立，並將國家統一一列為 21 世紀的三大任務。基於上述分析，吾人有理由相信，中共將願意付出高昂的代價，以防止台灣的獨立。

就政治層面而言，中共的另一個走向卻對兩岸和平有利，亦即中共目前正全力發展經濟，追求國家的現代化。此一目標對於兩岸關係的發展有兩個主要的涵意。第一，中共自 1980 年代以來即努力維持周遭的和平環境，與鄰國保持和睦的關係，近年來更提出「和平崛起」的主張。⁹此一政策也影響到對台關係，北京自 1979 年以來也放棄以武力解放台灣為主軸的政策，改採「和平統一、一國兩制」的作法。第二，北京將施政的重心置於國內的經濟發展，尤其是胡錦濤上台後，更致力於解決經濟快速發展後所衍生的經濟及社會問題（如農民貧困、官員貪污腐化，以及城鄉貧富差距擴大的問題等）。統一台灣雖然很重要，但絕非其施政的最優先目標，甚至為了爭取時間解決內部的發展問題，北京寧可維持兩岸現狀不變。

三、台灣方面的政治因素

兩岸關係的政治層面，台灣是屬於變化較大的一方。在 1992 年之前，台灣方面尚接受「一個中國」的原則，並以此作為與大陸互動的基礎，1992 年的「九二共識」及 93 年的「辜汪會談」即是明顯的例證。¹⁰但自 1995 年李登輝總統訪問美國後，兩岸關係急轉直下，不僅海基與海協兩會的接觸中斷，1999 年 7 月後，台灣更提出所謂的「兩國論」，致使「一個中國」的共識逐漸鬆動。

社，2001 年），頁 132-133；翟文中，《台灣生存與海權發展》（台北：麥田出版社，1999 年），頁 54-55。

⁹ Michael D. Swaine 等稱中共此種外交政策為「精算式安全戰略」（calculative security strategy）的實踐，參見 Michael D. Swaine and Ashley J. Tellis, *Interpreting China's Grand Strategy* (Santa Monica: RAND, 2000), pp. 97; 129-140; 楊志恆，〈中共外交的策略與原則〉，《中國大陸研究》，第 42 卷，第 10 期（1999 年 10 月），頁 39-42；施子中，〈中共推動大國外交與建構夥伴關係之研析〉，《戰略與國際研究》，第 1 卷，第 3 期（1999 年 7 月），頁 2-40；于有慧，〈後冷戰時代中共新安全觀的實踐與挑戰〉，《中國大陸研究》，第 44 卷，第 2 期（2001 年 2 月），頁 68-69。

¹⁰ 有關兩岸「九二共識」建立的過程，參見 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）；王銘義，〈正視香港會談的十五項表述方案——兩岸對一中原則表述策略的互動始末〉，《中國時報》，2000 年 10 月 19 日，A2。

至 2000 年總統選舉民進黨執政後，更完全否定「九二共識」的存在，不接受「一個中國」的原則，致使兩岸關係愈形疏離。

台灣方面在兩岸關係政治立場上的轉變，與兩岸長期隔閡有關。愈來愈多年輕成長的一代，難以接受台灣是中國（中華人民共和國）的一部分。兩岸在政治、經濟、文化層面的差異，亦使得絕大多數的台灣人民難以接受中共「一國兩制」的統一方案。¹¹此外，台灣的民主發展亦是造成兩岸政治關係波動的主因。¹²在民主化的過程下中，政治人物及各政黨爲了贏取選舉的勝利，不得不趨向於多數的民意。另一方面，在激烈政治競爭的過程中，各種政治主張都有可能出現，甚至爲了爭取選票而不得不提出更具煽動性的主張。而許多超越現狀的主張，如總統直選、加入聯合國、一邊一國、正名運動、及公投制憲等，也藉由競選的過程而加以推動。¹³總之，台灣意識的逐漸成長及民主政治的運作，成爲台灣方面影響兩岸關係發展的最主要政治變項。

四、美國因素

兩岸關係的發展不僅受到各自內部政治因素的影響，也同時受到美國此一來自於國際層面政治因素的牽制。作爲一個全球的超級強國，美國有實力及意願介入兩岸關係的發展。美國與中共有正式的外交關係，但又唯恐中共坐大成爲亞太地區的霸主，挑戰其在此一地區及全球的領導地位，雙方並且在經貿、大規模毀滅性武器擴散及意識形態的議題上仍有歧異。¹⁴美國與台灣雖無正式外交關係，但基於《台灣關係法》卻需關切台灣的安全。美國與台灣有密切的

¹¹ 根據國內媒體《聯合報》最近的民調，有 31% 的受訪者支持台獨，36% 的受訪者主張維持現狀，支持兩岸統一的人已降至 17%。《聯合報》，2004 年 11 月 13 日，A1。

¹² Yasuhiro Matsuda, "PRC-Taiwan Relations under Chen Shui-bian's Government: Continuity and Change between the First and Second Terms," paper presented at the Brookings-Fics conference "Taipei-Washington-Beijing Relations after the Presidential," Taipei, May 23, 2004, p. 11; 石之瑜，〈起手無悔大丈夫——在依附者能動性中的美「中」戰略棋盤〉，《遠景基金會季刊》，第 4 卷第 2 期（2003 年 4 月），頁 51-52。

¹³ Michael D. Swaine, "Trouble in Taiwan," *Foreign Affairs* (March/April 2004), p. 43.

¹⁴ George W. Bush, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: The White House, September 2002), p. 28; Denny Roy, "Future Visions of Comparative Interests: A U.S. View," *Issues & Insights* (CSIS), Vol. 4, No. 6 (August 2004), pp. 71-72.

經貿關係及共同的意識形態，也都擔憂中共軍力的擴張，但不願台灣挑釁中共，致使台海地區發生衝突。

美國對兩岸的政策基本而言係維持目前的現狀，持續和平穩定的狀態，反對任何一方採取單方面的行動以改變現狀，任何兩岸關係未來的解決，必須以和平的方式為之。美國此一立場及強大的實力，遂影響了兩岸關係的發展，也與兩岸雙方皆產生了微妙的互動關係。

參、台灣總統選舉所產生的政治議題

兩岸關係自 2000 年 5 月 20 日陳水扁總統提出「四不一沒有」的主張後，即大致維持穩定的狀態，大陸一方面對陳總統採取「聽其言、觀其行」的態度，但另一方面由於陳總統不願承認「九二共識」的存在，故兩岸也未恢復正常的對話。兩岸關係直至 2002 年 8 月 3 日後才又發生變化，陳水扁總統在與海外世台會成員舉行視訊會議時說，台灣與大陸是「一邊一國」的關係，台灣將要走自己的路。¹⁵此一立場較李前總統所提出的「兩國論」猶有過之，對於兩岸乃屬於兩個互不隸屬的國家關係定位的更加明顯，北京對此自然表達極大的不滿，美國也表示相當的關切。在此一情勢下，台灣不得不派出陸委會主委蔡英文至華府向美方解釋，¹⁶扁政府也隨之將此一議題予以淡化，才使得此一事件迅速落幕。

隨著 2004 年總統大選腳步的接近，台灣的政治動作又變得活躍起來。陳水扁總統於競選的論調中，再度提起兩岸關係是「一邊一國」。他說這場總統的選舉，他與連宋這組候選人的差異是「一邊一國」對抗「一個中國」的選擇。¹⁷他並主張以一邊一國的方式，申請台灣加入世界衛生組織。¹⁸

除此之外，陳總統於 2003 年 6 月 27 日在「全國非核家園會議」時宣布，民進黨政府將於年月日或之前就和四及其他重大公共議題舉行公投。接著，他

¹⁵ http://gptaiwan.org.tw/~cylin/China/2002/2002_8_3.htm

¹⁶ 《中國時報》，2003 年 11 月 13 日，A12。

¹⁷ <http://www.ettoday.com/2003/12/13/11100-1557015.htm>

¹⁸ <http://china.sina.com.tw/jczs/2003-07-02/134774.html>

又於 2003 年 9 月 28 日民進黨黨慶時宣佈，將以公投的方式催生台灣的新憲法。¹⁹此兩項政治主張對兩岸關係而言皆具備高度的敏感性。以公投而言，此乃台灣集體民意的直接表現，具有高度的政治及主權的意涵。公投基本上有兩類，一類為公民對於某項公共政策或修憲議題的意見表達，此稱為一般性公投（referendum），另一類為針對國家主權地位進行表決，稱為自決（plebiscite）。²⁰前者為一般民主國家所常使用，以解決重大的公共政策爭議（如墮胎合法化、同性戀合法化及加入某項國際組織等）或複決修憲條文；後者則往往為開發中國家所使用，用以決定是否改變殖民地狀態或脫離母國，以建立新的國家。²¹由於公投在後者的情形下可被當作建立新國家的重要手段，因此當台灣決定推行公投時，自然會引發兩岸關係的敏感度及緊張。²²正由於了解到實施公投的敏感性，陳總統於 2000 年 520 就職演說的「四不一沒有」主張中，即包括了「不推動統獨的公投」一項。上任後對於民進黨前主席林義雄一直推動的「核四公投」也未積極回應。但是在 2003 年年中時陳總統卻突然同意舉行公投，顯然是政策上的一大轉變。陳總統之所以更改其之前不推動公投的立場，一般認為與選舉造勢有關。²³「核四公投」為民進黨長久以來的主張，若陳總統在任內遲遲不予以推動，將使得許多支持民進黨的選票因失望而流失，而長期推動此一運動的林義雄不論是表達對執政黨失望的立場，或甚至是自己跳出來選舉總統，都將對陳水扁的選情構成嚴重的衝擊。尤其是，陳總統在當時所獲得的施政滿意度並不高，若只依靠一般公共政策的訴求，對選情的加分效果不大，只有轉而強調民進黨傳統的主張，即使不能大量增加新的選票，至少能挽回民進黨流失的傳統選票。

制定新憲法對於兩岸關係而言，同樣具有高度的政治敏感性。憲法乃國家

¹⁹ http://www.gov.tw/EBOOKS/TWANNUAL/show_book.php.

²⁰ Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven: Yale University Press, 1984), pp. 20-203.

²¹ David Butler and Austin Ranney 編著，吳宜容譯，《公民投票的實踐與理論》（台北：韋伯文化事業出版社，2002 年），頁 3-4。

²² David Lai, "A Referendum on Taiwan's Future: No Easy Exit," *Issues & Insights* (CSIS), Vol. 3, No. 6 (September 2003), p. 2.

²³ 趙春山，〈論中共對台灣公投的反應〉，《交流》，第 73 期（2004 年 2 月），頁 19。

主權的象徵，其條文中往往包括了對國號、國旗及領土範圍的規定。若對憲法作大幅度的更動，甚至再造一部新的憲法，都意謂著與既有的政權割裂，建立新的政權及國家。因此，國民政府自遷台以來歷次所進行的修憲，並未對憲法本文作更動，以示延續自民國 36 年實施憲法以來所建立的法統。當陳總統表示將「催生台灣新憲法」時，自然易讓外界解讀為有意與舊有的政權切割，建立一個新的國家。

上述任何一個單獨的主張，都可能造成兩岸關係的波動，在接連提出後自然會產生更大的衝擊。亦即，以「一邊一國」作為兩岸關係的基本定位，透過「公投」的方式以「制定一部新的憲法」，將更使得北京認為台灣有意追求「法理上」及「永久性」的獨立。

肆、中共對台灣選舉的回應

面對台灣一連串具刺激性（從北京的角度而言更是具挑釁性）的政治主張，北京自然會有所回應。對於陳總統所提出的「一邊一國」、公投及新憲等主張，北京均表示反對。例如，國台辦發言人李維一于 2003 年 6 月 25 日國台辦記者會中表示：「台灣當局縱容支持少數“台獨份子”，試圖透過所謂公民投票來進行分裂活動，對此我們堅決反對。」²⁴2003 年 11 月 17 日中共以「國台辦負責人」的名義發表談話，警告「陳水扁當局」懸崖勒馬，立即停止利用公投立法進行分裂國家的罪惡活動。²⁵

北京對於台灣政治主張的反應，從過去歷史經驗而言似已趨於僵化而非理性，幾乎任何台灣的政治變革，北京都傾向於朝台獨的面向解釋，例如過去的總統直選與修憲凍省都是如此。因此，對於公投及制憲等更具政治敏感性的主張，自然更朝台獨的方向認定。北京之所以有此反應，除了這些政治主張本身即具政治敏感性外，也出於對台灣領導人的不信任所致。陳總統出身於民進黨，在 2000 年就任總統後又不願接受「一個中國」的原則，再加上一連串「去

²⁴ 國台辦 2003 年 6 月 25 日新聞發布會。

²⁵ 《中國時報》，2003 年 11 月 18 日，A4。

中國化」的作為，致使北京認為陳總統在推行「漸進式」的台獨，自然更傾向於以猜忌的眼光看待陳總統的政治言行。因此，當陳總統提出一連串比以往更具政治敏感性的主張時，北京自然傾向解讀為台灣有意朝台獨的目標前進。

儘管北京不滿意台灣方面的政治主張與作為，但相對於以往的作為，此次選舉時中共的反應卻相對的低調，並無如 1996 年大規模軍演的恫嚇，亦無如 2000 年朱鎔基嚴厲的警告。北京此次對台灣的一連串政治主張的回應，僅停留在言詞批評的層次，而中共領導人如胡錦濤及溫家寶的發言，亦未如朱鎔基般的疾言厲色。²⁶北京之所以採取較以往低調的方式回應，應與歷史的教訓有關。睽諸前兩次台灣總統選舉時，中共皆以強烈的動作及言詞回應，不僅未能遏阻台獨勢力的發展，反而促使反中共的候選人當選總統，並種下了台灣人民仇視中共的心態。²⁷因此，為避免重蹈歷史的覆轍，北京此次寧可採取較為低調的方式回應，以避免產生反效果。其次，由於此次總統選舉異常激烈，連宋這組候選人在選前一般的評估中具有勝選的可能，北京自然不願意過度介入，以免攪亂選情，甚至導致其所不願預見的結果出現。第三，台灣選舉的時刻，也正值美國全球反恐戰爭正緊鑼密鼓地進行，北京不願意自己的動作太大而造成兩岸情勢的緊張，致使華府認為北京是台海安定的破壞者，讓美方對中共持有負面的印象及影響中美關係的發展。

中共雖然未如以往般直接站到第一線強烈反對台灣的政治主張及干預選舉，但並不表示其已同意這些主張。事實上，北京的反對立場依然一致，只是此次決定採取較為迂迴的方式以達到自己的政治目的。北京此次所採取的策略是透過美方對台施壓。²⁸之所以採取此種策略，有幾項考量與益處。首先，美國是台灣最主要的外交及安全支援的國家，台灣對美國依賴甚深，透過美國對

²⁶ 胡錦濤在澳洲接受媒體訪問時表示：「我們會盡最大努力爭取以和平的方式解決台灣問題，但是我們絕對不容許台獨。」參見《中國時報》，2003 年 10 月 26 日，A2。溫家寶則在 2003 年 11 月 21 日接受《華盛頓郵報》訪問時說：「我們會不惜一切代價，維護祖國的統一。」

²⁷ 王高成，〈台灣總統選舉中的大陸因素分析〉，《淡江國際論壇》（續集），2004 年 3 月，頁 109-113。

²⁸ Natale Bellocchi, "Prospects for Taiwan-U.S. Relations," paper presented at the Brookings-Fics conference "Taipei-Washington-Beijing Relations after the Presidential," Taipei, May 23, 2004, p. 3.

台灣施加壓力，將比中共對台直接施壓效果更大。其次，從過去經驗而言，中共直接對台施壓，反而會產生反效果，並且惡化台灣人民對於中共的觀感。若是透過美國對台施壓，即使台灣老百姓有所不滿，亦主要指向美國，不會全部投射到大陸。同時，台灣的執政者亦較不能操作此一議題，讓老百姓產生反中的情緒。第三，過去由大陸自己對台施壓，造成兩岸局勢的緊張，反而被美國視為台海安定局勢的破壞者，美國國會及保守派人士也因此而痛批中共打壓台灣的民主政治，中美的關係並因此而產生衝突。若透過美方對台施壓，則可避免中美正面的衝突及關係倒退。

北京透過美國對台施壓的最佳例證，便是中共總理溫家寶於 2003 年 12 月 8 日至 10 日至美國華府的訪問。在與布希舉行的雙邊會談中，溫氏表達對台灣舉行公投的反對，布希亦在會談後的記者會中表示「台灣領導人發表的一些言論和採取的行動，表示他可能有意單方面改變現狀的決定，對此我們表示反對」。²⁹由布希口中講出對台灣領導人的批評，必然給予台灣極大的壓力，也顯示了中共透過美國對台施壓的策略奏效。

伍、美國對台灣選舉的回應

布希政府對於台灣這次總統大選中具敏感性的政治主張，基本上不予支持，主因在於美國當前仍將重心置於全球反恐的任務上，故不希望見到台海地區再發生事端，致使美國必須抽調額外兵力加以因應。其次，由於反恐的緣故，美國有必要與中共維持合作的關係，以換取北京在國際上支持美國的反恐政策。尤其是在處理北韓核武問題上，美國更需要中共的支持與配合。第三，北京也深知美國在反恐上對中國的需求與依賴，故主動利用此一機會，以支持美國的反恐政策為籌碼，換取美國對台灣敏感政治主張的壓制。

當陳總統陸續提出公投與制憲的主張後，布希政府即開始注意此一問題，並持續地藉由公開及私下的管道表達不同的意見，並對台施壓。例如，副國務

²⁹ The White House, "President Bush and Premier Wen Jiabao Remarks to the Press," December 9, 2003, at <http://www.whitehouse.gov/news/releance/2003/12/20031209-2.html>

卿阿米塔吉(Richard L. Armitage)于 2003 年 9 月 17 日答覆媒體時表示,台灣人民希望參加「世界衛生組織」是很清楚事,沒必要為此舉行公投。³⁰在中共於 2003 年 11 月中開始升高對陳總統推動公投的批評與警告後,美國亞太事務助理國務卿薛瑞福(Randy Schriver)於記者會中表示,陳水扁總統推動公投及催生新憲固然是台灣的內政議題,但如果觸及台灣獨立的問題,美國就不支持。³¹當陳總統於 2003 年 11 月 29 日宣佈將於翌年總統大選時舉辦「防禦性公投」,美國國務院發言人包潤石(Richard Boucher)隨後即在例行記者會上表示,美國「嚴肅看待」陳總統於就職演說中所提,不宣佈台灣獨立、不變更國號、兩國論不入憲及不舉辦統獨公投的承諾,以及「反對任何會改變台灣地位或走向台灣獨立的公民投票。」³²包潤石的談話已顯示出布希政府對台灣欲舉行「防禦性公投」持保留的態度。

布希政府認為台灣推動公投,將對台海局勢的發展造成不利的影響。雖然台灣方面一再宣稱,公投將不會涉及統獨的議題,但美國學界及政界卻提出「切香腸」(slicing salami)的論述,意即一旦公投開始付諸實施,將逐漸趨向台獨目標的實踐,猶如切香腸一般,逐步提出接近台獨的公投題目,到最後終會以台獨作為公投的主題,導致台海的衝突。³³

2004 年 1 月 17 日台灣公佈 320 公投的題目後,美國國務卿鮑爾在 20 日回答記者時表示「台灣已展現一些彈性,但美國對於公投條文還要進一步研究。」³⁴1 月 30 日副國務卿阿米塔吉(Richard L. Armitage)表示,「(台灣)推動公投者動機引起一些質疑,問題還沒有解決」。³⁵2 月 11 日鮑爾在眾議院國際關係委員會聽證時,對於台灣所欲舉行的「防禦性公投」表達了美方最後的立場,他說「針對台灣兩個公投題目,我們都確實看不出有其必要性,因此

³⁰ 《聯合報》,2003 年 9 月 19 日,A1。

³¹ Randy Schriver, Foreign Press Center Briefing, Washington, DC, November 20, 2003, at <http://fpc.state.gov/fpc/26534.htm>

³² U.S. Department of State, Richard Boucher, spokesman, Daily Press Briefing, December 1, 2003, at <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2003/26776.htm>

³³ <http://www.ncn.org/asp/zwginfo/da.asp>;《聯合報》,2003 年 12 月 10 日,A3。

³⁴ 《中國時報》,2004 年 1 月 17 日,A1。

³⁵ Richard L. Armitage, Interview on CNN, January 30, 2004.

美方不會對台灣兩個公投題目表達支持。但台灣是民主社會，有權選擇辦理公投。」³⁶基於美台雙方長久的友誼，及對於台灣民主的尊重，布希政府不便在公開場合強力制止台灣舉行公投，但其反對台灣舉行此項公投的態度已顯而易見。

除了國務院官員陸續對台灣欲舉行公投表達保留或反對的立場外，布希本人亦親自表示反對的態度，前述布希在布溫會後對陳總統公開的質疑與反對便是明白的例證。布希甚至曾指派白宮亞洲事務資深官員莫健(James Moriarty)銜命至台北向陳總統面交布希的信函，希望台灣停止舉行公投。³⁷而布希之所以會在公開場合親自駁斥陳總統的作為，據說也是由於台北一直不理會白宮的規勸而表達出的不滿。

顯然，台北方面所提出的選舉主張，以及後續處理此一議題的過程，已導致台美關係的不睦，甚至損及了美方對台灣的信任與好感，對於台灣的安全將有不利的影響。

陸、選後的兩岸關係

兩岸的關係在台灣總統大選結束後，更引起各方的矚目與關切。陳水扁總統再度獲得連任，首度的公投也在爭議中執行完畢，他在競選時曾承諾將透過公投以實施新憲，並將於 2008 年實施，凡此皆觸動了北京敏感的神經。中共對於這些議題一直持反對的態度，在選前之所以未有大動作反應，原因之一是爲了避免造成陳總統的連任。如今，北京面臨最不樂見的結果，並且已無選前的顧忌，將如何回應台灣政局的發展，勢將影響未來台海安全的走勢。

一、北京的回應

對於北京而言，台灣選舉的結果顯示了許多不利的結果。首先，陳水扁又

³⁶ U.S. Department of State, Colin L. Powell, "The President's Budget Request for Fiscal Year 2005," Testimony before the House International Relation Committee, Washington, DC, February 11, 2004, at <http://www.state.gov/security/rm/29526.htm>

³⁷ <http://tw.people.com.cn/GB/14812/14875/2224909.html>

再度獲得連任。過去 4 年中，北京由於不滿陳總統的大陸政策，兩岸一直處於僵持的局面，自大陸的立場及利益而言，自然不願見到陳水扁再度連任。如今，陳總統又再度當選，台灣既有的大陸政策勢必繼續推動（如一邊一國的主張）。再加上他於選舉時所提出的新政治主張，更難為大陸方面所接受，北京所期望的台灣的兩岸政策轉向，在陳水扁第二任內將更難實現。其次，泛藍的敗選也令北京頗為失望。民進黨 2000 年總統的勝選，仍可謂建立在泛藍的分裂之上。從過去的選舉結果分析，泛藍陣營在台灣基本上應有六成的支持者。然而此次泛藍陣營在連宋整合的情形下，仍落敗於泛綠陣營，並且得票率低於 50%，顯示泛藍勢力在台灣之衰退。陳水扁於 2000 年的當選，北京方面固不滿意其大陸政策走向，但仍可繼續堅持一陣子，以待泛藍陣營取回執政權。但若泛藍勢力呈現結構性的衰退，代表台灣島內主張統一（或至少是反對台灣獨立）的力量也消退，無法再阻擋台灣朝台獨的方向發展，將更不利於中國的統一及大陸對台政策的推行。第三，相對於泛藍選票的流失，陳水扁的得票率卻明顯的增加。2000 年大選時陳只得到 39% 的選票，但此次大選陳的得票率卻增加到 50.11%，得票數為 6,471,970。³⁸在扁政府施政績效不佳的情形下，陳水扁的得票率卻能明顯地增加，其間意義不容小覷。除了因公投所帶動的拉票效應及投票日前兩顆子彈所引起的同情票外，應有另外增加選票的動源。民進黨及台灣部分媒體稱此為「台灣意識」的成長，亦即以台灣作為認同的對象，強調台灣主體性的信念。陳總統得票數的增加，當然不能以「台獨選票」成長解釋之，對於台灣的支持，不代表支持台灣現在就採取獨立的動作。許多支持陳總統的選票，不完全是基於對台獨的支持，有許多是由於「台灣意識」的驅使。然而，「台灣意識」仍有可能被轉化為「台獨意識」，畢竟此一意識仍是以台灣作為認同的主體，排除與大陸的血脈關係，將來仍可進一步被催化而轉成國家獨立的意識。因此，對北京而言，此一現象代表著台灣人民的台獨意識日益強烈，將不利於兩岸未來的統一。

在此一情勢下，北京勢必重新思索對於台灣的政策。原有的「和平統一」

³⁸ 中央選舉委員會，at <http://210.69.23.182/cec/index.php>

是否繼續可行？是否轉而動用武力？要如何才能阻止台灣的分裂之勢？相信這些都是北京當局需要深刻思考的問題。中共最終的反應及對策，可以以國台辦於 5 月 17 日所公佈的《517 聲明》為代表。該聲明的發佈，顯示了幾點意義。首先，此次北京不待陳總統發表就職演說，就主動公佈己方的立場，顯示有意化被動為主動，採取「先發制人」的策略。並且也想向台北傳達訊息，北京不再在乎台灣想做什麼，而是中共有自己的堅持與期許，希望台灣方面能遵循此一期許。³⁹其次，從《517 聲明》的內容而言，中共仍採取和戰兩手策略。在和的方面，中共建議兩岸可以有更緊密的經貿互動關係，正式結束敵對狀態、建立軍事互信機制，及台灣有更寬廣的國際空間等。但前提是必須台灣方面必須承認一中，停止「台獨」活動。⁴⁰在戰的方面，北京則嚴正警告台灣不要「玩火自焚」，中國人民是「不怕鬼、不信邪」的。⁴¹從正面的意義解讀，《517 聲明》對兩岸關係是有利的，代表中共在陳總統連任及「台灣意識」高漲後，仍未放棄以和平方式解決兩岸問題的立場，甚至願意提出較從前更優渥的互動方案。但另一方面值得台灣警惕的是，中共在此份聲明中提出比以往更嚴峻的警告，所透露的訊息是北京已認知到台灣政治局勢演變的嚴重性，完全用和平的方式已不足以應付新形勢的發展，必須下定動武的決心與做好軍事準備，一旦台灣往台獨的方向前進，不惜以武力解決此一問題。⁴²易言之，北京此一和戰兩手策略，仍以和為優先，但也作好戰的心理準備，且無論是和與戰，均較以往有更進一步的表示與作為，誘和與嚇阻兩方面的力道均較以往更為強烈。第三，兩岸關係已處於一個相當嚴峻的狀態。中共主動發表《517 聲明》，顯示其相當關切兩岸關係未來的走向。在聲明的第一句話即謂「當前，兩岸關係形勢嚴峻」。⁴³在聲明的結尾，則警告台灣應「懸崖勒馬，停止台獨分裂活動」，否則終將「玩火自焚」，而中共也將「不惜一切代價，堅決徹底地粉碎台獨分

³⁹ Bonnie Glaser, remarks made at the conference of "The Second Chen Administration: A Crisis in the Making?" organized by The Brookings Institution, Washington, D.C., June 9, 2004.

⁴⁰ 《中共國台辦 517 聲明》。

⁴¹ 同上註。

⁴² Bonnie Glaser, op. cit.

⁴³ 《中共國台辦 517 聲明》。

裂圖謀」。⁴⁴從中共的遣詞用字，顯見其感受到台灣情勢發展的急迫性，與作好心理準備以武力的方式阻止台獨的實踐。中共此一態度於後續官方的談話中，反覆表達出來。例如，在陳總統 520 就職演說發表後，國台辦又迅速地於 5 月 24 日再度舉行記者會，發言人張銘清表示，由於陳總統在演說中未表示願回到一個中國的立場上，大陸方面認為「(517)聲明中第一段對形勢的判斷，就是當前兩岸關係嚴峻，堅決制止旨在分裂中國的台灣獨立活動，維護台海和平穩定，是兩岸同胞當前最緊迫的任務，這個看法仍然具有強烈的現實意義和針對意義」。⁴⁵6 月 18 日國台辦在記者會中又表示「從我們現在的觀察，我們認為台灣當局領導人陳水扁依然在堅持他的台獨立場...這是兩岸關係緊張、台海兩岸和平與穩定受到威脅的根本原因。...我們在《517 聲明》中指出了兩條路，台灣當局領導人必須對此作出選擇」。⁴⁶第四，《517 聲明》的發佈也顯示了中共對美國所能發揮制止台獨作用的質疑。⁴⁷前述北京在選前主要透過華府對台北施壓，然而台北方面仍然抗拒了美國的壓力而執意舉行公投。美國國務院後來對台灣公投的態度也趨向軟化，⁴⁸致使對台的壓力無法貫徹，北京也因而懷疑美國的決心與能力。再加上台灣於總統選舉結束後，白宮仍同意持續售予台灣長程雷達預警系統及督促台北加快高性能武器的採購，不由得使北京懷疑華府並非真心反對台灣的獨立。因此，中共乃決定強化自己的角色，藉由自己的力量以迫使台灣不朝台獨的方向發展。

二、台灣方面的動作

在總統選舉結束後，最初陳總統仍堅持其選舉時的主張，亦即必定在 2006 年進行修憲，於 2008 年實施。同時他在接受《華盛頓郵報》訪問時也重申，不會接受「一個中國」的原則，並呼籲北京必須認知到「台灣意識」的發展，

⁴⁴ 《中共國台辦 517 聲明》。

⁴⁵ 國台辦 2004 年 5 月 24 日新聞發布會。

⁴⁶ 國台辦 2004 年 6 月 18 日新聞發布會。

⁴⁷ Jane Skanderup, "Conference Report," *Issues & Insights*, Vol. 4, No. 6 (August 2004), p. 4.

⁴⁸ 不過這主要是因為台灣對公投題目也作了調整，不涉及敏感的統獨議題。

以務實對等的態度與台灣協商。⁴⁹

然而，在 520 就職演說時，陳總統的論調已趨於軟性。他在演說中強調，「未來中華民國與中華人民共和國或者台灣與中國之間，將發展任何形式的關係，只要 2300 萬人民同意，我們都不排除」。⁵⁰他又說「區域整合不僅是當前、也是未來的趨勢。...海峽兩岸新世紀領導人，爲了創造人民最大的福祉，應該都能前瞻這個新趨勢，並且以全新的思維和格局，共同來面對和處理兩岸未來的問題」。⁵¹對於未來最有可能引爆兩岸衝突的「新憲」議題，陳總統也作了調整。他說「涉及國家主權、領土及統獨的議題，目前在台灣社會尚未形成絕大多數的共識，所以個人明確的建議這些議題不宜在此次憲改的範圍之內」。⁵²至於修憲的方式，陳總統也決定依現有憲法增修條文的規定，由國民大會行使複決同意權，而非直接交由公民投票決定。尤其是，連修憲的期程陳總統在就職演說中也避談 2006 年這個數字，以免予外界（尤其是北京）聯想爲台獨時間表。

陳總統態度的轉變，主要與美國及中共的壓力有關。⁵³就與美國的關係而言，在台灣總統大選時的台美互動過程中，仍在一定程度傷害了雙方的互信，以及降低美方對台灣的好感。華府雖然仍同意繼續售予台灣武器，主要係基於考量台灣的安全，並非代表完全滿意陳總統的作爲。尤其是，布希政府仍希望台海地區維持穩定，因而不願見到台灣繼續挑釁中共的底線，遂要求台北方面有所節制。4 月 21 日美國亞太事務助卿凱利(James A. Kelly)在國會作證時強調，「如果北京相信台灣正走向台獨之路，美國極爲憂心其嚇阻中共對台動武的努力可能失敗」。他又說：「如果美國及台灣的領導人視此一威脅爲嚇唬的空話，將是不負責任的行爲」。因此，美國期許陳總統能「展現負責、民主、及

⁴⁹ Philip P. Pan and David E. Hoffman, "Taiwan's President Maintains Hard Line," *Washington Post*, March 30, 2004, at <https://web.lexis-nexis.com/universe/printdoc>.

⁵⁰ http://www.president.gov.tw/1_president/subject-043.html

⁵¹ 同上註。

⁵² 同上註。

⁵³ Alan D. Romberg, remarks made at the conference of "The Second Chen Administration: A Crisis in the Making?" organized by The Brookings Institution, Washington, D.C., June 9, 2004.

節制的領導以確保台灣的和平與繁榮」。⁵⁴布希政府顯然仍極為擔心選後兩岸情勢的發展，並認為陳總統在選舉時的言行已危及台海的穩定，因而要求台灣自我節制。美國是台灣安全最大的保障來源，台灣自然需顧及美國的立場及要求，在總統選舉結束後，台北必須修補台美受損的關係及穩固美國對台灣的支持。在總統就職演說發表前，台北方面特別派遣國安會秘書長邱義仁至美國溝通協商。據美國國務院發言人表示，邱秘書長此行係台灣方面主動要求安排，媒體報導 520 就職演說的基調及內容為雙方溝通的主要議題之一。⁵⁵台北方面另一個補救台美關係的動作，係積極推動向美國的軍事採購。此項軍事採購係布希政府於 2001 年 4 月同意所售予的 12 架反潛機及 8 艘柴油動力潛艦，以及其後同意的愛國者三型飛彈防禦系統。⁵⁶台灣方面一直因為財政方面的顧慮及立法院的反對而遲遲未能編列預算進行採購。如今，扁政府加速推動此一採購案，除了為了強化增進台灣的安全防衛外，也是為了改善台美關係。關於此點陳總統自己都不否認。他在接見台聯立院黨團時說，採購軍備的目的就是為了改善台美關係。⁵⁷

除了來自美國的壓力外，陳總統就職演說的主調趨軟，應也與北京的恫嚇有關。《517 聲明中》已清楚呈現出中共給予台灣的和戰兩種選擇，且展示不惜動武的決心。為了緩和兩岸的緊張關係，台灣方面選擇作出妥協，就最敏感的修憲議題作出讓步，不主張碰觸領土及主權等議題，並且也不提修憲時間表。

由於台灣方面最後作了退讓，兩岸的緊張情勢，並未繼續升高。美國在陳總統的 520 就職演說發表後，立即表示肯定，並且呼籲中共也能恢復與台灣的對話及協商。⁵⁸由於在陳總統 520 演說中，並未承認一個中國的原則，北京自然仍是不滿意，但至少在涉及主權的修憲選項被否定後，台海兩岸的緊張關係

⁵⁴ James A. Kelly, "Overview of U.S. Policy toward Taiwan," Testimony at a hearing on Taiwan, House International Relations Committee, Washington, DC, April 21, 2004, at <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2004/31649.htm>

⁵⁵ 《聯合報》，2004 年 5 月 5 日，A4。

⁵⁶ 《中國時報》，2001 年 4 月 25 日，版 1。

⁵⁷ 《聯合報》，2004 年 6 月 11 日，A4。

⁵⁸ 《中國時報》，2004 年 5 月 21 日，A3。

暫時獲得紓解。中共雖然在口頭上仍強調兩岸形勢嚴峻，但並未有實質的威脅性動作出現。即以軍事演習而言，今年 8 月的東山島演習，雖然事前媒體曾報導，將鎖定在資訊戰及取得台海制空權為主，對台的針對性極強，但是事後並未獲得證實。⁵⁹甚至直到八月底時，解放軍在東山島的演習突然傳出取消。⁶⁰但這是否及意味著中共已完全放棄武嚇的動作？卻似乎又未必如此。根據媒體報導，中共自台灣選舉結束後，仍針對未來對台「軍事鬥爭」進行各項對台軍事演習，演練各種攻台戰略與戰術，並於 9 月 25 日在河南卻山訓練基地實施「鐵拳一二〇〇四」，作為對台軍演總結，仍值得台灣方面注意。⁶¹

柒、結論

綜上所論，兩岸關係的演進，仍相當程度受制於各自內部的政治發展與政治考量，台海和平的維持也不完全取決於兩岸軍力的平衡，似乎更受到兩岸政治互動關係的影響。⁶²台灣如欲維持自己的安全，除了繼續維持必要的防禦武力外，改善與大陸的政治關係，亦屬必要之途，甚至後者較前者更為重要。

若要改善兩岸的政治關係，則台灣就必須擯棄台獨的路線，唯有如此才不致於跨越中共武力犯台的紅線。然而，若就北京的立場而言，台灣光是拒絕台獨仍屬不足，必須進一步回到一個中國的立場，兩岸才能復談。此一主張在台灣當前國內情勢的限制下，一時恐怕難以實現。因此，至少在反獨的情形下，兩岸關係可以不致立即走向衝突的局面。

就政治的角度而言，兩岸目前仍處於不穩定的狀態。中共尚未放棄武力犯台的立場，台灣則未接受一個中國的主張。最近台灣在外交上的一些作為，如將中華民國簡稱為台灣，以台灣取代中華民國作為參與國際組織及事務的主要名號，將中國視為「外國」等，皆有可能促使北京認為台灣持續在走台獨的路

⁵⁹ 《中國時報》，2004 年 8 月 3 日，A13。

⁶⁰ 《中國時報》，2004 年 8 月 30 日，A1。

⁶¹ 《聯合報》，2004 年 11 月 11 日，A3。

⁶² Alan D. Romberg, *op. cit.*

線。⁶³至於美國則因反恐的需要而未必完全站在台灣這一邊，如鮑爾於 2004 年 10 月初談及兩岸關係時表示，兩岸關係的最終解決，必須獲得兩岸人民的同意。⁶⁴在同年 10 月 25 日於北京接受媒體訪問時又說，台灣不是一個主權獨立的國家，美國不支持台灣獨立運動。⁶⁵布希總統連任後，一般預料其現有的對華政策將不會改變。⁶⁶因此，台灣方面在處理兩岸關係時仍需謹慎，以避免傷害到自己的安全與利益。

⁶³ 最近國台辦對陳總統國慶談話的負面回應即是明證。參見《聯合報》，2004 年 10 月 14 日，A3。

⁶⁴ <http://www.cdn.com.tw/daily/2004/10/02/text/931002a3.htm>

⁶⁵ Secretary Colin L. Powell, Interview With Anthony Yuen of Phoenix TV, Beijing, China, October 25, 2004, at <http://www.state.gov/secretary/rm/37361pf.htm>

⁶⁶ 美國亞太事務助卿凱利於布希連任後在一場公開演講會中表示，第二任布希政府的對台政策依然不變。參見《聯合報》，2004 年 11 月 10 日，A13。