

不願面對的威脅：從平衡到傾斜的台灣對大陸政策（1996-2004）

An Inconvenient Threat: The Mainland China Policy of Taiwan from Balance to Tilting

徐子軒 *Lucian, T.H. Hsu*

淡江大學國際事務與戰略研究所博士生

*Doctoral Student, Graduate Institute of Int'l Affairs and Strategic Studies,
Tamkang University*

摘要 / Abstract

國家在面臨外來威脅或壓力時，會採取平衡、扈從、卸責等手段應對，台灣在面對中國的威脅時，所採取的是平衡與交往兩手策略，但這兩種策略在執行上存在著緊張與矛盾，互為影響的結果往往可能是兩頭

落空，本文以新古典現實主義者蘭德爾·施韋勒（Randall L. Schweller）的平衡不足（Underbalancing）理論，對 1996 到 2004 年兩任民選總統的中國大陸政策進行檢視，研究得出李登輝政府時期是屬於附加模型，而陳水扁政府時期是屬於一廂情願下的平衡不足，兩者的政策產出大致合於模型結果。

While a state meet the external threat or pressure, it may adopt some means like balancing、bandwagoning or buck passing to response to the situations. As for Taiwan, when dealing with threat of China, Taiwan's strategy is balancing and engaging. However, in real world, tension and paradox are disturbing the use of the two strategies. And they also hinder each other hence make them ineffective. This paper discusses with Randall Schweller's underbalancing theory and uses it to research on Taiwan's mainland China policy during 1996-2004. The research shows that President Li Deng-hui belongs to additional model and President Chen Shui-bian belongs to underbalancing through wishful thinking model. Both of their policy outputs approaches Schweller's models.

關鍵詞：平衡不足、權力平衡、國內政治、新古典現實主義、單元層次

Keywords: Underbalancing、the balance of power、domestic politics、neoclassical realism、unit level

壹、前言

隨著冷戰結束，國際局勢一夕遽變，蘇聯的垮台讓亞太地區原有的權力平衡出現了變化，原本意圖以中國牌平衡蘇聯的美國，則必須重新調整對中國的戰略與認知。共產中國改革開放以來，國力迅速提升，挾其龐大的人力與市場優勢，在短時間內快速聚集大量的財富，同時整軍經武，如此自然引起了中國威脅論的聲浪，也改變了亞太地區的權力平衡，讓傳統上與中國互相猜疑的國家，如日本、越南等國深感不安，1995、1996年的台海危機，讓美國憂心東亞局勢，具體反映在「美日新安保宣言」及「美日安保防衛新指針」上。¹國力的增強也讓中國對於現狀漸趨不滿，無論是先前的和平崛起，及後來的和平發展論述，在在顯露出中國追求復興（re-emergence）的目標。²儘管中國不斷對外宣稱無意成為霸權，但在亞太地區與美國進行權力競逐卻是不爭的事實，尤在中國積極發展遠洋武力，衝破第一島鏈的制約更為明顯，³而中國攻擊性潛艇數目的增加，亦足以封鎖台灣連外的港口，對台灣的海上交通線形成巨大威脅，且能夠對台灣施加經濟、軍事與心理上的壓力，企圖迫使台灣接受統一，以達到其政治目的。⁴

¹ 陳文賢，〈從權力平衡的觀點看亞太安全〉，《問題與研究》，37卷3期（1998），頁23-26。

² Joseph S. Nye, "China's re-emergence and the future of the Asia-Pacific," *Survival*, Volume 39, Issue 4, Winter 1997, pp.66-68.

³ 在海洋戰線方面，中國提出「三個三角」的戰略，以大、中、小三個不同層次「三角關係」所架構之「多層次統一戰線」，形成其亞太海權的戰略，整體戰略的進程就是掌握「小三角」、爭取「中三角」，進而周旋於「大三角」與美、日競逐亞太的海權。此一「三個三角」的戰略，從經濟發展策略或地緣政治的觀點觀之，的確具有統合中國邁向海洋國家，掌握海權的戰略企圖。所謂「大三角」是指經營中共與美國、日本關係；「中三角」則為拉攏中共和亞洲新興工業化國家、東南亞國家的關係；「小三角」則是完成中共與香港及臺灣的統一。參見李文志，〈海陸爭霸下亞太戰略形勢發展與臺灣的安全戰略〉，《東吳政治學報》，第13期（2001），頁147。

⁴ Michael A. Glosny, "Strangulation from the Sea? A PRC Submarine Blockade of Taiwan," *International Security*, Vol. 28, No. 4, Spring 2004, pp.127-131.

在這樣的氣氛下，中華民國政府所扮演的角色則十分耐人尋味，其基本政策乃是以國家統一綱領為指導方向，所追求的目標是建立民主、自由、均富的中國。在感情上，台灣與中國有著千絲萬縷的關係，但在論及國家實質利益時，這種民族情感與理性政策之間遂出現了矛盾，亦即，如何在共產中國的軍事力量下維持國家利益而終極統一。1996年中華民國政府首次舉行總統民選，不僅象徵中華民國的台灣化，更彰顯出中華民國向民主制度更進一步的新紀元。民選政府的政策必須受到民意的約束，政府的大陸政策不能再由國民黨獨自決定，而要兼顧社會期待與政黨協調。回顧當時李登輝政府所採取的大陸政策，一方面仍盼望與美國結盟，阻擋共產中國可能的侵略，亦即在高階政治上，也就是政治、軍事等方面，採取的是平衡（balance of power）策略，這種情形尤在兩岸關閉對話之後更為明顯。另一方面，李登輝政府不能無視兩岸日益緊密的交流，特別是南向政策失敗後，台灣對中國經貿上的依賴，縱使祭出戒急用忍的主張，亦不能改變台灣對中國以倍數成長的龐大投資與產業西移。兩岸同文同種的淵源，也讓雙方在社會上大量交流，例如移民通婚，就是融合的開始，由此觀之，在低階政治上，也就是經濟、文化等方面，台灣採取的是交往（engagement）策略。⁵

易言之，民選後中華民國政府的大陸政策是兩手策略，以平衡與交往相互運用，試圖在美國的亞太戰略中、在與中國的雙邊關係裡、在台灣意識的自我定位上，找出一種有別於以往兩蔣時代的策略。在台灣中華民國政府雖與美國斷交數十年，也早已終止「中美共同防禦條約」，但基於台灣關係法(加上雷根六保證)的安全承諾，以及美國亞太戰略考量，中華民國政府在實質上仍是美國的准盟邦。⁶準此，台灣擔負著第一島鏈的戰略要角，與美國相偕平衡共產中國在亞太區域的力量。然而，常聽到的說法

⁵ Steven M. Goldstein, "Terms of engagement: Taiwan's mainland policy," in Alastair I. Johnston, Robert S. Ross, ed., *Engaging China* (London; New York: Routledge, 1999), pp.64-78.

⁶ Robert J. Art, *A grand strategy for America* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, c2003), pp.136-137.

是「台海失去軍力平衡，台海均勢正朝北京傾斜」，⁷這種論述能否證明亞太地區，尤其是中國與台灣之間，是否逐漸改變原有的權力平衡局勢？除了實體國力如經濟發展、軍事成長等能以數字觀察的項目外，國內政治因素是否也會影響權力平衡？為了解答這些疑問，本文遂以新古典現實主義關於平衡不足（Underbalancing）的理論模型，探討台灣在總統直接民選後兩位總統的大陸政策。

貳、平衡不足的亞太地區？

歷史經驗顯示，各國受到來自國際體系中相似的壓力，會有著不同的行為反應，部分是由於國內層次的壓力深深影響著外交政策，特別是在領導者如何看待外來威脅這個面向上。⁸國家在回應危險的侵略者時，本應努力去嚇阻或反擊，但總有些時候表現出來的行為是不去平衡、或是無法有效平衡，這就是所謂的平衡不足（Underbalancing）。⁹就後冷戰時期的亞太地區觀之，乃是屬於一種兩極體系，大致是由共產中國以地理優勢及強大的軍力掌控東亞大陸，美國仍以優勢的投射力量和同盟體系控制東亞的海上航道，至於其他強權，如俄國、日本仍是第二級、能力較弱的強權，這些強權的安全是依賴與兩極合作，如中俄的上海合作組織及美日的安保條約，因此東亞是屬於尚稱穩定的兩極體系。¹⁰但台灣民主化的進展，不止

⁷ US DoD, "Military Power of the People's Republic of China 2006," pp.37-44, available at 2008/05/02, <http://www.dod.mil/pubs/pdfs/China%20Report%202006.pdf>; David A. Shlapak, "Cross-Strait balance and its implication for U.S. policy," in Donald S. Zagoria, ed., *Breaking the China-Taiwan impasse* (Westport, Conn.: Praeger, 2003), pp.147-150.

⁸ Randall L. Schweller, "Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing," *International Security*, Vol. 29, No. 2, Fall 2004, p.164.

⁹ Randall L. Schweller, *Unanswered threats: political constraints on the balance of power* (Princeton, N.J.: Princeton University, 2006), p.168. Schweller即認為依附(bandwagoning)也是一種平衡不足的行為。

¹⁰ Robert S. Ross, "The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-First Century," *International Security*, Vol. 23, No. 4, Spring 1999, pp. 83-86.

改變了自 1949 年國府遷台後的內戰意涵，而且牽動了美國的全球戰略佈局，使亞太地區情勢更形複雜。¹¹

以平衡策略而論，在亞太體系中，美國對於中國的認知以及定位搖擺不定、日本則持續躲在美國的核保護傘下、東協（ASEAN）各國的自行其是，種種因素交錯影響之下的結果，讓亞太地區的平衡似乎不若冷戰時期美蘇對峙兩極體系的穩固，也讓各國對於亞太情勢更難預測與回應。¹²在臺灣方面，雖然亟欲扮演在冷戰時期，所謂西太平洋民主國家對抗共產主義的前線角色，但隨著中國力量不斷的升高，北京也以中國的合法政府自居，將臺灣視為其附庸省分，使臺灣的地位益顯困窘。目前，由於臺灣的經濟發展與美國的支持，仍有利於採取平衡政策，但在加強軍備或是國內動員等方面，卻不見即時而有效的回應外部威脅，此與傳統權力平衡理論所預測的結果明顯出現了落差，這是現實主義必須要加以研究並回答的問題。

為了解釋國家何以平衡不足，許多的新古典現實主義者從各個角度去檢視國家對於外來威脅的因應問題，如沃爾福斯（William Curti Wohlforth）認為冷戰期間的蘇聯大戰略起初固然是針對二戰後美國在歐洲的權力佈

¹¹ David M. Lampton 著，計秋楓譯，《同床異夢》（香港：中文大學出版社，2003），頁 38-39、100-101。

¹² 巴里·布贊（Barry Buzan）針對亞洲的情勢，提出了五個解釋以說明中國為何沒有受到權力平衡：第一，傳統上亞洲各國視中國為威脅的戰略分析完全錯誤，他們對於中國威脅的安全化（Securitization）並未提升，無視於中國對印度、東協、台灣以及日本的軍事壓力。第二是因為中國的外交手腕十分高明，讓鄰國不敢對他的挑釁行為有所回應，只能以綏靖（appeasement）策略處理與中國的關係。第三是因為亞洲各國雖是主權各自獨立的國家，卻可能只是虛有其表，在骨子裡還是臣服在以中國為主的天朝體系下，也可能是以儒教文明為主的階層體系。第四個解釋與第三個正好相反，認為西發利亞式的國家在東亞確實是存在的，然而此區域國與國之間的社會（society of states）有一種特別的形式，可稱之為州際間的社會（interstate society），這種社會乃是多元的（pluralist），但這種多元性卻強烈的限制了這些國家使用武力與干預行為，而作為規範性的多邊外交，在實際的經濟自由活動上有著強烈的需求，這些因素加起來即削弱了平衡的動機。第五個解釋是美國在亞洲的交往政策（engagement）之影響，讓平衡政策實踐不足（underperformance），亦是美中關係在全球與區域安全層次之間深度相互影響的結果。參見 Barry Buzan, “How and to whom does china matter?” in Barry Buzan and Rosemary Foot, ed., *Does China matter? : A reassessment: essays in memory of Gerald Segal* (London; New York: Routledge, 2004), pp.158-160.

局，但後來也有很大部分是由於蘇聯的內部意識型態所影響，權力分配只有通過決策者的認知才能轉變為國家對外政策行為，說明了國內政治因素的影響、¹³柯慶生（Thomas Christensen）以冷戰初期的中美關係為例，說明國家領導人為了讓國內接受其國安政策，會過度誇大外在威脅，甚至為了確保主要地區的安全而不惜在次要地區付出昂貴的動員代價、¹⁴札卡瑞亞（Fareed Zakaria）研究發現，美國南北戰後，在人口與經濟上有著顯著的成長，但各州虛弱的體質與低下的動員能力，延遲了美國成為強權的時間、¹⁵以及施韋勒（Randall L. Schweller）主張國家的動機會影響結盟的決定，他以 1930-40 年之間的三極體系（德國、蘇聯與美國）的利益分配做為解釋，指出修正主義國家領導人的偏好而使得體系失衡。¹⁶

從以上的這些新古典現實主義的研究可以看出，新古典現實主義不只是對結構現實主義進行修正，也不僅是將單元層次變數引入以解釋經驗上的異例，它屬於一種廣泛的現實主義研究綱領，試圖解釋個別國家在不同時期外交政策上的變化，或者不同國家在面臨相似外部威脅時會出現何種反應。不過，大多數的新古典現實主義者並未提出自己堅實的理論，他們多著重於個案上的解釋，而無法歸納出一個涵蓋全面性的理論，施韋勒的利益平衡理論算是在整體架構上較為周全的理論，但也是在前人的基礎下發展，等於補強既有的權力平衡，能不能算理論還大有疑問，亦是新古典現實主義最為人詬病之處。

在這樣的架構下，施韋勒嘗試修正先前的平衡理論，他運用實證研究證明國內政治如何影響外交政策，將平衡區分為單元層（unit-level）和結

¹³ William Curti Wohlforth, *The elusive balance: power and perceptions during the Cold War* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1993).

¹⁴ Thomas J. Christensen, *Useful adversaries: grand strategy, domestic mobilization, and Sino-American conflict, 1947-1958* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, c1996).

¹⁵ Fareed Zakaria, *From wealth to power: The unusual origins of America's world role* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1998).

¹⁶ Randall L. Schweller, *Deadly imbalances: Tripolarity and Hitler's strategy of world conquest* (New York: Columbia University Press, 1998).

構 (structure) 因素兩方面，而且將研究重心轉到單元層次也就是國內因素上，這是新古典現實主義者共通的研究方法，亦即採取多層次分析，他們認為新現實主義強調的國際體系權力結構仍是影響國家對外行為最重要的因素，但不能侷限於此，還應納入決策者和國內政治的層次因素。¹⁷ 因此，他假定來自體系的壓力會透過國內政治變數而浮現，進一步產生對外的政策，這是他的一大嘗試，藉以結合體系與單元雙層次，建構一個具解釋力的中程理論 (Middle-Range Theory)。在眾多的國內因素中，施韋勒選出了四個影響國家行為的變數，分別是菁英共識 (Elite consensus)、菁英凝聚力 (Elite cohesion)、社會凝聚力 (Social cohesion) 以及政府/政權脆弱性 (Government/Regime vulnerability)，前兩者主要影響國家對平衡的意願 (willingness)，後兩者則是影響國家對平衡的能力 (ability)，茲分述其定義與問題焦點如下：¹⁸

菁英共識是一國應對外來威脅最重要的變數，亦即菁英對於問題的本質與應對的方法是否有共同的觀念，關於菁英共識與平衡行為之間的關鍵問題有四：(一) 政治菁英是否同意外部威脅的存在？(二) 對於威脅的本質與程度，菁英們是否意見一致？(三) 菁英們在制定有效政策上 (既可以對抗威脅，亦可保護國家戰略利益) 是否有共同看法？(四) 菁英們是否能體認國內政治上的風險和成本，與平衡威脅政策選項做了連結？這些都牽涉到政治菁英對於外部威脅的認知，進而型塑政策。

菁英凝聚力衡量的是中央政府的政治領導因國內分歧而產生裂痕的程度，關於菁英凝聚力與平衡行為之間的關鍵問題有五：(一) 菁英們在國內政治上是否有鬥爭的情形？(二) 倘若如此，投機主義者願意與外在

¹⁷ 參見鄭端耀，〈國際關係新古典現實主義理論〉，《問題與研究》，44卷1期 (2005)，頁124。但大部分新古典現實主義的理論並不以解釋體系的結果為目的，施韋勒算是一個特例，因為他堅持認為外交政策理論與國際政治理論是不能區分的，若是強做區分，在邏輯與方法論上都難以自圓其說。參見Randall L. Schweller, "The Progressiveness of Neoclassical Realism," in Colin Elman and Miriam Fendius Elman, eds., *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2003), pp.321-322.

¹⁸ 同註9，頁47、128。

威脅勾結嗎？(三)如果有多方威脅，菁英們在排列順序上是否一致？(四)菁英們在結盟的對象上是否一致？(五)菁英們在國內資源用於保衛核心還是邊陲地區的看法是否分歧？此與菁英共識必須做出分別，兩者雖同樣指涉平衡的意願，但菁英凝聚力通常指的是在政治上的聚合，指導實際的政治行動，而菁英共識則是偏重於菁英階層的心理層面。

社會凝聚力是描述一種相對力量，將特定社會中的個人及團體綁在一起。社會凝聚力的重點在於：社會中全體成員是否都能夠接受一樣的遊戲規則？無論他們之間的歧見有多深，他們是否都會支持社會制度的合法性，讓適當的機構處理爭端？若是社會產生裂痕，民眾對於他國的威脅看法不一，領導人自然會擔心國內動員的政治風險，進而影響平衡政策的制定。

政府/政權脆弱性的認知是：統治菁英在面對外來的軍事威脅，或是國內敵對政黨以及社會中其他政治團體的嚴峻挑戰時，是否可以保住他們的位子？政府/政權的脆弱性取決於菁英和被統治者之間的關係，在研究這些關係上有四個面向可供觀察：(一)在大眾的眼中，政府的權威是靠強制的手段抑或自身的合法性？(二)政府是否能滿足人民的期望？(三)政府是否得到大多數人們的支持？(四)在決策過程中，政府能否讓國內政治干擾降到最低？一個脆弱的政府/政權極難調度國內資源，且在決定政策上處處受限，所制定的對外政策可能無法完全回應他國的威脅。

由這四個變數可以看出，施韋勒特別聚焦於菁英的觀點上，而將民主社會中重要的民意這一概念拆解，分置於社會凝聚力與政府脆弱性兩要素上，他並未特別強調政黨或菁英在面對選舉時會做出回應，菁英固然會因選舉考量調整其政黨綱領，但也會以傳道者的身份領導並塑造民意，但對於菁英如何影響政策的研究方向是無庸置疑的。至於施韋勒之所以視菁英為理解國內政治層次的最重要變數，蓋因一國無論政體為民主或獨裁，乃至於傳統式的部族，菁英都在其國內社會佔有絕對優勢，至於民意則必須透過民主制度來觀察，才能夠進行較為精準的研究，這也是施韋勒為了避

免還原主義 (reductionism)，而選擇了不管在何種政治制度中都會主導政局的菁英，以符合理論的通則性。

根據這四個變數可以歸納出五種因果圖式 (causal scheme)：¹⁹

(一) 一般權力平衡模型 (Normal balance of power model)：相對權力變動 → 菁英對於威脅本質的共識，以及菁英的聚合程度 → 政權的脆弱性和社會凝聚力的功能導致動員困難 → 外交政策的持續或轉變 (如平衡、依附、綏靖或是各種折衷政策等等)。

(二) 附加模型 (Additive model)：外在威脅的崛起 → 社會分裂 (凝聚) → 政府或政權脆弱 (穩定) → 菁英分裂 (凝聚) → 菁英意見不一或缺乏平衡共識 (菁英具備平衡共識) → 出現平衡不足 (平衡) 行為。

(三) 極度不一致的國家模型 (Extremely incoherent states model)：外部威脅的崛起 → 社會分裂 → 政府或政權脆弱 → 菁英分裂 → 精英對於如何應對威脅意見不一或菁英認為不需平衡 → 平衡不足，國家極有可能進一步分裂 (如內戰或革命)。

(四) 極化民主模型 (Polarized democratic model)：外部威脅的崛起+ 危機前的高度社會分裂和政府不穩定 → 菁英共識認為外部環境危險，國家必須採取平衡政策 → 對於結盟的對象以及平衡對象，精英和社會產生分裂的情形 → 政府更加不穩定 → 平衡不足的行為表現在折衷的政策以及不一致的大戰略上。

(五) 一廂情願下的平衡不足模型 (Underbalancing through wishful thinking)：相對權力變動 → 菁英共識：環境產生威脅 → 由於政權脆弱性、社會分裂或者團結反對備戰以及菁英分裂的作用，導致高度動員困難 → 因為一廂情願的思維以及基於其他動機的偏見，菁英共識低估了威脅認知 → 某種形式的平衡不足或是外交政策不變。

四個單元層次變數涵蓋了國家決策過程中的主要國內政治因素，施韋勒詳細地闡明了這些變數之間的聯繫，四者其實環環相扣，菁英共識領導

¹⁹ 同註 9，頁 62-66。

著國家的方向，會強烈影響著其他三者的變化：社會凝聚力和菁英凝聚力是一體兩面，因為菁英不能單靠本身進行政治活動，他們需要社會大眾的支持，菁英分裂是民主政治常見的狀況，但社會過度分裂則會導致國家動盪，直接牽動著民選政府的脆弱性，政府若是搖搖欲墜，自然不能推動強而有力的對外平衡政策。值得注意的是，後三者又會回頭來改變菁英共識，一個分裂的社會、對峙的菁英以及隨時會垮台的政府無法凝聚菁英間的共識，也就無法充分回應外在威脅，因此須以國家一致性這一概念整合，作為核心解釋變數，以四個變數的變化組成不同的因果圖式，這五個圖式涵蓋了大多數的政治現象，形成一個邏輯上堪稱嚴密、經驗上也可以證偽的分析架構，²⁰這個架構有助於理解國內政治如何影響對外政策，也能更深刻地分析一國的決策思維及其可能的選項。

透過施韋勒的理論顯示，即使在外圍壓力很強大的情況下，這些壓力依舊必須透過國內政治的過濾，而國內各種利益集團也會以不同的方式對這些壓力進行反應。新古典現實主義將研究焦點帶到國內政治上，可以讓研究者知道不同的偏好如何被塑造成國家利益以及戰略選擇，如果能更進一步對國際關係與國內政治的連結進行系統性的跨層次研究，那麼或許可以提出具有進步性的新型研究綱領，甚或將其他領域的理論引進現實主義中，從而豐富國際關係理論的內涵。

參、總統直選後台灣對大陸政策檢視

由於兩岸自 1995 年後即中斷雙方協商，在國家統一等高度政治性議題上僅存隔空喊話，唯有經貿往來及一些文化社會交流等事務性的協商仍舊熱絡，因此要檢視政府的中國大陸政策，除了作為戰略指導的原則之外，具體上便是對中國的經貿政策，需注意的是，中國大陸政策並不如貨

²⁰ 劉豐，〈新古典現實主義的發展及前景—評《沒有應答的威脅：均勢的政治制約》〉，《國際政治科學》，第 11 期（2007），頁 155-168。

幣政策、土地政策或健保政策等公共政策，具有明確的內涵與方向。研究者應將中國大陸政策視為是對中國的戰略指導方針，甚至是國家大戰略的一環，因此對於中國的認知與定位，遂成為型塑中國大陸政策最重要的面向。目前關於兩岸的研究，大致可區分出三個面向，分別是兩岸互動、國內政治、和國際環境，由這三個面向又可發展出十個研究途徑，²¹本文以施韋勒的理論進行研究，基本上是結合國際環境與國內政治做為分析架構，再對照兩岸互動上的經貿活動，先由外而內（outside-in），以國際體系失衡之後來看國家的應對行為，再由內而外（inside-out）從國內政治因素的變化來產生不同的對外政策，可說是一種反饋式（feedback）的跨層次分析。²²

平衡不足理論的焦點乃是置於國內政治變數，因此本研究關注的焦點即在於內部平衡，²³亦即政府以何種中國大陸政策平衡兩岸關係。²⁴以下將

²¹ 三個面向是兩岸互動、國內政治、和國際環境。兩岸互動面向是觀察台灣和中國大陸相對應的模式，包括了分裂國家模式、整合理論、權力不對等（大小政治實體）途徑和博奕理論。國內政治面向是主張到台灣和中國大陸各自的內部政治環境中，去尋找解釋兩岸關係的因素，包括了選票極大化模式、國家與社會典範、和政治心裡學途徑。國際環境的面向是將兩岸關係放置在國際的格局中來理解，包含了戰略三角理論，國際體系途徑與認知模式。參見吳玉山，〈非自願的樞紐：美國在華盛頓—台北—北京之間的地位〉，《政治科學論叢》，第12期（2000），頁190-191。

²² 如宋學文認為單就結構現實主義來解釋台灣的大陸政策，會忽略台灣內部政治因素的影響，因此認為應採取跨層次的研究方法，將國際體系因素納入國內政治決策的分析中，亦即國際體系的約制與機會下，台灣之大陸政策如何透過國內政治發展與決策過程之途徑，來重新定義國家之利益與政策制定之方向。參見宋學文，〈「特殊國與國關係」之決策及其發展：3i模型的決策分析〉，《中國大陸研究》，42卷11期（1999），頁67-92。

²³ 華爾茲（Kenneth Waltz）將平衡區分為外部與內部兩種，內部平衡的方法如發展經濟、擴充軍備和採取適當的策略，外部平衡的方法則是以結盟為主。在兩極體系中，內部平衡要比外部平衡更可靠、更精確，因為國家在估算彼此的力量時比較不容易出錯，估算對手聯盟的實力由於牽涉甚廣，容易造成錯誤，而這種錯誤往往是導致戰爭的原因。參見Kenneth Waltz, *Theory of international politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co. 1979), pp. 118, 168.

²⁴ 吳玉山曾經嘗試運用國際關係理論中國際、國內與決策等三個層面的分析，以研究台灣的中國大陸政策，他提出的兩個變項分別是：一、台灣和大陸的權力不對等關係，以及由此延伸而來的外在環境對大陸政策的制約；二、台灣的民主選舉制度，以及趨中的民意對各黨大陸政策的制約。由此觀之，他似乎在前一個變項中，整合了國際層面與國內層面，

針對主要政黨的中國大陸政策方向，來解釋變數間的因果關係，再對照執政黨實行的經貿政策，以整理出兩任總統中國大陸政策的模型。需注意的是，礙於篇幅與研究可行性之限制，只能將菁英的定義限制在政治菁英上，其餘足以影響政治進程，如官僚體系的行政菁英、利益團體的產業菁英等，無法一一羅列，這些菁英在某些程度上，會透過各種管道直接或間接影響了政治菁英，進而強化政黨論述以形成政策，因此政黨所提出的政綱，除了本身菁英的理念之外，應具有一定社會代表性。

一、李登輝國民黨政府時期（1996-2000）

1996 年李登輝甫當選總統，為研擬國家未來發展的重要方向，於當年 12 月廣邀朝野各界人士，召開了國家發展會議（以下簡稱國發會），試圖凝聚共識，以利政策推行。在這場會議之中，主要有三個討論項目，分別為「憲政體制與政黨政治」、「經濟發展」、「兩岸關係」，本文將從兩岸關係此項，整理並分析當年朝野菁英對於中國的看法，茲列表如下：

表一：1996 年國家發展會議之菁英共識

	國民黨	民進黨
共同意見	自 1912 年起，中華民國即為一 主權國家 ；自 1949 年中共政府建立後，兩岸即成為 兩個對等政治實體 。 由於中共對我仍存 敵意 ，兩岸經貿發展應格外考量政治風險。 台灣不是「中華人民共和國」之一部分；我們 反對 以「 一國兩制 」處理兩岸問題。	

而後一個變項中，則整合了國內層面與決策層面。前者基本上是由國際體系因素至國家單元因素相互作用而成，而後者則與本文欲討論的重心有異曲同工之處。參見吳玉山，〈台灣的大陸政策：結構與理性〉，包宗和、吳玉山主編，《爭辯中的兩岸關係理論》（台北：五南出版社，1999 年），頁 153-210。

個別意見	政府應繼續以「一個中國、兩個對等政治實體」架構定位兩岸關係。此一架構兼顧「一個中國」原則與兩岸分治的政治現實與歷史事實。 大陸政策的基本目標是追求兩岸的民主統一。	台灣是一個主權獨立的國家。 台灣與中國的關係，基本上應屬於一般的國際關係，台灣與中國的關係必須正常化。
------	--	--

資料來源：作者自製。

在國發會中，國民黨以 1991 年之《國統綱領》與 1994 年之《台海兩岸關係說明書》來定位兩岸關係，其中《國統綱領》所謂「一個中國、兩個對等政治實體」的架構，乃是基於過往國共內戰的歷史以及目前的政治現實，國民黨認為中國目前是暫時分裂為兩個地區，即台灣地區與大陸地區，且在這兩個地區分別存在著排他管轄權的兩個對等政治實體，即統治台灣地區的中華民國與統治大陸地區的中華人民共和國。然而「一個中國」的涵義已經出現了變化，不同於國統會第八次會議通過的《關於一個中國的涵義》，在《台海兩岸關係說明書》內，「一個中國」的涵義已變成「歷史上、地理上、文化上、血緣上的中國」，並非是政治性的界定。這表示李登輝政府放棄了以往「一個中國即是中華民國」的立場，並且在敘述兩岸分裂分治的情況後不再強調「中華民國的主權仍舊及於中國大陸」的主張。²⁵

在民進黨方面，1995 年 9 月時任民進黨黨主席的施明德在美國華盛頓公開表示：「民進黨如果執政，不必也不會宣布台灣獨立」，所謂的「不必也不會」論述等於揚棄了「獨立建國」的路線，但在黨內仍有許多不同

²⁵ 邵宗海，《大陸政策與兩岸關係》(台北：華泰出版社，1996)，頁 314-316、323-324、495-497、501-522。

的聲音。1996年總統大選中李登輝以溫和的本土路線擊敗了民進黨的激進台獨路線，至此民進黨開始重新論述其對兩岸關係的看法。新的論述內涵開始傾向主權現實的台灣國家主義，而不再強調國家認同的台灣民族主義。在這種新論述中，其並未規定台灣國家認同的必然方向，可能是「台灣共和國」、「一中一台」、「兩個中國」等。換言之，新論述中的兩岸關係觀點更為務實，亦更具彈性。對照兩黨菁英中國大陸政策的看法，雖有歧異，但可以看出雙方都在做調整，試圖往統獨光譜的中間邁進，故此時期的菁英共識雖因選票考量仍針鋒相對，但已有別於以往的零合狀態，尤其是在中國與台灣的关系上，雙方都同意中國存在敵意，雙方也都同意在政策制訂與實行上必須要考量與中國交往的政治風險。

然而，李登輝為因應當時世局變化，²⁶並確保李登輝路線為後繼者承接，²⁷因此於1999年7月9日接受「德國之聲」的專訪時，向國際社會拋出了新的兩岸政治定位，即「特殊的國與國關係」。李登輝所提「特殊的國與國關係」論述的出現，²⁸等於將先前國民黨所提出的「政治實體」，重

²⁶ 1998年6月30日，當時美國柯林頓總統在上海圖書館公開說明美國對台灣的新「三不政策」，即是「不支持台灣獨立，不支持兩個中國和一中一台，不支持台灣參與需要以國家名義為會員資格的國際組織」。美國的新「三不政策」已使美方過去所採取的兩岸政策產生了本質上的改變，基本上態度明確的否定了中華民國是一個主權國家的事實，對台灣定位的看法則從原先立場模糊，不願直接表態，逐漸趨於與中國立場一致。參見Edward Friedman, "Reflecting mirrors across the Taiwan straits: American perspectives on a China threat," in Herbert Yee and Ian Storey, ed., *The China threat: perceptions, myths and reality* (London ; New York : Routledge, 2002), pp.67-68.

²⁷ 時任國民黨副主席、同時亦為國民黨總統參選人的連戰接受聯合報訪問時提到：「我們提出『特殊國與國關係論』的主張是基於維護國家尊嚴、保障人民權益的考量。也是表達台灣兩千兩百萬人民的心聲。這是攸關國家發展大是大非的課題。...因此李總統提出『特殊國與國關係論』的明確主張，就是要突破兩岸間現存不合理的框架。」參見《聯合報》，1999年8月15日，版4。

²⁸ 此一論述未必能代表國民黨全體菁英的意見，但由於這時李登輝仍是黨內與國內最高決策者，因此黨內反對的聲浪屢被壓抑，如當時行政院陸委會主委蘇起卸職後就表示「兩國論宣布以後，中華民國卻面臨敵人與朋友同時生氣的局面，這是記憶中第一次出現這樣的危局，同時國內也出現不少反彈的聲浪」。參見陸鏗、馬西屏採訪記錄，《別鬧了，登輝先生：12位關鍵人物談李登輝》(台北：天下遠見出版股份有限公司，2001年)，頁177。又

新界定為中華民國是一個「獨立主權國家」，同時也提高了中華人民共和國的位階，由模糊的「政治實體」轉向承認中華人民共和國為一「獨立主權國家」的事實，區分了中華民國與中華人民共和國所代表的「兩個中國」。「特殊的國與國關係」的提出，代表李登輝的大陸政策作了重大的轉折，顛覆了以往自國統綱領以降的大陸政策，李登輝以較為清楚的「特殊的國與國關係」替代了較為模糊的「一個中國，兩個對等政治實體」的架構，而使得當時的國民黨總統候選人連戰也以「一個中國，各自表述」取代邦聯主張，並強調「一個中國，各自表述」就是「特殊的國與國關係」。

另一方面，民進黨為了即將到來的總統大選，也在 1999 年擬定了位同黨綱的「台灣前途決議文」，文中首度承認了中華民國的合法性，但仍強調「台灣固然依目前憲法稱為中華民國，但與中華人民共和國互不隸屬」。「台灣前途決議文」是民進黨發展史上一個重要的里程碑，民進黨認為「中華民國體制」已經透過國會改選、省市長民選、總統民選等民主參與的方式，使台灣成為一個完全的主權國家，民進黨沒有理由再反對代表台灣人民意志的體制，況且當時的時空背景已無台獨之餘地，這些發展促使民進黨菁英必須考慮承認中華民國，並將「宣布」台獨改為「確認」台灣已然獨立之事實。²⁹

如海基會董事長辜振甫表示「特殊的國與國關係」就是兩岸在 1992 年所達成的「一個中國，各自表述」的共識，此為中華民國政府立場的表達。辜並明確表示：「『一個中國』是未來的，兩岸現在是對等分治的，同時存在，因此可以特殊的國與國關係加以定位」。參見台灣主權與一個中國論述大事記編輯小組編輯，《台灣主權與一個中國論述大事記》(台北：國史館，2002 年)，頁 361。

²⁹ 1999 年 5 月 8 日民進黨召開第 8 屆第 2 次全代會，會中通過「台灣前途決議文」，將民進黨對於台灣主權定位的論述推向新境界。決議文主張：一、台灣是一主權獨立國家，任何有關獨立現狀的更動，必須經由台灣全體住民以公民投票的方式決定。二、台灣並不屬於中華人民共和國，中國片面主張的「一個中國原則」與「一國兩制」根本不適用於台灣。三、台灣應廣泛參與國際社會，並以尋求國際承認、加入聯合國及其他國際組織為奮鬥努力的目標。四、台灣應揚棄「一個中國」的主張，以避免國際社會的認知混淆，授予中國併吞的藉口。五、台灣應儘速完成公民投票的法制化工程，以落實直接民權，並於必要時藉以凝聚國民共識、表達全民意志。六、台灣朝野各界應不分黨派，在對外政策上建立共識，整合有限資源，以面對中國的打壓及野心。七、台灣與中國應透過全方位對話，尋求

至於獨立總統參選人宋楚瑜對於「特殊國與國關係」之論述未公開反對，並以「兩岸是相互主權、互不隸屬的準國際關係」來回應，因此當時的三位總統參選人都將自己定位在中間地帶，彼此的差異不大，都主張某種形式的兩國論。³⁰由此可見，李登輝的論述不僅掌控了黨內的路線，更影響了其他黨外菁英的黨綱與政見，足以顯示當時的菁英共識在李登輝主導下漸趨中道，也更為相似，至少在「現在」這個時間點上，各方是互相妥協而融合的。（參見下表二）

表二：李登輝、陳水扁、連戰與宋楚瑜之中國政策比較

時間	中華民國合法性	兩岸關係定位	台灣國際定位
現在	李登輝：台灣 陳水扁：台灣 連戰：台灣 宋楚瑜：台灣	李登輝： 一國（特殊關係）（~1999） 二國（特殊關係）（1999~） 陳水扁：二國（特殊關係）（1999~） 連戰：二國（特殊關係）（1999~） 宋楚瑜：二國（特殊關係）（1999~）	李登輝：二個中國 陳水扁：一中一台 （~1999） 二個中國 （1999~） 連戰：二個中國 宋楚瑜：二個中國
未來	李登輝：中國 陳水扁：台灣共 和國或中國 連戰：中國 宋楚瑜：中國	李登輝：一個中國 陳水扁：一中一台或一個中國 連戰：一個中國 宋楚瑜：一個中國	李登輝：一個中國 陳水扁：一中一台 或一個中國 連戰：一個中國 宋楚瑜：一個中國

資料來源：童振源，〈一個中國原則的戰略性思考〉，《遠景季刊》，2 卷 1 期（2001），頁 131。

在國內政治上，1996 年的大選結果奠定李登輝民意新強人的地位，他

深切互相了解與經貿互惠合作，建立和平架構，以期達成雙方長期的穩定與和平。

³⁰ 吳玉山，〈台灣總統大選對於兩岸關係產生的影響：選票極大化模式與戰略三角途徑〉，《遠景季刊》，第 1 卷第 3 期，2000 年 7 月，頁 9。

的威望也隨著攀上高峰，無論黨內黨外反對他的力量都只能暫避其鋒，挾著勝選的餘威，國民黨更於 1998 年立法委員與台北市長選舉中再次挫敗了民進黨，並泡沫化了新黨。而在國會中，李登輝結合無黨籍的力量，讓國民黨在立法權上享有實質過半的優勢，故李登輝政府推動政務可謂順利無阻，政府的脆弱性甚低，反對勢力不足以動搖，是相當穩固的政權。另一方面，中國在台海危機中的導彈演習，以及中國領導人在國際上對於台灣的激烈發言和外交圍堵，都讓兩黨菁英感受到實在的威脅；1996 年初的二月政改失敗，讓民進黨與新黨在當年總統選後更難結盟以對抗國民黨與李登輝，而李登輝路線的勝利，也讓民進黨出現了所謂的李登輝情結，更有甚者，某些論述將李登輝的得票率與代表民進黨競選的彭明敏得票率合併計算，認為是台灣人的勝利，使民進黨暫時無法擺脫李登輝強大的影響，因此，在菁英凝聚力方面並未出現明顯裂痕。

此外，在國會全面改選、省市長民選、總統直選後，當初民進黨極力反對，並稱之為「缺乏統治正當性」的國家機器，在多次民主程序的選舉下，被視為已獲得台灣人民的授權，成為主權在民的政府體制。民進黨脫離當年街頭運動的路線，放棄以革命手段對抗國民黨與中華民國，而是進入體制內，循民主途徑奪取政權以達到其政治目標。隨著李登輝政府推動寧靜革命的成功（國會全面改選、廢除刑法 100 條、取消動員戡亂），民主化的浪潮在 1996 年中華民國首次民選總統達到顛峰，台灣人民深信並堅守民主的價值與制度，雖有許多不同於當道的聲音，但那正是社會多元化的表現，大多數的社會成員都願意支持現存的制度，並無意願推翻這個制度，因此在社會凝聚力亦可以視為是團結的。

中國的再興讓台灣社會感受到具體的威脅，加速台灣的民主化是台灣首要的生存戰略。在這樣的考量下，李登輝成功的將台灣帶向民主化的另一波高峰，使得本來堅持台獨路線的民進黨亦轉向支持中華民國體制。在首次總統民選後，李登輝政府得到過半的得票，強化了國民黨政府的合法性，而在國會方面，李登輝政府亦結合了其他無黨籍的立委以達到實質過

半，讓李登輝政府的意志無論在行政與立法上都能夠貫徹。而李登輝政府鑑於台商對大陸市場依賴日深，難免升高兩岸經貿風險，甚且影響國家整體利益，朝野各界於國家發展會議中達成「政府應對國內企業赴大陸投資，作政策規劃，循序漸進；對於大型企業赴大陸投資，須審慎評估，合理規範」之共識，此共識由經濟部研擬，形成對中國投資的新規範，即所謂的「戒急用忍」政策，在某種程度上可視為對中國的一種平衡政策。

此外，在面臨接班的權力更換之際，李登輝更提出特殊國與國關係論述，來指導下一任政府的大陸政策，此時除了少數黨派之外，各政黨菁英均傾向李登輝路線。在國民黨方面，李登輝仍然大權在握，緊緊牽制著候選人連戰的政策方向；在民進黨方面，為了勝選與將來執政的準備，亦以台灣前途決議文與李登輝互別苗頭，實質上仍是附和李登輝路線，即便連脫黨參選的獨立候選人宋楚瑜也必須擷取李登輝路線下的論述做為其大陸政策，以求選票最大化，因此平衡中國遂成當時菁英具備的共識。綜上所述，可以將四個變數整理如下所述。

表三：李登輝政府時期平衡不足理論變數表

菁英共識	菁英凝聚力	社會凝聚力	政府/政權的脆弱性
+	+	++	-
圖案說明：+代表具有該變數之正向程度，即具備該變數之特徵、-代表具有該變數之負向程度，即不具該變數之特徵。			

資料來源：作者自製

依照施韋勒的因果鏈，可以歸納表 3 的四個變數在李登輝政府時期的因果關係為：外在威脅的崛起 → 社會凝聚 → 政府或政權穩定 → 菁英凝聚 → 菁英具備平衡共識 → 出現平衡行為。因此李登輝政府大陸政策的模型，即為**附加模型 (Additive model)**。

二、陳水扁民進黨政府時期（2000-04）

2000年台灣首次政黨輪替，陳水扁政府面臨的情勢複雜而艱困，除了必須面對來自於中國與美國的壓力，亦要設法調和政黨之間的對立以及意識型態的紛爭。因此，陳水扁政府的中國政策，主張論述是承襲著1999年「台灣前途決議文」，並在2000年520總統就職演說所提的「四不一沒有」法理框架下，核心精神是延續陳水扁在總統競選期間所發表的「陳七項」主張，只要「北京不意圖對台動武，民進黨執政後將不會宣佈台灣獨立、在和平解決、平等相對的前提下，任何議題，包括『一個中國』的定義都可談，民進黨執政台灣不會進行統獨公投」等主張。換言之，也就是強調在不改變現狀的基礎上，發展兩岸關係。³¹

在泛藍陣營方面，國親新三黨領導人先於2000年11月舉行圓桌會議，達成共識呼籲陳水扁政府回歸九二共識，儘速召開國統會，追求兩岸和平。2001年7月29日國民黨召開第十六次全國代表大會，針對兩岸關係提出國民黨立場：「在兩岸關係上，本黨曾多次呼籲政府應該正面回應在野政黨共同的意見，儘速召開國家統一委員會回歸「一個中國、各自表述」的九二共識。³²對此，陳水扁政府提出「九二精神」作為回應，將「九二共識」定調為「對話、交流及擱置爭議」的「九二精神」，堅決以「九二精神」取代「九二共識」，強調「有對話、有交流就能有共識」，及從「無共識的共識」到「有共識的共識」，這兩者其實只是文字的刻意區隔，在本質上朝野菁英都表明無法接受中國所提出的一中原則。³³

³¹ 此外，陳水扁政府亦提出了「擱置政治爭議，恢復對話交流」的「九二精神」、凝聚朝野政黨共識的跨黨派小組「三個認知，四個建議」、建構兩岸新架構的「政治統合論」等論述。參見吳安家，〈陳總統的中國大陸政策觀：理想主義與現實主義的結合〉，《遠景季刊》，第2卷第3期（2001），頁167-188；邵宗海，〈兩岸關係：陳水扁的大陸政策〉（台北：生智文化，2001年），頁17-38。

³² 倪鴻祥、林瑞萍、葉素萍，〈國民黨16全／連戰大會致詞，「力挽狂瀾 舍我其誰」全文〉，《NOW News》，2001年7月29日，<http://www.ettv.com.tw/2001/07/29/319-534234.htm>

³³ 中華民國行政院大陸委員會，〈總統七三一記者會答問實錄：有關兩岸關係談話內容〉，2000年7月31日，〈總統有關大陸政策談話〉，<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/ch0731.htm>

因此，陳水扁政府執政初期的中國大陸政策，縱使在多方猜疑下，仍然得到大部分人民肯定，中國也只能以「聽其言、觀其行」的態度取代以往的文攻，在這段時期，陳水扁政府雖是少數執政，然而向中間路線靠攏也取得了一定的效用，朝野菁英在大陸政策上並未明顯分裂。但執政前期陳水扁雖然提出了具善意的兩岸政策，卻達不到預期的成果，兩岸關係並未獲得突破，因此這使得執政前期所提出的諸項政策不僅無法獲得民進黨內派系成員的共識，更引發黨內台獨勢力的不滿，在隨即到來的總統大選壓力下，陳水扁政府開始調整執政後期的中國政策路線。

2002 年 8 月 3 日，陳水扁對世界台灣同鄉會發表演說，表示台灣是一個主權獨立的國家，台灣跟對岸中國是「一邊一國」，在面對中共武力的威脅和在國際上的打壓，台灣要堅持走自己的路，走出一條自由民主的大路。³⁴緊接著於 8 月 6 日，陳水扁在民進黨第十屆第二次中常會上，說明「一邊一國論」的含意，希望外界無須擴大或者延伸「言外之意」，並認為「主權對等論」應該比較符合完整的意旨，因為台灣是一個主權獨立的國家，名稱叫做「中華民國」。³⁵同樣地，為了總統大選的泛藍陣營，必須對大陸政策提出有別於執政黨的論述。2003 年 11 月 11 日，連戰對美國前副國務卿泰爾柏特等人表示，「一中各表」有完整的內涵，但民進黨卻予以扭曲誤導，國民黨體認民意，明確強調「一中就是中華民國」。³⁶接著又於 11 月 17 日接受媒體專訪時，談到國親新憲主張與民進黨制憲的

³⁴ 中華民國總統府，〈總統以視訊直播方式於世界台灣同鄉聯合會第二十九屆年會中致詞〉，2002 年 8 月 3 日，〈總統府新聞稿〉，http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?issueDate=&issueYY=91&issueMM=8&issueDD=&title=&content=&_section=3&_pieceLen=50&_orderBy=issueDate%2Crid&_desc=1&_recNo=102

³⁵ 中華民國行政院大陸委員會，〈〈陳總統在民進黨第十屆第二次中常會講話：有關兩岸關係談話內容〉〉，2002 年 8 月 6 日，〈總統有關大陸政策談話〉，<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/ch910806.htm>

³⁶ 陳志平，〈連戰：兩岸和平與否 主動權在台灣〉，《聯合報》，2003 年 11 月 11 日，<http://udn.com/PE2004/topic/20031002379174080/20031102418818846.shtml>

差異，連戰表示，兩者最大差異在於，一個是中華民國主權獨立，一個是台灣共和國。他強調，國親聯盟新憲的基本出發點是維護中華民國主權獨立，這是基本觀念，由此理念開始，一切憲政作為都在此基礎上推動，真正對立的思考就是民進黨建立台灣共和國。連戰強調，在兩岸，國民黨的主張還是「一個中華民國」。³⁷

藍綠陣營的大陸政策論述可以簡單歸納如下，雙方雖有偌大歧異，但最大公約數仍舊是名為「中華民國」的政體，此時雙方對於中國的態度上也都傾向於交往以和緩兩岸關係，基本上雙方都欲與中國和解，只是由於意識型態的限制，執政的民進黨無法如在野的國民黨釋出善意，因此在菁英共識上除去選舉考量的語言攻訐，仍舊有一定程度的協同。(見表 4)

表四：2000-04 年國內兩黨大陸政策論述比較

	民進黨	國民黨
2000-2002	2000 年「四不一沒有」：不會宣佈獨立，不會更改國號，不會推動兩國論入憲，不會推動改變現狀的統獨公投，也沒有廢除國統綱領與國統會的問題。	2001 年「一中各表」九二共識基礎。
2002-2004	2002 年「一邊一國論」—「主權對等論」：台灣跟對岸中國一邊一國。台灣是一個主權獨立的國家，名稱叫做「中華民國」。	2003 年「一個中國就是中華民國」。

資料來源：作者自製。

此外，2000 年的總統大選陳水扁以 36.84%險勝，得票未過半，因此

³⁷ 田世昊、林曉雲，〈新憲論戰 連戰：憲法總綱不更動 民進黨：不應死抱神主牌〉，《自由時報》，2003 年 11 月 18 日，<http://www.libertytimes.com.tw/2003/new/nov/18/today-p1.htm>

在執政上無法像前任李登輝般順利。泛藍陣營在國會仍有過半的席次，因此陳水扁政府統治的正當性，屢屢受到泛藍領導人質疑，因而陳水扁於上任之始，便提出與反對黨領導人會面之議，以求與反對黨進行對話，盡量消弭執政上的困境，然而在 2000 年 10 月 2 日扁連會後，時任行政院長張俊雄旋即宣布停建核四，使得藍綠陣營互信降到低點，更有反對黨在國會欲提出總統罷免案與行政院長倒閣案，雖因種種緣故並未成案，但已彰顯出其政權的確相當脆弱，不過就現實層面而言，罷免或推翻政權仍舊有相當難度與諸多考量，因此陳水扁政府雖拿下行政權，但受到立法權的制肘與泛藍群眾的不信任，並未獲得大多數的支持。朝野菁英基於彼此選票與意識型態考量，更是極端的對立，雖在其他問題上如威脅的排行與結盟的對象上差異不大，但彼此傾軋的結果讓菁英凝聚力降低，雙方的分歧只能以險峻形容。另一方面，泛藍群眾由於在心裡上一時無法接受民進黨執政，遂於政黨輪替之初進行了大規模的抗議，讓本就初生脆弱的台灣民主機制蒙上一層陰影，所幸群眾的激情不久便消散，並未釀出更激烈的抗爭，讓陳水扁政府得以持續執政，故在社會凝聚力上，雖不能說完全不見裂痕，但顯見人民仍珍惜民主機制，選擇以體制內的方法抗衡陳水扁政府，仍可視為存在某種社會團結。

改革開放後十餘年的中國，整體國力已經大大提升，尤其在軍力上的長程發展，將使台灣失去原本的海空優勢，而導致兩岸權力失衡。就中國武力威脅而言，藍綠陣營都同意中國是台灣生存的最大隱憂，但對於如何因應中國威脅，則有不同的看法：藍營認為應加深與中國的交往以獲致安全；綠營認為應與美國密切合作以抗中國。少數執政的陳水扁政府雖具合法性，但在泛藍陣營掌握的多數國會下，其權力受到極大的約制，藍綠相爭不下的結果使得社會似乎有分裂的趨勢。雖然國家仍在一定程度的法治規範下，但陳水扁政府的政策並未能得到大多數人的認可，尤其在充滿爭議的大陸政策方面，更是難以整合國家內部意見。陳水扁政府為順利推行政策，不得不在 2001 年設置一個超越政黨的「經濟發展諮詢委員會」，邀

請各政黨及產官學界一同參與，會中所達成的「積極開放，有效管理」共識取代了「戒急用忍」。在此共識下，國內各界則各取所需，希望能儘快發展兩岸經貿交流的，則強調「積極開放」，如國內工商業界；希望兩岸經貿能採取較能謹慎態度的，則強調「有效管理」，如民進黨台獨基本教義人士及台聯；但從民進黨政府的角度來看，則希望在「國家安全」與「經貿開放」之間同時能兼顧，以因應未來兩岸置於 WTO 架構下的機制運作，這樣的政策明顯有別於李登輝政府的管制，可視為是一種政策擺盪、平衡不足的行為。綜上所述，可以將四個變數整理如下：

表五：陳水扁政府時期平衡不足理論變數表

菁英共識	菁英凝聚力	社會凝聚力	政府/政權的脆弱性
+	-	-	+
圖案說明：+代表具有該變數之正向程度，即具備該變數之特徵、-代表具有該變數之負向程度，即不具該變數之特徵。			

資料來源：作者自製

依照施韋勒的因果鏈，可以歸納表 5 中四個變數在陳水扁政府時期的因果關係為：相對權力變動 → 菁英共識：環境產生威脅 → 由於政權脆弱性、社會分裂或者團結反對備戰以及菁英分裂的作用，導致高度動員困難 → 因為一廂情願的思維以及基於其他動機的偏見，菁英共識低估了威脅認知 → 某種形式的平衡不足或是外交政策不變，因此陳水扁政府大陸政策的模型即為**一廂情願下的平衡不足 (Underbalancing through wishful thinking)**。

在霸權體系建立與維繫的歷程，霸權國藉由多邊主義的規範、區域主義的連結、國際建制的制約，強化霸權國在議題與權力的主導能力；而在全球化的世界中，霸權國在面臨衰落的態勢下，在「國際合作」的脈絡之下，以制度與規範維繫為維持國際社會穩定的策略，增加成員國對於成本負擔的認同。

肆、結論

在可預見的未來內，台灣仍是美中的戰略關係的主要導火線，若是中國領導階層誤判形勢，認為美國只是可能，而非絕對會介入干預台海，那麼中國對台灣的攻擊行為極有可能會引起美國的核武嚇阻，讓情勢迅速升級而難以收拾。³⁸很不幸的，台灣政府與社會對於中國的威脅似乎未能清楚地認知，採取的政策也是輕率的，最明顯的例子就是對美國的武器採購案遲遲未能在立法部門通過，以及搖擺不定、欲拒還迎的經貿交流。就現實而言，無論政策選項是一個中國、兩個中國抑或一中一台，兩岸之間的關係應屬於一種競合的狀態。在經濟上，台灣對中國享有鉅額出超，中國不啻是台灣最重要的貿易合作伙伴，但在政治上，尤其是制度、意識型態等方面，兩岸應該是競爭大於合作，亦有稱之為「兩個固定對手間的不穩定共存」(the unstable coexistence of two stable adversaries)的關係。³⁹在平衡政策上，基於國際上普遍為一個中國的認知，縱使台灣與美國之間有著准聯盟的關係，卻是一種不穩定的合作，不僅雙方交往的層級上受限而導致聯盟的實際作用不彰，更由於中國與美國之間的關係時有變化，台灣存在著兩大之間難為小，擔心被出賣的恐懼。民選政府的政策亦時常與美國產生齟齬，讓平衡共產中國的策略無法有效落實，陳水扁政府時期的模型即印證了平衡不足的理論觀點。

綜合觀之，台灣的大陸政策在實行上出現了落差，相較於柯林頓政府時期的美國，期望透過對共產中國的交往，達到促變的成果，亦即希望讓中國能夠民主化，融入以美國為首的世界體系裡。⁴⁰在這過程中，美國自

³⁸ 林泰和，〈美國核戰略與台灣國家安全〉，《東吳政治學報》，25卷2期(2007)，頁165-6。

³⁹ 趙春山，〈建構跨世紀的兩岸關係-正視一個分治中國的現實問題〉，《中國大陸研究》，42卷9期(1999)，頁45-46。

⁴⁰ 參見王高成，〈交往與促變：柯林頓政府對中共的外交戰略〉(台北：五南圖書公司，2005年)，第四章及第五章。

然也不忘以美日同盟等力量去平衡共產中國在亞太地區的崛起。然而就台灣的大陸政策來說，在政治上希望透過美國的力量強烈平衡共產中國，卻沒有刻意影響共產中國的民主化，相反地，由於兩岸密切而興盛的經貿交往，在一定程度上提供了中國共產黨穩定政權的協助，而中華民國台灣化下的結果，也讓台灣民族主義高熾，相對的激起了中國民族主義，使共產黨更為有效地統治中國。這種平衡不足的現象不但說明平衡策略難以與交往策略並存，兩種策略交互使用雖是國家行為者的常態，卻也造成了難以調和的結果，另外在解釋對外政策選擇時，可以發現國內因素更較體系因素來的準確，亦印證了新古典現實主義的有效性。