

兩岸關係的突破：從風險、信任到和解

宋興洲*

摘要

台灣 2004 年的總統選舉，陳水扁因槍擊事件影響以些微票數差距險勝。根據過去四年的經驗，未來陳水扁在改善兩岸關係的努力不大。本文主張，兩岸和解的前題是相互信任。除了雙方建立信任的基礎外，打破主權的迷思亦是關鍵因素。同時，美國在兩岸關係的角色扮演上最多是維持現狀而已。兩岸的和解最後還是要靠雙方共同努力：亦即信任營造。本文分為九節。(1) 前言；(2) 風險的含意；(3) 李登輝的風險遊戲；(4) 陳水扁的風險策略；(5) 「南向政策」的策略；(6) 信任的意義及建立；(7) 主權的迷思及解析；(8) 美國的角色；以及 (9) 結論。

關鍵字：兩岸關係、風險、信任、主權

* 東海大學政治系副教授

壹、前言

國民黨政府自 1949 年遷台後，兩岸之間的軍事衝突只發生在 1949 年到 1960 年期間。歷歷可數的包括：1949 年 10 月 24 日的古寧頭戰役（中共派遣兩萬八千名軍隊攻打金門西北灣，結果遭到挫敗）、1950 年 7 月 16 日的小金門西南方大膽島、二膽島戰役（中共仍然無功而返）、1954 年 9 月 3 日的砲轟金門（估計中共發射了 17243 枚砲彈）、1955 年 1 月的奪取大陳島（1 月 10 日，超過 100 架中共軍機轟炸駐紮在大陳島 2 萬名國民黨軍隊，共投下 300 枚炸彈；1 月 18 日中共人民解放軍佔領一江山島，國民黨軍隊棄守大陳島，全部居民撤回台灣），以及 1958 年 8 月 23 日的金門「八二三砲戰」（中共連續 44 天對金門發射 57 萬 1959 枚砲彈以及 23 枚宣傳彈）。另外，美國總統艾森豪於 1960 年訪台，中共在他抵達台灣時發射了 85896 枚砲彈，並且在艾森豪離開台灣時又發射了 88978 枚砲彈。¹

雖然 1971 年中共取代台灣為聯合國正式會員國，美國又連續與中國發表三個公報（1972 年的上海公報、1979 年的建交公報、以及 1982 年的八一七公報），其中建交公報即代表了美國與中華民國斷交，但是美國國會也於 1979 年 4 月通過「台灣關係法」，一方面為的是保護美國利益，另一方面則是為了維護台灣安全而保證提供其足夠的防禦性武器，並且宣告反對中共以武力對待台灣問題。另外，中共於 1978 年 12 月第十一次黨中央委員會第三全會時，一改過去對台強硬的態度，決議「和平解放」台灣。這是中共在對台關係上第一次不再使用「武力解放」字眼。隨即，1979 年 1 月 1 日，葉劍英在全國人民代表大會上發表告台灣同胞書，其中希望台灣與大陸於未來「統一」，並且主張兩岸應儘速「三通」（通郵、通航、通商）及「四流」（科技、學術、文化及體育之交流）。而鄧小平也在該月不同的場合中（包括在大陸及訪美時）表達善意，兩岸可「和平統一」，但台灣必須放棄主權。1981 年 9 月 30 日，葉劍英針對兩岸統一，提出所謂的「葉九點」。他強調，只要國民黨政府接受「一個中國」原則，台灣可保有資本主義體系，大陸將不會侵犯台灣人民的所有權及任何私有財產、房地產、企業或外國投資的合法權利。然而，中華民國

¹ Mei-ling T. Wang. *The Dust that Never Settles: The Taiwan Independence Campaign and U.S.-China Relations* (New York: University Press of America, 1999), pp. 137, 145, 147.

政府則抱持著懷疑的態度。1984年中國大陸與英國政府達成協議，等香港於1997年回歸中國時將採「一國兩制」的政策。同時，中國方面也宣稱「一國兩制」適用於台灣。²甚而，台灣可保留目前的政黨、軍事、情報系統，維持行政、立法、司法體制，而且統一後，台灣也可保持部分對外關係。³但同樣地台灣反應冷淡，以「三不」政策回應：不接觸、不談判、不妥協。

基本上，1980年代兩岸的敵對關係已經緩和許多。除了1981年中共抗議荷蘭政府售賣3艘潛水艇給台灣外（雖然最後荷蘭仍決定製造並出售），美國爲了聯合中共牽制蘇俄而減少對台軍事武器販賣（如1980年售賣金額爲8.3億美元、1983年減少爲8億，1984年則降低爲7.8億美元）。另一方面，中國大陸和台灣於1981年3月簽定協議，允許台灣以「中華台北」名義參加國際奧林匹克運動會，結果台灣如願以償於1984年派運動員參加美國加州洛杉磯世界奧運會。1986年3月，華航波音七四七貨機遭劫持飛往大陸，結果雙方同意於香港會商，而被劫持的貨櫃機則從廣東飛往香港，交還給華航。1987年10月，台灣廢除戒嚴法，並且開放台灣人民，除了公務及軍事人員執行勤務外，到大陸探親三個月。之後，政府更允許台灣人民因商務、旅遊、文化交流等目的前往大陸。1988年7月，台灣政府鬆綁台商到大陸投資規定，而且准許大陸人民包含媒體記者來台訪問。1989年4月，中華奧運秘書長正式與中國大陸代表簽訂協定，台灣以「中華台北」名義參加國際奧林匹克運動會。同年5月，財政部長郭婉容代表中華民國參加在大陸舉行的亞洲開發銀行會議。1990年5月20日李登輝發表繼承總統後就職演說（蔣經國於1988年1月逝世）。他在講辭中提到，台灣不再把中共當做叛亂團體並且承認過去四十年來中共在大陸具有實質性控制的主權。⁴

以上簡要的歷史事例說明了，自1949到1990年間，兩岸關係經過從衝突、緊張到緩和的階段。但兩岸關係能進一步突破嗎？本文主張，台灣必須跳脫玩弄「風險」的邏輯思維（大陸也不可免），大陸應當積極建立「信任」的可靠基礎（台灣

² Wang, *op. cit.*, pp. 155, 160-161, 305-307.

³ Xiaobo Hu and Gang Lin. "The PRC View of Taiwan under Lee Teng-Hei." *American Asian Review*, 20: 1 (2002), pp. 136-137.

⁴ Wang, *op. cit.*, pp. 227, 229, 311-314.

也應當做)，如此雙方才能打破目前的僵持，共同邁往未來的「和解」進展。因此以下將首先討論李登輝與陳水扁兩位總統任職期間的兩岸關係。同時，以風險（已發生並且正在進行）與信任（尚未發生）這兩個概念作為分析的主軸。最後，以兩岸和解的可能性來探討美國所扮演的角色。

貳、風險：承受或規避？

風險 (risks)，簡單的說，是可能性的發生，指的是行動或事件的結果可能會傷害（或傷損）有價值的事物。⁵這個定義所隱含的意思是，遭受傷害的嚴重性大小要看（依賴於）刺激（行動或事件）與結果之間的因果關係而定。所以德國社會學者貝克 (Ulrich Beck) 直截了當的說：「各種風險總是在於決定——也就是，它們（風險）以決定為先決條件」。⁶如果我們採取非宿命 (nonfatalistic, 非先天命定) 觀點，那麼修正最初的行動、事件或緩和影響力就可能將結果改觀。換句話說，做什麼樣的決定或採取什麼樣的行動就會產生不同程度的（或甚至沒有）風險。如果經過大多數人的評價，潛在的後果不受歡迎或不想要，那麼社會就會被迫避免、減少、或至少控制風險。為了控制風險，因此各個國家及社會都會假想可能發生的風險而設計出某些制度評估並管理風險以便因應。例如，颱風、火災或車禍，就有消防隊或相關機構隨時待命，當急難發生時便能立即進行搶救或防止災情的擴大。這是就大眾已知的風險情況而言。然而，另一方面，過去的經驗顯示，沒有一份簡單的清單可以很容易地評估及管理風險。由於個人偏好、利益、價值的不同，而普遍適用的道德原則又不存在，導致彼此對風險的認知與看法不同，因而風險成了異質性的現象 (heterogeneous phenomena)，要尋求風險的標準化評估和處理也就變得不可行。⁷

就國際關係而言，領導者對風險的態度與其對外關係（或制定外交決策）採取何種選擇息息相關。雖然所有決策者都是仔細盤算的目標追求者 (calculating

⁵ Andreas Klinke and Ortwin Renn. "A New Approach to Risk Evaluation and Management: Risk-Based, Precaution-Based, and Discourse-Based Strategies." *Risk Analysis*. 22: 6 (2002), p. 1071.

⁶ Ulrich Beck, *The Reinvention of Politics* (Cambridge: Polity, 1997), p. 30.

⁷ Klinke and Renn, *op. cit.*, pp. 1071-1072.

goal-seekers)，但他們則有不同的「個人決策風格」。例如，蘇聯領導人之間就不一樣，赫魯雪夫（Khrushchev）與布里茲涅夫（Brezhnev）在領導及決策風格上迥然不同。而且，過於膽大與過於謹慎的行動都可能引發或發動戰爭，但關鍵性的因素則是對風險的態度。⁸例如，1962年古巴危機的主角之一赫魯雪夫，採取膽大的行動將飛彈運往古巴，可被稱為風險的接受（risk-acceptant）；而1968年「布拉格春天」（Prague Spring）的破滅者布里茲涅夫，則是基於對東歐集團維繫的考慮、謹慎行事、派兵侵略捷克，可被歸為風險的規避（risk-averse）。不過，以上的說法可能造成混淆。所以，這些術語必須加以澄清。所謂「風險中立」（risk-neutral）的人，指的是他對玩賭博遊戲和接受「確定的期待價值」之間沒有差別。譬如某人賭博，贏可得兩百元，輸則為零元，機會各是一半，但如果他不賭則肯定獲得一百元，那麼在這賭與不賭之間，對他而言，沒有什麼差別，就可稱為風險中立。⁹而「風險承受」（risk-acceptant）或「風險尋求」（risk-seeking）則是偏好賭博而放棄肯定獲得的利益或價值。至於「風險規避」（risk-averse）則是願意接受一定獲得的好處而放棄賭博。¹⁰根據以上的定義，蘇聯兩位頭子的行為就可從風險的角度解釋。赫魯雪夫知道如果在古巴設立飛彈基地成功，將彈頭瞄準美國本土，那麼與美國間的競爭蘇聯將處於優勢，但他也了解到這麼做的結果可能會製造雙方的緊張情勢，戰爭的可能性無形增高。不過，他願意放手一賭，所以被稱為風險承受。相對地，面對捷克共黨內部的改革（其目的是使其國內事務自由化以及達到國際上某種程度的自由，但同時不放棄共產黨控制及華沙公約的成員資格），布里茲涅夫擔心這種發展會擴散到其他東歐國家，可能導致整個東歐集團的解體。而蘇聯出兵、入侵及鎮壓乃輕而易舉，且美國又不至於軍事干預。所以，在考慮東歐崩潰的高度風險及鎮壓遏止的確定成功下，布氏的作為可稱為風險規避。

不過，無論是風險承受或風險規避都可用來解釋戰爭（或爭端）可能（或已經）

⁸ Barry O'Neill, "Risk Aversion in International Relations Theory," *International Studies Quarterly*, 45 (2001), p. 617.

⁹ 但如果他肯定得到的金額少於100元，例如50元，那麼這個人就可能轉變為願意賭博而放棄肯定獲得的50元。在這種情況下，他就不再是風險中立。反之亦然。如肯定得到的金額多於100元，如150元，那麼他就會放棄賭博而選擇這肯定的150元。此時，他也不再有風險中立。

¹⁰ O'Neill, *op. cit.*, p. 619.

爆發，似乎顯得彼此矛盾。而根本原因則在於認知（*perception*）上的差異，也就是戰爭及衝突的發生常常是因為錯誤認知（*misperception*）的結果。¹¹事實上，選擇包含著策略及心理的成份。認知加上對風險的評估（包括對本身條件及狀況的衡量）共同決定了選擇的方向。眾所周知的「安全困境」（*security dilemma*）便是最好的說明。¹²但諷刺的是，風險評估則由權力來決定。¹³換句話說，誰有權力，誰就能決定什麼是風險，而這個決定則完全根據有權力者的心理判斷。不但認知是來自於個人心理，而且風險是由有權者的心理價值而決定。所以為達成預期目標，領導者心理的認知和對風險態度決定了政策的走向。可是，在國際「互動」（不管是直接或間接，顯性或隱性）的情況下，一國的單獨行動不可避免地引起他國的反應不一，這就在於各方認知和風險的態度不同。因而一方這麼做為的是風險規避，但他方則認為這種舉動是風險承受。從這個角度，以下將探討李登輝及陳水扁執政期間的策略，至於是否為風險規避還是風險承受則依當事者或別國領導者（中共及美國）的判斷而定。

參、李登輝的風險遊戲

由於李登輝為「欽定」的副總統，在國民黨內沒有自己的實力及班底，雖然他在1972年被任命為行政院政務委員，並曾擔任過台北市市長及台灣省主席，不過他在繼任總統後剛開始的抱持態度是「戒慎恐懼」。在他剛上任的幾個月，國民黨召開十三全會，除設立「大陸事務指導委員會」外，並提議未來鬆綁「三不」政策。

¹¹ 見 Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1976)。

¹² 一個國家本來不想侵略他國，但為了自身的安全，必須建立國防及軍隊以防萬一遭到別國的侵略。可是，別的國家看到這個國家壯大自身的軍事力量後，不由得害怕處於劣勢會遭侵犯，因而也加強自己的國防軍事。如此一來，各國軍武競賽，有如螺旋般的旋轉而上，似乎無法終止，而戰爭的危機隨時一觸即發。

¹³ 美國學者斯洛維克 (Slovic) 研究「風險評估」的結論是：「誰控制了風險的定義，就掌握了當前問題的理性解決之道。如果你以某一種方式界定風險，那麼不管是最具成本—效果 (cost-effective, 註：花愈多的成本達到效果的機會就愈大，也就是，用成本換取效果)、最安全或最好的選擇將會浮出檯面。如果你用另一種方式，也許是加上本質特徵及其他情境因素，來界定風險，那麼你將可能得到行動解決方案的另一套順序。因此，界定風險是權力的展現。」見 Paul Slovic, "Trust, Emotion, Sex, Politics, and Science: Surveying the Risk-Assessment Battlefield," *Risk Analysis*, 19: 4 (1999), p.699.

接著，經過國民黨內部的鬥爭後，李登輝於1990年競選總統而順利當選。同年下半年，總統府成立「國家統一委員會」。1991年，「國家統一綱領」通過，「大陸事務委員會」（簡稱「陸委會」）在行政院下設立，並且民間團體成立「財團法人海峽交流基金會」（簡稱「海基會」）。同年5月1日，李登輝宣佈終止長達40餘年的「動員戡亂時期」條款。次年，立法院通過「台灣地區與大陸地區人民關係條例」。對於台灣方面的動作，中共也以善意回應：1991年，中共中央「台灣工作小組」與國務院所轄之「台灣事務辦公室」結合，以統一對台政策；並成立「海峽兩岸關係協會」（簡稱「海協會」）作為「海基會」的對口單位。¹⁴

兩岸良性互動發展的最高峰是在1992年。該年11月，「海基會」與「海協會」於香港會商，最後達成「一個中國」的共識（所謂的「九二共識」），也就是，「一個中國」意義，雙方在對談時意見不同，但可各自表述。¹⁵1993年4月，辜振甫（海基會董事長）及汪道涵（海協會會長）於新加坡進行首次的「辜汪會談」，並簽署「辜汪會談共同協議」、「兩岸公證書使用查證協議」、「兩岸掛號函件查詢與補償事宜協議」以及「兩會聯繫與會談制度協議」等四項文件。之後，1995年1月中共總書記江澤民發表「江八點」，建議兩岸進行和平統一談判（主張發展兩岸經貿並倡議兩岸領導人可在適當時機互訪），而李登輝則在4月發表「李六條」，善意回應「江八點」（但堅持和平解決兩岸爭端）。因此，除了上述四項協議外，直到1995年6月中共中止兩會會談為止，兩岸舉行了十六次會談。¹⁶

自1990年當選總統後，李登輝已日益穩固他在中華民國政府、國民黨以及人民心中的地位。¹⁷而他的作風也開始從保守轉為積極：一方面，以「本土化」、「新台灣人」為號召試圖全面獲得台灣人民的支持，另一方面，則憑藉民意的聲援以「務實外交」、「提昇台灣國際地位」為口號希望突顯台灣經貿實力並打破外交困境。雖

¹⁴ 蔡東杰，〈兩岸外交競爭主軸之變遷與挑戰〉，《全球政治評論》，第2期(2003)，頁58。

¹⁵ 「海基會」於十月發函「海協會」，而「海協會」則於11月16日回函「海基會」，分別說明對「一個中國」的看法。引自 Hu and Lin, *op. cit.*, pp. 142-143; 見 Xu Shiquan, "The 1992 Consensus: A Review and Assessment of Consultations between the Association of Relations across the Taiwan Straits and the Straits Exchange Foundation," *American Foreign Policy Interest*, 23: 3 (June 2001), pp. 126-129.

¹⁶ 同註14，頁59；許志嘉，〈政黨輪替後兩岸關係發展〉，《全球政治評論》，第2期(2003)，頁86-87。

¹⁷ 有關李登輝以民主改革為號召，如何利用機會鞏固他的政治權力及在民間社會的地位，可參考 Chia-lung Lin and Bo Tedards, "Lee Teng-Hui: Transformational Leadership in Taiwan's Transition," *American Asian Review*, 20: 2 (Summer 2002), pp. 75-122.

然南韓繼沙烏地阿拉伯（1990年）後於1992與中共建交，從此台灣所有邦交國都比台灣面積要小，但國民黨政府爭取到美國一百五十架F16戰機的軍售，無異對台灣安全形式上有更加一層的保障（象徵的意義仍比實質的意義要大）。對李登輝而言，美國間接的友好、「九二共識」下兩岸關係的平順，再加上台灣民間聲望的升高，是他扭轉時機的最佳時刻。如果能爭取到國際活動空間，將產生加分作用，即使中共刻意打壓，也不致於引起軍事衝突的危險。所以，他願意承受風險。

1993年5月，李登輝在國民大會演說時聲稱要推動「重返」聯合國運動。同年11月，台灣官方代表參加在美國西雅圖舉行的「亞太經合會」時，提出「階段性兩個中國」的說法，正式放棄了「一個中國」的承諾。中共在震驚之餘，李登輝的1994年言論更是對中共在改善兩岸關係的盼望上一大打擊。他在接受日本作家司馬遼太郎訪問時提到：22歲以前他是日本人；感到身為台灣人的悲哀；以及國民黨是外來政權。另外，對「千島湖」事件（台灣旅客遭到殺害）的評論是，中國大陸是強盜政府。而1995年的「江八點」和「李六條」對兩岸之間的傷痕也並沒有產生任何彌平作用，因為北京的主張是「黨對黨」的談判，而台北的立場則是「政府對政府」的談判，反而增加中共的猜疑。¹⁸甚且，美國參眾兩院分別以97比1、360比0的壓倒性多數通過邀請李登輝訪問美國。同時，台灣密集遊說美國亦頗有斬獲，至少23個州議會通過支持台灣的決議文，其中還包括數個州主張台灣應重返聯合國。當李登輝在母校康乃爾大學發表演說時，除了強調「民之所欲，常在我心」外，也提到台灣想再度加入聯合國。但美國國務院則抱怨，李登輝藉機表達政治性想法似乎糊塗（silly 愚蠢）。¹⁹

對於台灣積極拉攏美國和李登輝訪美成行，中共的解讀非常清楚：李登輝擴張權力（表演給台灣人民看，以獲得其更多的支持）的主要工具就是他有能力來惱怒（gall）北京政府。而中共的反應也極為明確：在獲知李登輝取得訪美簽證後，即刻取消中共國務官員訪美；召回正在訪美的中共空軍司令官並取消所有行程；無限期延宕中、美雙方法律專家的會議；召見美國駐北京大使羅伊（Stapleton Roy）不

¹⁸ Hu and Lin, *op. cit.*, pp. 143-144.

¹⁹ Lynn T. White III, "America's Interests in the First Democratic Chinese President," *American Asian Review*, 20: 1(2002), pp. 169-170.

但表達嚴重的抗議，要求取消李登輝簽證決定，並警告美國此舉將危及中美關係的所有層面。之後，北京召回中共駐美國大使，並延遲同意美國新派任中國使節沙瑟（James Sasser）的到任。因而，有段時間，中美雙方都沒有彼此的代表。²⁰

事實上，雖然李登輝在擔任總統的 8 年期間（1988-1995）說過「反對台灣獨立」的次數超過 437 次，支持「兩岸統一」的言論也有 381 次，²¹但中共領導者從來不相信李登輝真的想要統一。對中共而言，李登輝所以「找麻煩」是因為他相信製造爭端將幫助台灣在國際社會中獲得正式的承認。而讓北京感到氣結的是，李登輝在台灣有民意的支持和正當性的基礎，要制定一個有效的台灣政策而達到中國統一就變得不太可能。即使台灣當地對李登輝大加撻伐不遺餘力的人士（如新黨）也不得不承認，李登輝非常「有技巧的奪權、善變和獨裁」。²²換言之，李登輝不管是在台灣、大陸及外交政治上，都能把他自己變成兩岸緊張的焦點人物。諷刺的是，雖然大陸無論在軍事或外交的實力都比台灣要強得許多，但中共又無法找出適當的方案（在不武力犯台的前題下）來遏止台灣偏離統一的趨勢，最後只有以象徵性的姿態來警告台灣了。那就是，於 1995 年 8 月中在東海海域實施大規模火炮實彈演習，接著在 1996 年 3 月於台灣南北方鄰近海域進行飛彈試射。但李登輝似乎有恃無恐，他安慰台灣人民，中共所打的是「空包彈」而且他已準備好十八種方法來對付中共。

1996 年 5 月 20 日，李登輝發表總統就職演說，雖不提台灣加入聯合國，但內容已經不再像六年前就職時所說的「台灣和大陸都是中國不可分割的一部分」，而是強調中華民國為主權國家：台灣沒必要追求獨立，但仍繼續循著「務實外交」的途徑以確保國家尊嚴和進一步發展空間。²³到了 1998 年，當美國總統柯林頓訪問大陸時，發表「三不」政策（不支持台灣獨立、不支持兩個中國或一中一台、不支持台灣加入以國家為成員之國際組織）後，兩岸雙方從 10 月 14 到 19 日在上海舉

²⁰ 同上註，頁 170。

²¹ 引自 Wang, *op. cit.*, p. 407.

²² Asad Latif, "Chinese Commentators Hit Out at Taiwan's President," *Straits Times*, August 1, 1995, p. 28. 引自 Lynn T. White III, *op. cit.*, p. 172.

²³ Hu and Lin, *op. cit.*, pp. 146.

行第二次「辜汪會談」。²⁴可是，1999年7月6日，李登輝接受德國廣播電台訪問時，把兩岸關係解釋為「特殊國與國關係」（通稱「兩國論」），無異為兩岸關係更加上一層雪霜。以上兩個事例使北京政府看穿李登輝的技倆——以美國為靠山。所以得出這個結論乃直接衍生於以下的思維邏輯：如不是柯林頓的「三不」政策，台灣會重回談判桌嗎？如果不是美國誤炸中共駐南斯拉夫大使館，而中國沒有採取強烈的抗議動作之後，李登輝會發表「兩國論」嗎？²⁵就李登輝而言，如果美國支持台灣，就採風險承受，但如果美國對中共表達善意，則持風險規避。

肆、陳水扁的風險策略

2000年2月21日，中共發表「一個中國原則與台灣問題白皮書」，其中提到三個「如果」：(1) 如果出現台灣被以任何名義從中國分割出去的重大事變；(2) 如果出現外國侵略台灣；(3) 如果台灣當局無限期拒絕通過談判和平解決兩岸統一問題，那麼北京將使用必要的強制手段，包括軍事武力，來解決台灣問題。²⁶而朱鎔基則於3月15日（台灣總統大選前5天）的記者會上表明，如果要不是台北宣布「兩國論」，北京是不會發表白皮書的。而且他向台灣選民喊話，投票給主張台獨的候選人之前要三思以免事後後悔。朱氏的談話，顯然地，警告台灣的訊息濃厚。不過，當陳水扁當選中華民國第十屆總統時，中共的態度又稍嫌緩和。五月時，中共副總理錢其琛提出「世界上只有一個中國，大陸與台灣同屬一個中國，中國的主權、領土是不容分裂的」。相對地，陳水扁於5月20日總統就職演說中表示：「只要中共無意對台動武，本人保證在任期之內，不會宣布獨立，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。」這就是所謂的「四不一沒有」。隔日，中共國台辦發表聲明，除表明大陸處理兩岸關係問題的立場及捍衛一個中國原則外，也表達堅決反「台獨」、反分裂

²⁴ 會中，雙方又是各說各話。汪道涵重申「世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分」，而辜振甫則強調「分治」與「對等」的現實。引自蔡東杰，前引文，頁62。

²⁵ Zong Hairan, "Responding to the 'Two States Theory,'" *Chinese Law and Government*, 23: 2 (March/April, 2002), p. 14.

²⁶ 蔡東杰，同註14，頁62；Hu and Lin, *op. cit.*, pp. 150-151.

的決心，並重申兩岸應在一個中國原則基礎上進行對話與談判。

陳水扁上任之初，言行小心翼翼，主要是尋求穩定的局面。他了解過去擔任立法委員的立場（反對一個中國原則，中國只是指中華人民共和國，與台灣無關）必須調整，至少可免於中共的文攻武嚇，使不確定的風險降至最低。同時，他只獲得39%選票當選，除台灣大部分人民不見得支持台獨主張外，他又必須面對民進黨在立法院只有三分之一席次的困境，如果引發統獨爭議，只有使情勢惡化。另外，陳水扁對美國方面也保持低姿態，一方面不願使美國為難，另一方面又不想讓中國反彈。例如李登輝任內雇用美國卡西迪（Cassidy）顧問公司積極遊說美國國會，因此美國國會在1999年到2000年的會期時提出「台灣安全加強法」（Taiwan Security Enhancement Act）。而陳水扁政府則對這個法案保持中立態度，也就是沒有積極介入進一步的遊說。雖然美國眾議院於2000年會期以壓倒性的多數通過該法案，但是參議院卻從未將其放入議程，因此胎死腹中。²⁷同樣地，陳水扁政府也沒有積極要求美國政府出售神盾級（Aegis）雷達和反導彈技術，使得柯林頓和布希政府可以延宕售賣這類武器的決定，而沒有執行台灣關係法的壓力（符合台灣需要、提供足以自衛的防衛性武器）。甚且，陳水扁政府也強力支持中國大陸加入世界貿易組織（WTO），並和美國白宮合作以轉變一些重量級國會議員的態度。從這些例子中，陳水扁所展現的是，他不會給美國白宮帶來不必要的麻煩，不管是刺激中共或聯合美國國會。²⁸不過，中共對陳水扁的態度則是「聽其言，觀其行」，雖不致於到了懷疑的地步，但至少還是抱持著謹慎的角度。

實質上，陳水扁五二〇就職演說的「四不一沒有」只是消極的作為。對於中共的呼籲——在「九二共識」的基礎下恢復兩岸對談，扁政府仍然以消極、模糊的方式回應。例如陳水扁在就職滿月（6月20日）的記者會上指出，1992年海基、海協兩會曾討論「一個中國」問題但是沒有共識，如果有「共識」，應該是「一個中

²⁷ 美國參議院未考慮該法案的部分原因是，柯林頓政府已經將其重要條款付諸實現，例如改善美台雙邊軍事訓練和溝通關係。而共和黨佔多數的眾議院通過該法案之目的是迫使行政部門改變對台灣與大陸的政策。事實上，柯林頓政府已實現其中最重要的目標，而且陳水扁政府也沒有積極支持，所以此法案最後變為懸而未決（moot）。見 Bruce J. Dickson, "New Presidents Adjust Old Policies: US—Taiwan Relations under Chen and Bush," *Journal of Contemporary China*, 11: 33 (2002), p.647.

²⁸ 同上註，頁 647-648。

國，各自口頭表述」。6月28日，陳水扁接見美國亞洲基金會代表時，仍然以相同的說法表明其態度。不過，次日，陸委會主委蔡英文則聲明，陳水扁的說法只是表示扁政府可以接受我方描述會談過程的用語。7月底，陳水扁在記者會上一改「九二共識」的說法，而以「九二精神」取代。他表示願在既有的基礎上，本諸九二年的精神，共同建立兩岸的良性互動。所謂「九二共識」是「沒有共識的共識」，而「九二精神」是「對話、交流及擱置爭議」。²⁹陳水扁的這種說法似乎是想與中共保持一段距離。九月時，陳水扁接受日本讀賣新聞專訪時表示，台灣的將來必須尊重台灣人民的決定，多數人民不接受「一國兩制」。到了10月，陳水扁接受新加坡聯合早報訪問時更明確地指出，「統一不是唯一的選項」：依照民主原則，「加速國家統一」應經由人民同意；由於主張統一、獨立或維持現狀都有，因此還有其他不同的選項。³⁰顯然地，陳水扁並不正面回應有關兩岸統一問題。他採取的方式是迂迴和模糊，至少這樣不會得罪反對統一的支持者。

不過，扁政府在2001年又向中共不斷表達善意。首先，陳水扁在2000年12月31日發表跨世紀談話，呼籲中共領導人公開放棄武力威脅，「從兩岸經貿與文化的統合開始著手，逐步建立兩岸間的信任，進一步共同尋求兩岸永久和平、政治統合的新架構。」同時，為了促進兩岸經貿關係，陳水扁表示，未來政府將以「積極開放、有效管理」方式發展雙方關係。2001年1月1日，台灣開始實施金門、馬祖與大陸對岸的「小三通」。當他訪問中南美洲邦交國時，陳水扁於瓜地馬拉（5月27日早上，台北時間28日凌晨）舉行茶敘並提出兩岸「新五不政策」：（1）軍售、過境美國不是對中共的挑釁；（2）中華民國政府不會錯估、誤判兩岸情勢；（3）台灣不是任何一個國家的棋子；（4）政府從來沒有放棄改善兩岸關係的誠意與努力；（5）兩岸關係不是零和關係。³¹8月底，總統府設置的「經濟發展諮詢委員會」（簡稱「經發會」）召開三天的全體會議，陳水扁在會議結束時致辭仍以「積極開放、有效管理」作為未來政策的方向。結果，11月扁政府正式宣告實施「積極開

²⁹ 蔡政修，〈五二〇後的兩岸關係結構與兩岸政治談判前景〉，《問題與研究》，42卷1期（2003），頁77；許志嘉，前引文，頁94-95。

³⁰ 蔡政修，前引文，頁77。

³¹ 《聯合報》，2001年5月28日，1版。

放、有效管理」，以規範台商的大陸投資。雖然陳水扁在改善兩岸關係上的進展不大，但不刺激中共是他最好的策略。而且，這種方式也是風險最低的狀況。

扁政府於2002年3月底同意有條件開放（其實是小規模的低度開放）八吋晶圓廠赴大陸投資後，5月9日，陳水扁在金門大膽島提出「大膽宣言」³²向大陸方面表達善意。但是，8月3日，他在世界台灣同鄉聯合會第廿九屆年會致詞時強調，台灣是主權獨立的國家，不是別人的一部分，不能成為第二個香港、澳門，「台灣跟對岸中國，一邊一國要分清楚」。³³陳水扁的措辭想當然爾地引來中共強烈的抨擊。8月5日，中共國台辦發言人嚴厲指控陳水扁的言論與「兩國論」沒有兩樣。³⁴到了12月，中共發表《二〇〇二年中國的國防》白皮書，其中包含了不排除對台使用武力的字眼，³⁵可見中共對陳水扁的「一邊一國」不但念念不忘，而且也氣憤難消。

陳水扁也知道中共的反應惡劣，所以他在2003年元旦祝詞時就有促進兩岸良性互動的主張。他說，要建立兩岸「和平穩定架構」的第一步，是從協商和推動兩岸直航及相關的經貿議題著手，為雙方文化與經濟進一步的交流提供條件，進而使兩岸能夠在既有的及漸進的互信上，秉持民主、對等、和平的原則，共同處理更長遠的問題，因為只有海峽兩岸都維持穩定進步，才能為兩岸人民創造最大的福祉。³⁶顯然地，陳水扁已經將他「一邊一國論」的說法完全拋諸腦後。同時，一月底兩岸雙方共同促成了「台海兩岸臨時包機間接直航」（客機由上海經香港或澳門停留後轉往台灣），使得一千多名的台商及眷屬能儘早返台過年。也許，這個事件並不

³² 內容包括：(1) 兩岸關係正常化必須從經貿關係正常化開始做起，兩岸政治統合的第一步必須從經貿及文化的統合開始著手；(2) 兩岸復談的第一步是先行互訪，8月1日他兼任民進黨黨主席，將推動執政黨中國事務部主任率團訪問中國大陸，以促進政黨和解；(3) 兩岸三通是必走的路，小三通是大三通的第一步。

³³ 引自許志嘉，前引文，頁95。

³⁴ 國台辦發言人甚至用更強硬的語句：「充分暴露了他頑固堅持『台獨』立場的真面目，是對包括台灣同胞在內的全體中國人民的公然挑釁，也是對國際社會公認的一個中國原則的公然挑釁，必將對兩岸關係造成嚴重的破壞，影響亞太地區的穩定與和平。．．．我們嚴正警告台灣分裂勢力，不要錯判形勢，立即懸崖勒馬，停止一切分裂活動。」引自許志嘉，前引文，頁103。

³⁵ 中共將「以最大的誠意、盡最大的努力和平統一的前景，但決不承諾放棄使用武力。．．．中國武裝力量堅決捍衛國家主權和統一，有決心、有能力制止任何分裂行徑。」引自許志嘉，前引文，頁100。

³⁶ 《聯合報》，2003年1月1日，2版。

代表兩岸雙方已經往協商、合作的方向前進，但就象徵性的意義而言，兩岸是可以良性互動的。

事實上，如果把陳水扁有關兩岸關係的所有言論對照來看，可以發現常常彼此矛盾與衝突，但是如果區分他說話的場合，就不難了解是有差別的。當面對全體台灣人民時，他的言論比較四平八穩，而在特殊場合時，他的言行就比較「刺激」。所以，他在世界台灣同鄉會的言論，應該解讀為滿足台獨人士或基本教義派的心理需求。他有關中共的談話內容，包括從「未來一個中國」（在某個場合）到「接受一個中國等於終結中華民國」（在另外一個場合），竟出現那麼大的差異，固然一方面是為了順應及安撫民進黨內部派系的「台獨」主張（特別是「新潮流」），³⁷但另一方面則是為了把執政的焦點放在解決國內經濟不景氣及失業率增高等問題上。同時，他的民間聲望（根據各項民意調查結果）也已下滑，是否能繼續連任是他最在意的事。當他擔任台北市長時，民意支持度將近八成，但尋求連任卻落選，如果不儘快提升民調支持度及獲得選民的信任，要想連任總統將是隱憂。相反地，對中共持友善態度，也不會吸引更多選票，不但台獨基本教義派人士會反對，而且是否獲得一般大眾的信任也頗值得懷疑。而最基本問題是，如果陳水扁真的願意與大陸和解，為何執政以來雙方沒有正式的接觸？如果突然搔首弄姿、頻頻招手，豈不被懷疑一切是為選舉？其實，陳水扁沒有李登輝在位的本錢（無論在黨、政、軍以及民間，李登輝都居於主導的地位），批評他的人士說他善變，³⁸但他所作所為又何嘗不想儘可能地「風險規避」呢？所以，表面而言，他總是會回到不得罪各方的平衡點上。

上述的推論固然合理，然而，陳水扁為了連任，寧可「風險承受」，不顧美國及中共方面的反對。當世界衛生組織在中共強力干預下拒絕台灣成為觀察員時，陳水扁隨即提出舉辦加入世界衛生組織和核四「公民投票」。雖然沒有法源基礎，但陳水扁堅持舉行這種「諮詢性公投」，³⁹無異是利用機會給自己選舉加分。甚而，

³⁷ 見 Chien-Min Chao, "One Step Forward, One Step Backward: Chen Shui-bian's Mainland Policy," *Journal of Contemporary China*, 12: 34 (2003), pp. 125-143.

³⁸ 基層（農漁業）金融改革就是一例。

³⁹ 陳水扁的正當說辭是：公投是國民基本人權，台灣不是別人的一省或一州，台灣的未來與前途由台灣人民決定，絕非任何國家、政府可以剝奪、限制或反對。《聯合報》，2003年6月23日，A2。

他宣稱任期內完成核四及其他重大公共議題公投。在陳水扁不斷地強力鼓吹及宣示下，立法院也跟著著手「公投法」。另一方面，陳水扁於日本的每日新聞專訪時指出，如果中共還是堅持「一個中國」原則，台灣無法接受兩岸直航。⁴⁰不過，由於立法院臨時會沒有通過「公投法」，陳水扁竟然宣示「沒有法也可以公投」，因為公投是憲法賦予人民的權利。⁴¹這種罔顧法律但可激起台灣意識的舉動，難道不是爲了選票？

9月28日，民進黨慶祝建黨十七年大會時，陳水扁提出2006年「共同催生台灣新憲法的誕生」，呂秀蓮則明示民進黨將繼續致力推動「去中國化」。⁴²10月1日，陳水扁宣示，新憲法須經公投決定，因為憲政有問題，台灣是不完整國家。在公投的議題上不斷加溫，選票是最大的考量已經昭然若揭。10月4日，李登輝與陳水扁同時出席「爲台灣宣教暨台灣國家祈禱大會」，並手牽手共同唸出「建設台灣國爲真正的民主共和國」。另外，扁政府在10月29日通過行政院版「公投法草案」，其中包括總統可提國家主權防禦性公投，於是朝野開始展開攻防。同時，大陸方面（如海協會會長汪道涵）也表達，台獨公投會推向危險邊緣。但陳水扁則回應，「有人擔心台灣民主進一步的深化，中國是否會來打台灣，這是一件很奇怪的事」，反而他認爲推動公投才能確保台灣。⁴³相對地，中共總理溫家寶則於11月21日美國華盛頓郵報專訪時聲言，台灣公投、制憲均是「分裂祖國的挑釁活動」。⁴⁴

11月27日，立法院三讀通過國民黨及親民黨版的「公投法」，其中規定政府不得舉辦諮詢性公投，並排除行政院發動公投的權力。但陳水扁兩天後表示，2004年3月20日總統選舉時同時舉辦公投。不過，陳總統於12月5日則改口向美國示意，將舉辦「防衛性」(preventive, 即預防性)公投而非「防禦性」(defensive)公投。⁴⁵甚至他於2004年1月15日信誓旦旦的說，3月20日總統大選兩大任務是公投與連任，如果這兩項任務他必須抉擇、排先後順序，那麼公投是他最優先的選擇。

⁴⁰ 《聯合報》，2003年7月5日，A2。

⁴¹ 《聯合報》，2003年7月15日，A4。

⁴² 《聯合報》，2003年9月29日，A1，A3。

⁴³ 《聯合報》，2003年11月18日，A2。

⁴⁴ 《聯合報》，2003年11月24日，A4。

⁴⁵ 《聯合報》，2003年12月6日，A2。

如果兩項不能兼得，他寧願公投做為他對台灣這塊土地、對台灣歷史必須完成的重大任務，而不是把連任當成三二〇最重要的意義。⁴⁶事後證明，並非如此，連任仍是他心中的最愛，否則何必如此大費周章，又為什麼不另擇他日舉行？陳總統並於次日公布公投的兩個議題，⁴⁷以化解美國的疑慮。美國白宮則回應，不反對，不背書。不過國防部長湯曜明則於 2004 年 2 月 18 日表示，即使公投第一題沒通過，愛國者飛彈三型照買。⁴⁸明顯地，陳水扁的公投只是虛晃一招，目的仍是增加自己的選票。

結果，3 月 20 日公民投票兩個議題都沒有通過，因為領票人數沒有超過全體合格選民(1649 萬 7746 人)的一半(需要 824 萬 8873 人，第一題投票率只 45.17%，而第二題投票率有 45.12%)。把公投與總統選舉綁在一起，是陳水扁的增加得票率的一項選舉考量。另外，在總統大選方面，陳水扁則以 647 萬 1970 票，以多 2 萬 9518 票些微差距，險勝連任。不過，因為廢票達 33 萬 7297 張，而且前一天陳水扁與呂秀蓮於台南掃街拜票時均遭「槍傷」，疑雲重重，所以開票當晚連戰宣布選舉無效及當選無效之訴。陳水扁以「風險承受」的方式贏得總統連任，但是，對於中國大陸方面，未來四年他是否仍「風險承受」或是採「風險規避」，只有時間來證明了。不過，無論何者（承受或規避）都無法促進兩岸的和解。除非捐棄風險的考量，和解才有希望。

伍、台灣經濟避險策略：「南向政策」

就國際關係而言，由於國家可能面臨風險而導致學派之間爭論不休的，有兩個彼此敵對的概念：絕對得利（absolute gains）與相對得利（relative gains）。持比較樂觀的新自由制度學派（neoliberal institutionalism）認為，國家之間只要在雙方都

⁴⁶《聯合報》，2004 年 1 月 16 日，A1。

⁴⁷ 公投題目分別是：(1) 台灣人民堅持台海問題應該和平解決。如果中共不撤除瞄準台灣的飛彈、不放棄對台灣使用武力，您是否贊成政府增加購置反飛彈裝備，以強化台灣自我防衛能力？(2) 您是否同意政府與中共展開協商，推動建立兩岸和平穩定的互動架構，以謀求兩岸的共識與人民的福祉？《聯合報》，2004 年 1 月 17 日，A1。

⁴⁸《聯合報》，2004 年 2 月 19 日，A1。

有好處的情況下就會合作。換句話說，國際合作的基礎是彼此都「絕對」得到「好處」。因為國家企圖極大化（*maximize*，增加到最大極限）絕對好處（也就是說國家的偏好是「基於對自己福利的評價，而非對他國的福利評估」），既然有好處，為什麼不合作？⁴⁹但是，持比較悲觀的新現實學派（*neorealism*）則認為，國家之間的合作必須先比較雙方各自得到的好處後才能決定。如果一方認為，雖然合作後自己會得到好處，但是對方得到的好處更多（或更大），那麼在雙方「相對」得到「好處」的考慮下，就不會合作。所以「當國家面對合作可能性時，如果覺得不安，就會考慮好處如何畫分的問題。至於所考慮的問題，不是『我們都會獲利嗎？』，而是『誰會得到更多？』假設合作所得到的好處按二比一分配，那麼得利較多的國家就可能以其所得到的利益實施某項政策，企圖傷害或摧毀對方。即使雙方合作後都將獲得相當大的絕對利益，但只要一方害怕對方會使用所增加的能力時，就不見得會彼此合作。」⁵⁰

在雙方都有好處的情況下，新自由制度學派主張，國家與國家之間合作是沒有條件的。然而，新現實學派則反駁，國際合作是有條件的，即使雙方都得到很大的好處。這是因為國家在所追求的利益上不止是絕對的（最大的正面效果）而且是相對的（在利益所得上使雙方差距最小）。⁵¹因此，國家在決定與別國合作之前，至少會權衡四項因素。⁵²首先，經濟合作與對方軍事威脅的程度是否呈現正面的相互關係？換言之，是否因為雙方合作後，對方將所得的利益轉變，增強其軍事力量，進而造成對己方的威脅反而增大？譬如，台灣與大陸經濟合作，大陸會不會同時增強經濟及軍事力量，然後對台灣的威脅更加嚴重？其次，經濟合作後是否拉近彼此的經濟實力因而受到對方競爭的威脅？舉例而言，雙方合作後如果將工業技術或管理專業知識轉移給對方，是否原先的佔上風將因此失去經濟上的絕對優勢（*absolute*

⁴⁹ Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), p. 66.

⁵⁰ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979), p. 105.

⁵¹ Joseph Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," in David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993), p. 129.

⁵² 可參考 Ping Deng, "Taiwan's Restriction of Investment in China in the 1990s: A Relative Gains Approach," *Asian Survey*, 40: 6 (2000), pp. 959-961.

advantages)？例如，台商前往大陸投資八吋晶圓廠，台灣的半導體產業會不會從此一落千丈而一蹶不振？

第三，經濟互動的結果是否將導致己方的政治自主性降低？易言之，如果經濟互動後產生「不對等的相互依賴」(asymmetrical interdependence)，也就是說，一方的經濟變得更依賴對方的市場，那麼較依賴的一方會不會在政治選擇上或政策制定上受到很大的限制？例如，1960年代到1980年代，台灣的主要出口對象為美國而且賺取大量的美金外匯。為了平息美方的抱怨和平衡台美之間的貿易順差，台灣每年派遣採購團赴美採購。同樣地，台灣的經濟是發展的命脈，如果台灣與大陸經濟互動頻繁後，台灣對大陸的依賴與日俱增，那麼台灣會不會因而減少政策制定的自主性？第四，合作夥伴的特性與過去接觸的經驗也是考慮的重要因素。尤其，與鄰近、強大、武裝軍事具攻擊性及存敵意的國家合作，如果和遠距離、弱小、武裝軍事為防衛性及持善意的國家合作相比，那麼所產生的隱憂和風險要來得大。而且，如果合作的夥伴傳統上是持敵對關係，而非友善關係，那麼是否要合作的決定將從相對得利的角度，而非絕對得利的觀點，來衡量利弊得失。譬如，台灣從過去的經驗裡從來對大陸就沒有好感（開放探親後，人民的態度始有改善），而且大陸本身軍事力量強大（相對於台灣而言），台灣執政當局對於和大陸經濟的互動持比較審慎的態度也是情有可原。因此，如果新現實學派所強調的相對得利有其合理性，那麼就不難看出台灣在李登輝主政時代正是朝著方向試探。

李登輝自繼任總統後，於1989年3月以非官方身分訪問新加坡時，當地媒體稱他為「來自台灣的總統」。在回國後的記者會上，他的回應是：「雖不滿意但可以接受」。1994年1月行政院長連戰以「渡假外交」的方式訪問馬來西亞和菲律賓一個星期。同時，行政院也配合通過「加強對東南亞地區經貿工作綱領」。之後，李登輝於二月初造訪菲律賓、印尼和泰國。事實上，1993年8月，當時經濟部長江丙坤已呼籲「南向政策」。這個政策的目的是不但是要冷卻台商到大陸的投資熱，同時也希望強化與東南方鄰國的經濟和貿易關係。政府之所以不支持台商「西進」大陸有三個理由。首先，對大陸過多的貿易和投資風險太大，因為中國大陸本身的國內政策不穩定，而且中國極力打壓台灣的國際地位；其次，與大陸貿易和投資將使台灣的經濟過於依賴大陸市場；第三，製造業高度投資大陸將使台灣產業「空洞

化」。⁵³另一方面，政府鼓勵台商轉向投資東南亞，主要是因為東南亞國家有廉價和豐沛的勞力、龐大的土地、廣大的市場、以及某些產業有適當的工程和技術能力，台商可以利用這些優點充分開發市場並謀取經濟利益。並且，國民黨政府認為，與東南亞國家發展經濟關係的風險很小（與中國大陸比較而言），因為大部分東南亞國協（ASEAN）國家都與台灣有雙邊經貿協定，例如，馬來西亞與台灣於1992年簽署保證投資協議。其次，東南亞國家如印尼、菲律賓和越南，對台商而言，都是潛在的廣大市場。同時，台商過去長期到東南亞地區投資，對該地區環境情況熟悉。此外，部分東南亞國家亦立法吸引外商投資，譬如，印尼和菲律賓允許外商投資某些產業並可擁有百分之百的所有權，菲律賓政府亦將紡織及成衣出口運往美國的部分配額給台商。⁵⁴

因此，李登輝的東南亞之旅可以說是對「南向政策」的積極背書。此外，為了增進台商投資東南亞的意願，政府也分別派代表政府及國民黨的三個團體訪問東南亞國家，洽談國營及國民黨事業投資事宜。結果，除了國民黨黨營事業外，還包括台糖、台鹽、台肥、中油、中鋼、台電、中石化及中華工程等在内的國營事業，均到東南亞投資。⁵⁵

1996年9月，李登輝發表演說時，要求企業界「戒急用忍」，因為台塑預備在大陸漳州投資三十八億美元設發電廠，結果台塑只得撤銷申請。1997年經濟部則宣布，到大陸投資的個案不得超過五千萬美元。從經濟安全（或風險）的角度，政府認為，台灣與大陸是「零和」（zero-sum）的關係，並非雙贏的局面。在此前提下，台灣當局就缺乏與大陸正面互動的決心，也處處消極限制台灣企業在大陸的經濟作為。1997東南亞金融風暴後，行政院於1998年3月4日通過「加強推動對東南亞經貿合作行動方案」。該年11月21日，行政院長蕭萬長表示，台灣將持續拓展務實外交，開展「新睦鄰政策」，發展與友好國家的「經濟戰略伙伴關係」。可是，

⁵³ 見 Chen Xiangming, "Taiwan Investment in China and Southeast Asia," *Asian Survey*, 36: 5 (1996), pp. 458-459.

⁵⁴ 同上註，p. 459.

⁵⁵ 有關國營事業到東南亞投資情況，可參考 Hsing-Chou Sung, "The Political Economy of State-owned Enterprises in Foreign Investment: The Case of Taiwan," in Rueyling Tzeng and Brian Uzzi, eds. *Embeddedness and Corporate Change in a Global Economy* (New York: Peter Lang Publishing, Inc., 2000), pp. 169-208.

另一方面，台灣與東南亞國家的貿易關係，在南向策略的引導下，成績並不是那麼顯著。根據經濟部資料，⁵⁶1999年台灣對東南亞國家（菲、馬、泰、星、印尼、汶萊及越南等七國）貿易總額為 284.8 億美元，其中出口 140.4 億美元，進口貿易額為 144.3 億美元。相對地，以同年相較，而且在政府沒有完全開放的情況下，海峽兩岸的總貿易額為 234.7 億美元，大陸對台出口為 39.5 億美元，但大陸對台進口則為 195.2 億美元。⁵⁷雖然兩者貿易總額相差不多，但台灣對東南亞為逆差（3.9 億美元），而台灣對大陸則順差（155.7 億美元）。從比較而言，「南向政策」似乎沒有發揮什麼功效。

陳水扁執政後，「南向政策」已經從政府的辭彙中銷聲匿跡。不過，陳水扁的焦點是放在中南美洲和非洲的 15 個邦交國。從 2000 年 8 月到 2002 年 6 月，陳水扁連續三年出國訪問，總共花費新台幣 2 億 6336 萬元：第一次 9579 萬；第二次 1 億 1163 萬；第三次則是 5694 萬。如果出訪是爲了增進彼此貿易關係，即使支出 2 億多也無可厚非。然而，三年間（自 2000 到 2002）這 15 個所訪問的邦交國與台灣之間的貿易往來卻是直落而下。以 2000 年與各國的貿易額爲基準，和 2002 年的雙方貿易額比較，除了甘比亞及史瓦濟蘭兩個非洲國家出現正成長外，其餘（包括所有中南美洲邦交國）都呈現負面下滑的情形。而所謂正成長的國家，甘比亞，只不過是從 84187 美元增加到 171377 美元；史瓦濟蘭則是從 111626 美元成長到 1858572 美元。台灣與這兩國的貿易總額實在非常小。其實，在這些邦交國中，與台灣貿易最多的國家是哥斯大黎加，但雙邊貿易總額則是 2000 年的 116,360,886 美元。⁵⁸

尤其，令人驚訝的是，據隨行的立委表示，「陳水扁第一次出訪金援尼加拉瓜 1 億美元，查德 1.2 億美元，提供外國金援總數將近新台幣 100 億元」、「第二次出訪，金援巴拿馬 600 萬美元，薩爾瓦多 290 萬美元，資助中美洲共同體 1.03 億美元。」⁵⁹台灣支付高額的金援，但邦交國不增反減，實在非常諷刺。相對地，雖然

⁵⁶ www.trade.gov.tw/region_org/asean_3.htm

⁵⁷ Karen Sutter, "Business Dynamism across the Taiwan Strait," *Asian Survey*, 42: 3 (2002), p. 531.

⁵⁸ 〈扁花 3 億走遍 15 友邦，經貿往來不增反減〉，《新新聞》，第 884 期，2003 年 5 月 8 日 - 5 月 14 日，p. 20.

⁵⁹ 同上註。

陳水扁面對經發會的共識（戒急用忍鬆綁、兩岸三通）以「積極開放、有效管理」回應，但他的重點到底是擺在「開放」還是「管理」則讓人摸不著頭腦。事實上自1998年後，兩岸之間已沒有半官方（海基、海協兩會）的直接接觸，更不用提官方接洽。而且，2002年10月23日，陳水扁表示，兩岸直航不是經濟發展的萬靈丹。顯然地，「積極開放」是有所保留的。儘管在政策多方面限制之下，台灣與大陸於2000年的貿易總額為305.3億美元（順差為204.6億美元），而2001年則更增為323.3億美元（順差為223.3億美元）。⁶⁰陳水扁「捨近求遠」所費不貲不說，更不知道一切為何。若說規避風險又沒有任何實質意義。也許，他真正所規避的是直接與大陸接觸。

陸、信任的概念及建立

兩岸關係沒有實質的進展，主要在於彼此的不信任。雖然中共指控李登輝和陳水扁，不但有台獨思想而且明修暗渡地搞台獨，不值得信任，但台灣人民對大陸中共政權也是沒有信心。舉例而言，根據大陸委員會的統計，中共官方聲明「台灣問題純屬中國內政問題」的次數，五年中（自1995年8月8日至2000年8月31日）共計69次，而用「台灣是中國的一個省」聲明的次數，從1971年11月15日至2000年8月31日止，則有35次，至於宣稱「對台灣擁有主權」的官方次數則計有9次，時間自1996年1月30日至2000年8月31日止。⁶¹中共官方的說法不一，且沒有統一的措辭和改善，如何取信於台灣百姓？即使台灣人民明瞭，李和陳兩人沒有試圖改善與大陸關係的意願，只是虛與委蛇，但1996年中共在台灣沿海的實彈演習仍讓台灣人民記憶猶新，如何使他們盡棄前嫌？2003年5月，正逢SARS（severe acute respiratory symptom，嚴重急性呼吸道併發症）疫情在台灣蔓延時，中共卻阻擋台灣成為世界衛生組織（WHO）觀察員（還不是會員）的要求，又怎麼叫台灣人民理解大陸頻頻向台灣招手（要派遣專家協助控制疫情及準備贈送五輛

⁶⁰ Sutter, *op. cit.*, p.531.

⁶¹ 引自謝敏捷，〈唯一選項或民主選擇：台北、北京、華府關於兩岸前景的爭議〉，《中國大陸研究》，44卷9期（2001年9月），頁36。

救護車，但遭台灣當局拒絕）是善盡關懷還是包藏禍心？

要突破目前僵局並改善兩岸關係，信任的建立和傳達是必要的。不論學術界或政策決定者長期以來就認知到，信任與和平解決國際爭端之間有密切的連帶關係。例如，遠在四十多年前（1957），政治學者杜以奇（Karl Deutsch）就指出，信任是和平關係鞏固（cement）的因素。⁶²而聯合國秘書長安南（Kofi Annan）則把 2000 年 12 月衣索匹亞（Ethiopia）和厄立特里亞（Eritrea）間的和平協定視為雙方「建立信任與找出和解之道」的大好機會。同樣地，1993 年英國和愛爾蘭政府的聯合和平宣言，明顯地把信任和達成「同意的及和平的時間」連繫在一起。

既然「信任」（trust）是促進和平不可或缺的要素，那麼這個概念應如何理解？學術界對信任的討論，可以從五個方面探視。⁶³首先，信任指的是一種態度，它包含了把己方的利益放在對方控制之下的一種意願。這種意願是基於以下的信念（belief）：潛在的被信任者（trustee）將避免（或不會）利用其裁決權（discretion）去損害信任者（trustor）的利益。其次，信任關係（trusting relationship）是信任的行為顯現，也就是，行為上表現出信任。國際關係中，信任關係能夠發展在於一國領導者因為相信對方值得信賴，所以制定的政策是將本國利益授權交給對方來控制。例如，美國和加拿大在雙方的領土邊界上均不設防，就是一種信任關係的表現；泰國於 1976 年與馬來西亞達成協議，允許馬來西亞軍隊有權跨越泰國邊界「緊迫追擊」（hot pursue）叛亂團體，這也是一種信任關係。以上二例說明了，政策在涉及的國家之間產生了暴露己方易受攻擊（vulnerabilities）的效果，而且也顯示了，信任性政策是否制定是根據領導者所持的理由。不過，信任，也就是態度，並不足以成為建立信任關係的充分原因。換言之，即使有了信任也不見得會產生出信任關係。譬如，墨西哥總統福克斯（Vicente Fox）於 2001 年 9 月 3 日首次以官方身分訪問美國時，聲明美墨兩國關係已經融合了信任。然而，福克斯並沒有立即獲得美方與其達成有關管制移民和毒品貿易的雙邊協定，這是因為發生九一一恐怖份子攻

⁶² Karl W. Deutsch, Sidney A. Burrell, Robert A. Kann, Maureice Lee Jr., Martin Lichterman, Raymond E. Lindgren, Francis L. Loewenheim and Richard W. Van Wagenen, *Political Community and the North Atlantic Area* (Princeton: Princeton University Press, 1957).

⁶³ 以下五點討論的內容，主要參考 Aaron M. Hoffman, "A Conceptualization of Trust in International Relations," *European Journal of International Relations*, 8: 3 (2002), pp. 376-384.

擊事件後，美國已把美墨之間的議題排除在外交政策議程之外的緣故。

第三，信任和信任關係的強度與範圍是有變化的。就信任而言，強度指的是行為者對他方可信賴的認知程度，而信任關係的強度則是信任者將其利益授與被信任者裁決權的大小。至於信任和信任關係的範圍，雖然有限制但並不是那麼明顯，要視情況而定。譬如，人民也許不信任政府管制措施卻信任政府減稅政策。第四，信任對方免不了會預測對方的未來行動。換句話說，愈信任對方就愈相信（預測）對方未來不會損害自己的利益。反之亦然。例如，甲方相信乙方可信賴是基於甲方期待乙方在採取行動前會先把甲方的利益考慮進去。不過，由於對方有裁決權就不確定（保證）甲方的利益不會受損，因此信任就包含了對風險的評估。⁶⁴第五，行為者衡量信任（委託自己的利益給對方）的風險是根據對可能性的主觀估計（*estimates*）。可是，主觀估計不可避免地會有考量（計算）錯誤、認知錯誤和操縱失誤（偷雞不著蝕把米）的危險，導致不確定性和風險性反而更惡化。如果行為者不能正確地評估對方的可靠性，就愈有可能使自己的利益遭到背叛。因而，要減少對信任誤判的危險，就是加強及改善有關對方訊息的數量和品質，作為準確評估的參考與根據。

雖然上述的討論有助於了解信任的內涵，但其中有一個盲點，那就是，把被信任一方當作是靜態的。好像對方是個不動的木頭人，然後己方會如何相信對方、會如何與對方展現己方信任的態度、會如何決定對信任的強度與範圍、會如何預測對方的未來行動，以及會如何評估所可能產生的風險而決定信任的程度。基本上這種假設是錯誤的。涉及信任的兩造絕不是一方不動、另一方靜觀默察。相反地，信任的有無、增減是動態的，是雙方從互動的經驗中學習、了解和判斷，不但產生量變也造成質變。不管對信任的認知態度是否持續或轉變，總是需要雙方「互動」（不一定需要接觸，擺姿態、做手勢、隔空喊話、相應不理等等都算是互動）。另一方面，信任也不是消極的。乙方可以讓甲方信任或是不信任，但乙方可以有積極的作為使甲方加深信任的程度或是產生不信任的惡感。同樣地，甲方也可以有積極的行

⁶⁴ 不過，需要補充的是，如果對方做了承諾，那麼確定性增高、風險性減少，信任的程度就會加大。雖然即使承諾也不是百分之百的萬無一失，歷史上國家間違反條約規定的例子數見不鮮，但背叛的代價，對承諾者而言，不可謂不高（失信使得對方信任的基礎改變），除非雙方從此不再互動或合作。

動讓乙方覺得甲方具有誠意而改變其固有行為模式以落實乙方對甲方的信任。所以，信任的產生可以是靜態、動態、消極或積極。只有在積極的互動過程中，雙方的「互信」才會深化，也才能從停滯的狀態中打破僵局、朝和平的方向穩定發展。

不信任和恐懼常常是國際衝突的主要原因，而在認知對方的敵意上，如果誇張性地擴大，就容易產生衝突。所以，如果錯誤（或虛假）的信念是引起兩國衝突的主要因素，那麼對雙方都有好處的作法就是改變策略，排除掉這些錯誤信念。而要化解對方不信任的疑慮並獲得信任的好感，最佳的作法就是向對方「再保證」（reassurance）。⁶⁵不過，這種再保證不是口頭說說而已，必須是傳達「代價高的訊號」（costly signaling）。要能達到再保證的效果（即獲得對方的信任），訊號必須傳遞所犧牲的代價（成本，cost）高，但代價（成本）又不能太高。如果傳達的訊號很容易（沒什麼代價），那麼就變成了「不費力的空談」（cheap talk）。即使沒有誠意的一方也都可這麼做。例如，希特勒曾宣稱他不會在歐洲有任何領土上的要求，結果證明並非如此。此種宣稱或主張並不具有說服力，因為誰都可以提出，包括不值得信賴的一方亦可如法炮製。但是，傳達的訊息也不能帶來太高的代價，否則想要獲得對方信任的一方，會害怕傳送之後立刻損傷了自己的利益。假如台灣政府公告，將無限制開放大陸人士來台訪問，那麼不論是藉偷渡或循正常管道的來台人士必定暴增，對台灣內部的治安將造成極大的困擾。所以，如果能找到符合在以上兩個限制（雖有高的代價但又不能太高）的訊號，那麼想獲得對方信任的一方就願意冒較大的風險嘗試，以犧牲自己的利益換取對方的信任和放心。以下將說明「代價高的訊號」贏得信任的實例。

一般認為，1989年11月9日柏林圍牆倒塌後，東歐解體、蘇聯瓦解乃「鐵幕」內人民唾棄共產主義的結果。其實，冷戰結束應歸功於戈巴契夫（Gorbachev）「再保證」的結果。⁶⁶1985年3月戈巴契夫上台後即以「重建」（perestroika）及「開放」（glasnost）兩個口號表明改革的決心。在國際領域上，戈氏表露的姿態是兩項武器方面的控制：延期核子試爆及延期 SS20 中程彈道飛彈（IRBM）的設置。然而，

⁶⁵ Andrew Kydd, "Trust, Reassurance, and Cooperation," *International Organization*, 54: 2(Spring, 2000), pp. 325-357.

⁶⁶ 詳情可參考 Kydd, *op. cit.*, pp. 340-351.

這兩項表現善意的訊號太弱（變成「不費力的空談」而非「代價高的訊號」），以致不能「再保證」和吸引美國方面的合作。1986年10月，美蘇兩國高峰會議在冰島首都雷基亞比克（Reykjavik）舉行，目的是協商戰略性和中程核子武器的削減。戈巴契夫的目標是簽訂反彈道飛彈條約及限制美國研發「先發制人的戰略性防禦」（Strategic Defense Initiative, SDI）。然而，雙方最後卻未達成協議。1987年，蘇聯在「中程核子武器」（INF）的談判條約上發出第一次「代價高的訊號」。2月28日，戈氏公開宣告，蘇聯將針對INF部分自行消滅，不涉及美國的SDI。接著，美蘇雙方展開談判。11月時，雙方已達成協議：蘇聯同意摧毀的飛彈比美國還多（蘇聯的數目為1846枚，而美國則為848枚）；而且蘇聯同意「強制性查證程序」的約定，這是過去蘇聯一直反對的條款。12月，美蘇雙方在華盛頓簽約。

1988年，戈氏進一步地「再保證」，連續二次傳達「代價高的訊號」。首先，戈巴契夫2月份宣布，蘇聯在國際協商完成後將自阿富汗撤軍。⁶⁷結果，國際協商適時地於四月份達成決議。這個關鍵性的發展很明顯地是由於戈氏提出「再保證」並傳遞「代價高的訊號」。一方面，自阿富汗撤兵代表了蘇聯減少對西方的威脅，另一方面，蘇聯領導核心認為，美國不會把蘇聯對安全的「新政治思考」當真，除非蘇聯完全撤出阿富汗。在互信基礎薄弱的情況下，唯有傳達「代價高的訊號」、「再保證」及實際行動，才能建立可靠的信用（credibility）。另外，美蘇於5、6月召開莫斯科高峰會議。這是雷根總統第一次有機會以更為廣泛與直接的方式探索蘇聯政府的和解態度與人民的期望反應。從他與多方（包括蘇聯官員、異議份子、宗教人士以及大學生）接觸的經驗中，雷根已經改變他原來對蘇聯的想法，不再稱其為「邪惡帝國」。第二，戈氏於12月在聯合國發表演說時，保證蘇聯將減少駐防在東歐的軍事武力。他並宣稱，蘇聯將單方面減少駐守在中歐的五十萬軍隊，其中包括六個坦克師。這個「代價高的訊號」具有四個實質意義：（1）減少軍隊的數目相當大，不可能被西方誤解而解讀為宣傳工具；（2）有助於西方相信蘇聯已經改變軍事策略，不但轉向「防禦性的防衛」（defensive defense），並對北大西洋公約組織的威脅驟減；（3）蘇聯自東歐撤軍，將開始動搖（undermine）體質虛弱的東歐共黨

⁶⁷ 蘇聯於1979年侵略並佔領阿富汗。

政權的基礎，而且所傳遞的訊息是蘇聯開始脫離（disengagement）與東歐的掌控關係；（4）這個訊息可以回應西方對 INF 條約的批評，因為 INF 條約仍被認為讓蘇聯繼續享有傳統軍事武力的優勢。而這種疑慮已經不攻自破。

戈巴契夫第三次的傳遞「代價高的訊號」是在 1989 年。早在 1987 年 11 月，戈氏在慶祝「布爾什維克革命」七十周年的演說中，就已主張改變對東歐的政策，並且確定蘇聯不再是所有社會主義國家必須追隨的模範。雖然戈氏有意東歐共黨國家也實施「重建」與「開放」的政策，但各國領導人卻反應冷淡。當波蘭「團結工盟」（Solidarity）於 1988 年末、1989 年初開始重新扮演積極的角色時，蘇聯媒體 1989 年 1 月的立場則是偏向波蘭往多黨政治發展。4 月時，戈巴契夫明白地表示，蘇聯將不會對東歐動武。結果，11 月，柏林圍牆終於倒塌。戈巴契夫連續發出「代價高的訊號」並明白顯示「再保證」，不能說不是冷戰結束的重要因素。以上成功的例子，可以作為改善兩岸關係的借鏡。

中共高唱「三通」的合作互利，卻沒有同時傳達「代價高的訊號」和「再保證」，很難使台灣人民（至少有一部分的人）相信中共的誠意，而且更讓台灣政府有藉口，聲稱這是中國大陸暗藏著「以經圍政」、「以商促統」及「以民逼官」的陰謀。而陳水扁雖然表達希望造訪大陸並建立兩岸和平的穩定架構，但沒有傳送「代價高的訊號」和「再保證」，也很難讓中共當局把他的話當真。所以，任何一方都把對方的主張當作是「不費力的空談」，沒有正面的作用與實質的意義。

例如中共宣稱「中國人不打中國人，但如果台灣……」這種帶有條件式的措辭雖沒有違反中共一貫的立場，但也絕不會增加台灣人民對大陸的信任。假設把後面但書去掉，那就表示中共願意傳達「代價高的訊號」。然而這種代價是否過高，是否台灣當局因此趁機反其道而行、開始大搞台獨運動，還需要中共自行評估，或思考以「代價高的條件」配合。北京一定要提出「代價高的訊號」和「再保證」，才能獲得台北的信任。如果中共採類似蘇聯的手段，自大陸沿海撤軍，雖然還不夠成為台灣採信的唯一條件（譬如台灣仍會擔心中共解放軍隨時可以回來），但台灣減輕來自對岸的軍事壓力則可想而知，對大陸的信任就算不會增加多少，但一定不會更差。而且「代價高的訊號」傳達不能只有一次，必須不斷傳送，而且「再保證」也一一應驗，如此信任的水準才會增高。如果中國大陸也是從風險的邏輯思考，已

先不信任台灣，又如何要台灣信任大陸？反過來說，「只許自己，不許別人」，更無法落實信任的基礎。相對而言，台灣與大陸的土地面積、人口、經濟、軍事等各方面相較，都不成比例，也實在沒有太多的空間可提出「代價高的訊號」。大陸可以不理台灣，最多只是維持現狀，但台灣沒有經濟則會崩盤。建立信任的基礎並加強兩岸關係，主動權以及成功與否的關鍵都在中國大陸。總之，信任絕不是建立在互不讓步的基礎上，也不是鞏固在口惠而不實的言行中。只有「接觸」才會有進一步的發展，而只有「信任」才能成為加強合作的踏腳石。

柒、打破主權的迷思：解構主權並重建信任基礎

有人曾把兩岸比喻為兄弟或夫妻之間的關係，所以主張應當和平相處，不應兄弟鬩牆、內起勃谿。另一方面，也有人認為，兩岸之間應比喻為兄弟已分家或夫妻已分居的情況，單方不應再強行要求另一方修好或復合。固然這兩種比喻都從關係的角度表達不同的觀點，有助於了解不但台灣內部而且台灣和大陸之間的統獨之爭，但是，兄弟或夫妻的比喻仍有一個共同的缺點。那就是，主權獨立的問題。如果已分家或分居，就沒有自主、獨立的問題；如果沒有分家或分居，更沒有獨立的糾紛。⁶⁸

其實，主權（sovereignty）是個爭議性的概念。一般而言，主權代表的意義包括最高權力、最終權力以及獨立。國際之間互動的基本原則（遊戲規則）是以主權來判定一個有領土的政治實體是否有資格參與活動（遊戲）。然而，一個政治實體即使擁有領土、人民和政府，而且生存了一段很長的時間，並不表示它就能和其他國家一樣，在國際社會中享有相同的權利。台灣就是最明顯的例子。這是因為，處於國際社會中，只有在其他國家（或甚至只有大國）的共同宣稱和同意下，主權才能確立。例如波士尼亞境內紛爭及戰爭不斷，該國政府無法有效控制全面局勢，但仍被國際社會，包括聯合國，承認為一個國家。因此，所謂主權國家，是以各國的

⁶⁸ 除非想分家或分居，才會有獨立、自主的爭議，但這種情況也許只適用於新疆或西藏，並不適合台灣。

心理價值 (psychological values) 作為判斷的基礎。⁶⁹

國家有了主權後，才能享受國際人格和接受國際法的保護。而附隨著主權觀念的另一個概念則是獨立。有人把國家稱為「主權獨立的國家」。不過，把主權和獨立合併使用，實質上沒有太大的差異。從政治學的觀點，主權國家就是獨立國家，而獨立國家也正是主權國家。稱一個國家為獨立，即表示這個國家在政治上是自由的，但這又回到主權的概念。如果為了將主權和獨立有所區隔，那麼獨立指的是憲政獨立。從這個角度，所謂主權國家，就是一個在憲政體制上獨立並具有領土管轄權的政治實體。⁷⁰

然而，一方面，上述主權國家的定義並不保證必能獲得國際社會的承認，台灣目前正式的邦交國不到 30 個 (實際 26)；⁷¹ 另一方面，不符合主權國家標準的區域或地方卻可能獲得國際社會的承認。例如，聯合國成立之初 (1945 年)，蘇聯堅持烏克蘭和白俄羅斯也應在聯合國享有席次，結果蘇聯一國便擁有三個席次。這種沒有主權卻能參與以國家為單位的國際組織⁷² 算是特殊的案例。不過，主權國家獲得國際承認也不保證不受侵犯。蘇聯 1968 年侵略捷克、1979 年侵占阿富汗，美國 1983 年侵襲格瑞那達 (Grenada)、2002 年攻打阿富汗、美英 2003 年攻佔伊拉克，都證明了強國或大國的意圖往往扮演了重要的角色。⁷³ 即使如此，但總歸一句話，要被承認為主權國家還是要看各國，即國際社會，的心理價值判斷而定。台灣和大陸之

⁶⁹ 宋興洲，〈國家、資本與主權—從國際趨勢看中國大陸之發展〉，《東海學報》，37 卷 9 期 (1996 年 7 月)，頁 13。

⁷⁰ Alan James, "Sovereignty: Ground Rule or Gibberish?" in William Cliton Olson (ed.) *The Theory and Practice of International Relations*. 8th edition. (Boston: Scott, Foresman and Company, 1991), p. 127.

⁷¹ 陳水扁執政期間，首先是與賴比瑞亞於 2003 年 10 月 12 日斷交，邦交國減少為 26 國。其次，與吉里巴斯 (南太平洋島國，人口 86000 人) 於 2003 年 11 月 7 日建交。最後，與多米尼克於 2004 年 3 月 30 日斷交，邦交國剩為 26 國。

⁷² 有些國際組織並不是以國家身分作為會員的基礎。例如世界貿易組織 (WTO) 的會員包括香港。

⁷³ 以伊拉克戰爭為例，美、英兩國攻打的理由是該國為「流氓國家」(the rogue state)。但質疑點是：如果某人走在路上，看到另外一人正在強暴婦女，難道這個人就有資格不管用什麼方式來阻止犯罪和幫助受害者嗎？如果是因為海珊 (Saddam Hussein) 殘暴、傷害人權，所以基於人道主義，必須予以制裁，那麼 1980 年代末是海珊統治最殘暴的時期，為什麼當時不予以制裁？反而不是支持他，就是不聞不問。為什麼要等到 2003 年？為什麼不透過聯合國決議後才行動？而更諷刺的是，許多國家過去一直強調要謹守「國家主權」原則，但現在卻支持由美國所領導的侵略行動；而那些曾表示願意縮小或放棄「國家主權」原則的國家，現在卻必須仰賴這個原則來抵抗以「人道主義」為理由所發起的侵略。John Roskam, "After Iraq: Is Sovereignty Dead?" *IPA Review*, 55: 1 (March, 2003), pp. 24-25.

間的爭議，主要原因是台灣想要爭取參與更多的國際活動空間而大陸卻多方阻撓。

國際情勢自邁入後冷戰（1989年後）時代，伴隨著全球化的發展，國家主權似乎有逐漸式微的趨勢。⁷⁴例如，通訊技術的無遠弗屆、全球市場的時空壓縮、生態環境的破壞、世界氣溫的暖化以及世界人權的宣揚，都使得世界各國主權受到侵犯而同時必須放棄部分主權來共同處理相關問題。⁷⁵事實上，這種看法是把主權當作不可分割的一個整體來檢驗，所以才有式微的見解。然而，如果換個角度，把主權當作是由部分組合的整體，可以切割或區分，那麼國家在議題上會放棄權力或讓步、調整就不足為奇了。譬如，在區域整合（如歐洲聯盟）上，參與的國家必須「主權談判」（sovereignty bargains）。國家從事於主權談判，乃是自願接受某些限制以交換某些利益。⁷⁶根據這個觀點，主權變成了集合式的概念，隨歷史和社會環境而改變。主權的組成部分包括：自主、控制和正當。

所謂自主（autonomy）指的是，在政策制定和行動上獨立；控制（control）指的是有能力產生效果；正當（legitimacy）則為，被承認有權利制定規則。所以在主權談判上，增加控制的可能代價是犧牲自主；或者，增加控制卻降低正當；要不然，增加正當而放棄自主。例如，開發中國家在參加國際環境體制（regimes）時會發現，他們的自主性、某些控制因素和對內正當性因而降低，但控制能力和對外正當性則升高。相反地，已開發工業國家也同樣發現，其對外正當性會增加，但自主性降低（為的是保護及保留開發中國家的環境，如不能再濫墾或濫伐）。⁷⁷台灣也親身經歷並品嚐過這種經驗：加入世界貿易組織，是以「台、澎、金、馬地區」的名義而非「中華民國」的身分。所以，雖然主權談判已重新建構主權，但這並不表示主權必然式微，例如，減少自主性也許是增進控制權和正當性的代價。

國家除了加入國際組織在主權部分必須讓步調整外，與他國的互動在主權使用

⁷⁴ Joseph A. Camilleri and Jim Falk, *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World* (Brookfield, Vermont: Edward Elgar Publishing Company, 1992); 宋興洲，前引文，頁14。

⁷⁵ 問題包括：世界普遍出現毒品的泛濫及非法交易、武器的走私和販賣、智慧財產權的侵犯和盜版、偷渡客的無法防止和其所衍生的問題、以及不法的黑金和洗錢。可參考 Moisés Naim, "The Five Wars of Globalization," *Foreign Policy*, January/February (2003), pp. 28-37.

⁷⁶ 「更正確的說，是國家從事主權談判，而不是說，國家對於整體的主權原則做讓步。」見 Karen Litfin, "Sovereignty in World Ecopolitics," *Mershon International Studies Review*, 41(1997), p.169.

⁷⁷ Walter Mattli, "Sovereignty Bargains in Regional Integration," *International Studies Review*, 2:2 (2000), pp. 150-151.

上也有四種不同的方式，可分為互賴主權（interdependence sovereignty）、國內主權（domestic sovereignty）、西伐利亞主權（Westphalian sovereignty）和國際法律主權（international legal sovereignty）。⁷⁸首先，互賴主權指的是，國家控制邊界間事物移動的能力。由於科技的進步、溝通及交通成本的大幅降低，許多觀察家認為，物品、資本、人民、想法、或疾病在國界之間快速及大量的移動，使得國家在管制上已不能有效的控制。例如，偷渡、走私、網際網路或 SARS 疾病在兩岸之間移動非常快速。而兩岸任何一邊都不能絕對地防止。其次，國內主權指的是，國內的權威結構和這些結構的組織機關有效管制團體及個人行為的能力。國家的政治組織、結構各有不同，在管理人民的行為上也程度不一。例如，犯罪、毒品、違法、暴力等事件均屢見不鮮。兩岸各邊的制度不同，解決方式也不一（如司法制度），但也如互賴主權一樣，兩邊均無法完全阻絕各類的犯罪。

第三，西伐利亞⁷⁹主權指的是，對外來權威，不管來自法律面（de jure）或事實面（de facto），有排除其干涉的能力。也就是，國家在其領土內，任何涉及權威性的決定或決策有壟斷的權力，而在國際領域中，國家對其國內事務有免於他國干涉（non-intervention）的權利。然而，國家這種排外的權力近年來也受到侵蝕。例如，伊拉克和北韓接受聯合國的核武偵測、尼加拉瓜全國大選時接受聯合國的派員觀察、索馬利亞和波士尼亞接受聯合國和平部隊的境內駐紮、以及東南亞部分國家在國際貨幣基金的要求下接受經濟和貨幣政策的改弦更張等等。第四，國際法律主權指的是，相互承認。國家間可自願性地達成條約協定，並相互遵守，如外交豁免權等。不過，明顯的例外是，台灣在國際上不被承認，所以無法與許多國家簽訂正式條約。更諷刺的是，「中美共同協防條約」於 1979 年終止，但「台灣關係法」並非由台灣與美國共同簽訂，只是由美國國會制定的國內法而已。

主權不是鐵板一塊，可以分為四個主權交互運用，那麼兩岸對主權的爭議如何

⁷⁸ Stephen D. Krasner, "Abiding Sovereignty," *International Political Science Review*, 22: 3(2001), pp. 231-233.

⁷⁹ 西伐利亞和平條約（the Peace of Westphalia）是於 1648 年，卅年戰爭結束時所簽訂。後人因而將該年及條約作為現代國家的起源，因為國家開始擁有主權。然而，近來學者們考證的結果，該條約與主權沒有任何關聯。不過，積習已久，本文沿用傳統的說法，將西伐利亞條約當作「排外主權」的建立。

解決？首先，兩岸對互賴主權已彼此默認，也就是，雙方彼此承認對方有權管轄其邊境的物資進出流動。所謂兩岸「事務性的協商」，指的就是這個互賴主權，只是雙方並不把它當作主權看待（或雙方均不知道這屬於主權的範圍）。例如，打擊犯罪，防患走私、偷渡，引渡罪犯等等，兩岸可以共同解決、協商及達成決議。其次，雙方承認彼此的國內主權也毋庸置疑。不可否認地，雙方各自密切觀察對方境內的發展動態，但干涉已幾乎不存在。就台灣總統大選而言，1996年雖然有「台海危機」及文攻武嚇，到了2000年情勢就緩和許多（只是警告而非攻擊）。中國大陸也明瞭，對台灣的直接干涉無濟於事。所以，國內主權，雙方之間沒有爭議，都承認目前處於「分治」的階段。

第三，就西伐利亞主權而言，台灣在對內事務上享有壟斷權力，沒有太大的問題。然而，台灣為了獲得美國的支持，除了以購買軍事武器來交換美國對台的立場外，在許多外交決策上必須以美國馬首是瞻。中共也呼籲美國不要干涉兩岸事務。表面上中共是維護台灣的對外主權，其實是強迫台灣直接面對大陸。另外在對外場合中，例如，亞太經濟合作會（APEC，簡稱亞太經合會），台灣在派遣的代表上沒有絕對的排外權。一方面是中共強力干預外，另一方面，美國也並未充分尊重台灣的自主性，更從未公開支持台灣的自由裁量。更何況，亞太經合會不是以國家為單位的組織，香港也是會員之一。如果香港特首可以參加亞太經合會領袖會議，為什麼台灣不能？中共強硬的作風並不能讓台灣產生信任感並對兩岸關係的改善有所期望。大陸增進台灣信任唯一方法就是傳遞「代價高的訊號」。當訊號傳送後，大陸可以主動與台灣就自主、控制和正當三方面協商，並且要能「再保證」。如此台灣才能認知到大陸方面的誠意。否則，台灣仍然維持對大陸的疑慮。

第四，至於國際法律主權，中共絲毫不肯放鬆對台灣的壓力，更是不遺餘力儘可能地封殺台灣的外交空間。而台灣在李登輝和陳水扁的主政下，利用金錢外交，企圖爭取更多的邦交。結果，雙方得不償失：大陸徒增台灣人民的惡感，而台灣在外交突破上沒有進展。事實上，壓力愈大，反彈愈大。中共既然在過去能讓台灣以「中華台北」名義參加奧運會，為何在其他國際事務上不願讓步？⁸⁰如果大陸對台

⁸⁰ 可能有人認為，奧運會的性質與體育運動相關而與政治無關。但如果中共在其他方面讓步，表達

灣沒有信心，那為何台灣對大陸有信心？中共一向批評李登輝和陳水扁玩兩面手法，但自己卻一方面提出「不費力的空談」，希望互信互賴、早日和解合作，另一方面則處處打壓台灣，不也是玩兩面手法？何況，台灣人民對領導人有選擇的權利。就長期而言，人民不會一直犯錯。只有大陸不斷地釋放「有成本的」善意，台灣人民是會改觀的。尚且，兩個意外事件（1999年5月美空軍誤炸南斯拉夫首都貝爾格勒（Belgrade）的中共大使館，2001年4月美國海軍EP3偵察機與中共戰鬥機擦撞〔導致中共人機全毀〕而迫降海南島）發生，美國只以口頭表示「遺憾」並未正式「道歉」，為什麼中共願意讓步？日本政府可以因為南韓要求而向韓籍慰安婦道歉，而中國的慰安婦更多，為什麼中共也不這麼做？如果中共認為釣魚台屬於台灣，為什麼不向日本政府要求或抗議？如果中共這麼做是因為向美、日兩國表達善意，不願影響彼此之間的友善關係，那為什麼對台灣不也這麼做？如果大陸認為與台灣「本是同根生」，那麼「相煎何太急」？總之，中共可以在國際法律主權上對台灣讓步，並不必然促使台灣走向「獨立」，反而更可能提昇台灣人民的信任。例如，台灣目前只想以觀察員身分參加世界衛生組織，大陸方面可以主動與台灣接洽，表達「代價高的訊號」，並「保證」成功，那麼台灣在認知上會有改善，兩岸正面發展才有可能。

當然，台灣領導人的政治操弄，意圖達到「去中國化」的目的，是阻礙兩岸建立信任和走向和解的最大因素。例如，李登輝主導台灣總統直選，於1996年選舉時，強調「台灣選出自己的總統」。之後，從「生命共同體」、「經營大台灣、建立新中原」、「新台灣人」到「特殊國與國關係論」等言論，都是刻意去切斷台灣與大陸之間的關係並藉此建立「台灣意識」。「李登輝學校」的創設更是明顯地在教育（包括台灣歷史、地理、社會、文化等）及人材培育上灌輸「台灣主體意識」。而陳水扁也依樣畫葫蘆，除了聘任李登輝的重要智囊蔡英文為陸委會主委使兩岸關係沒有進展外，又提出「一邊一國」並訴諸公投「兩岸議題」。這些舉動均為建造「台灣主體性意識」而努力。根據陸委會民調資料顯示，1992年，認為「我是中國人」的佔29.6%，「我是台灣人也是中國人」的有50.9%，而「我是台灣人」的只有19.5%。

「代價高的訊號」，豈不更讓台灣相信中共的誠意。

經過十年，到了「一邊一國論」提出後，則「我是中國人」的已經下降到 7.5%，「我是台灣人也是中國人」的也降至 41.4%，而「我是台灣人」的則升高到 43.4%。⁸¹這種情勢的發展，對大陸而言，的確是一警訊。不可否認地，台灣「綠營」在意識形態的運用技巧、議題與價值的主導操弄都比「藍營」要嫻熟許多。所以，至少就維持現狀而言，中國大陸一方面應避免刺激台灣，也就是，避免讓台灣領導人有藉口及機會借題發揮，另一方面不應插手干預台灣內部意識形態的發展。如今陳水扁連任，「靜觀其變」將是中共未來執行的政策。

捌、美國的角色：兩岸和解的關鍵因素？

要能抵抗中共，台灣所依靠的是美國。根據美國官方資料，⁸²從 1997 年到 2001 年，台灣每年花在美國遊說的金額分別是：659.3 萬美元、648.9 萬美元、683 萬美元、611.8 萬美元以及 546.8 萬美元，共 3150.1 萬美元，平均每年 630 萬美元。而 2002 上半年則為 219 萬美元。如果以陳水扁上任後的兩年計算，第一年為 600 萬美元，第二年則為 421.5 萬美元。相對地，中共對美國遊說的花費則數量不大。⁸³因為 1997 年下半年資料不詳，所以從 1998 年到 2001 年，每年中共的花費分別是：14 萬美元、21.7 萬美元、1.3 萬美元、以及 2700 美元，共 37.4 萬美元，平均每年 9.3 萬美元。而 2002 上半年則為 2400 美元。台灣每年平均花 600 萬，陳水扁政府則已花了 1021 萬美元，平均一年 510 萬美元。台灣是大陸花費的 67 倍以上，除了令人咋舌不說，是否值得也不無疑問。

美國過去行政部門對中、台關係採取的策略是「戰略模糊」(strategic ambiguity)：一方面，美國不明白表達，如果台海發生敵對情勢時將如何行動，因為擔心一旦公開承諾將鼓勵台灣演出激烈的動作，甚至宣布獨立，另一方面，昭示明確的有限承諾，將誘導中共加深對台灣的壓力。為了避免這兩種可能情勢任何之

⁸¹ 〈台灣意識奠定主流地位〉，《商業周刊》，第 853 期，2004 年 3 月 29 日 - 4 月 4 日，p. 124.

⁸² 〈花錢買善意，阿扁狂撒千萬美金〉，《新新聞》，第 883 期，2003 年 5 月 1 日 - 5 月 7 日，p. 21.

⁸³ 同上註。

一成真，美國保持沉默。⁸⁴而美國總統布希在 2000 年總統大選時則提出「台灣不獨、中共不武」的「戰略清晰」(strategic clarity) 主張。布希上任後對中國大陸的態度是把中國當作是「戰略的競爭者但並非敵人」看待。而他對台灣的立場則是美國「盡其所能，協助台灣自衛」，但他隨後警告，台灣不要宣布獨立，以免挑起中國的攻擊，而且美方會與台灣「合作」以確保這種事不會發生。另外，布希政府也宣稱，兩岸的對談不需要有任何先決條件。簡單的說，美國希望兩岸的關係維持現狀：不統一、不獨立、不戰爭。然而，2001 年九一一事件後，美國則改變方向，為打擊恐怖主義，極力拉攏中共，把美中關係稱之為「建構性合作」(constructive cooperation)。⁸⁵

2001 年 10 月，布希與江澤民會晤時重申美國政府恪守一個中國政策，兩岸問題必須和平解決，以及遵守台灣關係法與美中三個聯合公報的基本立場。2001 年 12 月 19 日，美國主管東亞事務助理國務卿凱利表達，兩岸不宜利用世界貿易組織場合進行對話。2002 年 2 月底，布希訪問大陸時重申：「美國相信『台海』議題應以和平方式解決，將敦促兩岸不要挑釁，美國也會繼續遵守台灣關係法。」隨即布希在清華大學演說並回答學生提問時，更清楚地解釋：「美國有『台灣關係法』，我承諾遵守這個法案，也就是承諾在台灣受到挑釁時，協助台灣保護自己。但我們也明確強調，任何一方都不能有挑釁行為，以利和平對話進行。」

2002 年 6 月初，美國國防部副部長伍夫維茲在接受媒體訪問時，也清楚地指出，美國的台海政策是「一個中國、兩個原則」：「一個中國包含兩個基本原則：不支持台灣獨立，反對台海動武。」毫無疑問地，美國的「戰略清晰」已正式呈現。當陳水扁在 8 月 3 日發表「一邊一國」論之後，美國國家安全會議發言人再次表示，美國的台海政策是「『一個中國』政策，而且我們不支持台灣獨立。」10 月底，布希在與江澤民會面後的記者會上強調，美國基於三個公報及台灣關係法擬定的一個中國政策沒有改變；大陸和台灣必須透過對話，和平解決歧見；而且，「美國不支

⁸⁴ Dickson, *op. cit.*, p. 651.

⁸⁵ 有關美國總統小布希在九一一事件前後對兩岸的政策，可參考 Jiemian Yang, "Sino-US and Cross-Strait Relations under the Post-'11 September' Strategic Settings," *Journal of Contemporary China*, 11: 33 (2002), pp. 657-672.

持台灣獨立」。⁸⁶

2003年6月1日，布希與中共國家主席胡錦濤會面時，在台灣問題上，布希重申，美國的「一個中國」政策是基於「三項公報、台灣關係法、不支持台灣獨立」。這是美國首度在陳述「一個中國」政策時，把「不支持台灣獨立」與三公報及台灣關係法同時並列，算是直接回應了胡錦濤在兩人會晤時所說的「不要對台獨勢力發出錯誤的訊號」。過去，美國提到「一個中國」政策時，除了三公報及台灣關係法外，頂多提到希望兩岸問題和平解決。⁸⁷另外，根據美國國防部六月四日公布的資料，美國國防部副部長伍夫維茲日前在新加坡參加一項安全會議時表示，美國處理中共武力對付台灣的問題，基本上要透過「一個中國政策的架構」，「兩岸任何一方都不能採取片面行動、改變現狀」，必須靠長期的耐心，最終以和平解決兩岸問題為目標。⁸⁸

而陳水扁聲言舉辦諮詢性公投（加入世衛組織及核四公投）後，美國在台協會台北辦事處處長包道格等三人於6月20日拜會陳水扁時清楚表達，美國反對台灣進行任何議題的公民投票。同時，包氏等人也轉達中國方面的立場：「只要公投，就已跨過那條紅線（容忍的底線），不論是什麼樣的議題」；就算是公投只限於公共政策層面，而且只辦一次，「這種作法只是不斷的試探，就像切香腸一樣，一次一小片，但最終會走向不可避免的衝突引爆點」。⁸⁹雖然扁政府明白表示，「不會推動改變現狀的統獨公投」，但美國仍持疑慮。美國副國務卿阿米塔吉於9月17日也表示，台灣沒有必要為參與世界衛生組織舉辦公投。⁹⁰而陳水扁的「2006 制定新憲法」，更是讓美國人訝異。當陳水扁於11月初訪問巴拿馬途經美國時發表演說，解釋新憲法、公投與主權問題，並強調公投不涉及「四不一沒有」，目的是希望美國仍支持台灣。而美國國務卿鮑爾則於11月5日演說中明確強調，美國只有一個非常清楚的一個中國政策。⁹¹美國國務院發言人厄立則於11月19日表示，美國「反

⁸⁶ 童振源，〈布希台海政策本質未變〉，《聯合報》，2003年6月5日，A15。

⁸⁷ 《聯合報》，2003年6月3日，A2。

⁸⁸ 《聯合報》，2003年6月6日，A14。

⁸⁹ 《聯合報》，2003年6月21日，A1。

⁹⁰ 《聯合報》，2003年9月19日，A1-A2。

⁹¹ 《聯合報》，2003年11月6日，A13。

對」兩岸任何一方改變現狀。這與過去美國的用詞有很大的不同，因為先前不是用「不希望」就是說「希望不要」，但這次則用「反對」這個強烈字眼。⁹²12月1日，國務院發言人包潤石針對台灣公投議題首度明確表示，美國「反對」台灣舉行任何會改變台灣現狀或朝向獨立的公民投票。⁹³而美國總統布希於12月8日在白宮與中共總理溫家寶舉行會談時指出，「美國反對任何由台灣及中國片面改變現狀的決定，而台灣領導人最近的言論及行動，顯示他可能已經決定要片面改變現狀，這也是美國所反對的」。⁹⁴當然，陳水扁於10日則回應，台灣仍將舉行台灣第一次公投，但「我們無意改變現狀，也不允許台灣現狀被改變」。⁹⁵等到台灣公布公投兩個題目後，美國國務卿鮑爾則表示，民主的台灣可以舉行公投，但美國實在看不出台灣有舉行這兩項公投的需要，美國也不支持這兩項公投。⁹⁶事後證明，陳水扁的公投只有幫助其當選連任而已，並非要改變現狀。

以上所舉的例子說明了美國對兩岸關係的立場一直沒有改變：維持現狀。美國對台灣問題如何解決，因為本身沒有牽涉到多大的利害關係，所以主張只要以和平的方式處理即可。其實，如果台灣與大陸能夠達成共識及決議，美國對這種結果並沒有真正的偏好。就如中國專家黎安友（Andrew Nathan）教授所言，台灣未來獨立對美國沒有好處，而美國也沒有理由關心是否台灣同意與大陸統一或成立邦聯。台灣的獨立並不必然要維持美國在亞洲的軍力，而且美國與台灣實質上的商業利益是不可能受到損傷的，甚而，如果台灣和大陸統一的話，美國商業利益更可能助長。至於美國希望民主的台灣不要被非民主的大陸政權以武力接收，只不過是強調繼續維持現狀而已，並非支持台灣獨立。⁹⁷雖然大陸許多人不能相信美國對兩岸結果會漠不關心，但美國最終的目標則是保留該區域內的和平和穩定。只要在這個原則下，不管怎麼做，美國都可以接受。

美國對台海兩岸的立場，一個有趣的比喻可以突顯。那就是，「踢空罐遊戲」

⁹² 《聯合報》，2003年11月21日，A3。

⁹³ 《聯合報》，2003年12月3日，A1。

⁹⁴ 《聯合報》，2003年12月10日，A1。

⁹⁵ 《聯合報》，2003年12月10日，A1。

⁹⁶ 《聯合報》，2004年2月13日，A2。

⁹⁷ Andrew J. Nathan, "What's Wrong with American Taiwan Policy," *The Washington Quarterly*, 23:2 (Spring, 2000), pp. 93-106. 引自 Dickson, *op. cit.*, p. 655.

(kicking the can)。⁹⁸ 很多人小時候都玩過這個遊戲。以下簡單說明這個遊戲的規則：在一個指定的地點（譬如畫一個圓圈）內放著一個空罐；當「鬼」的人的目的是去「抓」（觸摸）其他參與遊戲的人，其他的人則可以四處流竄、儘量跑，不要被抓；被抓到的人就要當鬼，然後再去抓其他的人；可是，當鬼去抓人時，其他人可以走近空罐置放處，將空罐踢走；一旦空罐離開原地，做鬼的人就必須把空罐撿回放到原來的地點後，才能再去抓人；所以，鬼一方面要保護空罐，另一方面要抓人，等抓到後，才可換手。這個遊戲很簡單，但它的特性是，沒有勝利者，而且遊戲可以一直不停地玩下去。美國對兩岸關係的態度，難道不是這樣嗎？

玖、結論

本文採用辯證法，將兩岸關係從過去、現在到未來以風險、信任、主權等概念分別探討。首先，台灣與大陸無論就人口、面積、資源、軍事等都相差太多，自然前者對風險的關注與考慮謹慎許多。由於台灣過去仰賴美國市場，經貿上關係日益加深，而美國對台灣沒有利益上的衝突，所以台灣以美國作為最大及最可靠盟友自是順理成章的事。雖然台灣退出聯合國，加上與美國斷交，但台灣經濟成長的成績仍然令人刮目相看。然而，李登輝及陳水扁相繼擔任總統後，都走同樣的路線：以金錢為手段，不但雇用美國公關公司遊說美國行政部門、國會及各州政府，並花大筆金額購買軍事武器，而且走訪外交國、給予各種優惠，在在都凸顯出他們不把風險當回事。而「南向政策」的成績並不顯著，「積極開放，有效管理」的口號又沒有落實，兩岸關係更是停滯不前。

其次，兩岸之間彼此互不信任由來已久。但台灣開放大陸探親後，兩岸關係似有改善。然而，李登輝和陳水扁都有「台獨」的傾向，所以根本不在乎是否與大陸進行「信任」的互動，只是發表「不費力的空談」而已。而大陸方面，態度也不積極。⁹⁹ 「不費力的空談」已司空見慣。如果任何一方不主動、積極，不提出「代價

⁹⁸ Dickson, *op. cit.*, p. 656.

⁹⁹ 中共似乎只是期待台灣內部的改變後才求兩岸關係的改善。例如，江澤民在2002年11月8日於「中國共產黨第十六次全國代表大會」（十六大）發表的報告中，對台政策沒有改變：（1）「和平統

高的訊號」和「再保證」，那麼現況將很難打破，信任也無法建立。

事實上，非理性行為和信念在衝突上仍扮演著重要角色。所謂「遭難者心態」(victim mentality)，常被用來表明己方沒有給對方威脅但對方卻不斷地意圖侵犯，就容易在互信不足的情況下產生。尤其，弱小一方總是以此為藉口，不管是認知錯誤或是另有他圖刻意隱瞞。而「再保證」所以很難達成的其中一個因素，是領導者為了個人的政治目的而阻礙「再保證」過程的進行。其實，領導者和追隨者(或國家領導人和人民)之間的誘因不同。追隨者(或人民百姓)希望他們的現況能改善，而最大的期望則是經濟富裕和社會安定。然而，領導者卻有自己的想法。為繼續在位，有意操縱大眾的信念，並讓民眾感到害怕。而領導者對這種民眾內心錯誤(虛假)的信念並不想解決，因為領導者並不因為引起不必要的緊張、衝突或戰爭後而有任何的損失。¹⁰⁰所以領導者對這種民眾所產生的錯誤思維不是不能解決，而是不願解決，甚至變本加厲、更加灌輸這種虛假的信念。不幸的是，李登輝和陳水扁在「民粹主義」利益薰心的算計下，一再玩弄民眾的無知而不疲，導致台灣與大陸之間不但信任程度降低，而且彼此正式的關係也漸行漸遠。

然而，大陸不能坐視不理或靜觀其變，如果要改善彼此信任程度的話。本來台灣就地小人稠，面對大陸的軍事強權抱持敵意情有可原，而李陳兩人能把「遭難者心態」揮灑自如地運用，也有其先天性的條件。如果大陸方面不主動提出「代價高的訊號」和「再保證」，如何能打破台灣領導者所灌輸的錯誤迷思和假象呢？又如何能讓台灣人民放心呢？所以，大陸在信任的建立上扮演著關鍵性的角色。不過，話說回來，信任是雙向的，只有單方表態，另一方置之不理，也是枉然。台灣如果未來仍然變來變去，沒有尋求建立彼此信任的誠意，那麼當中共感到「疲倦」，不想繼續「玩」下去時，兩岸關係只會更惡化。

另外，有人主張，因為政治議題牽扯太大、不易解決，經濟問題比較不受爭議，

一、一國兩制」的基本原則不變；(2)「一個中國」原則不變、反對台獨的立場不變；(3)在「一個中國」原則的基礎上，兩岸進行談判與對話的立場不變；(4)大陸不以政治干擾經濟和民間交流(包括三通)的立場不變；(5)大陸「寄希望於台灣人民」的方針不變。見童振源，〈中共「十六大」後對台政策分析〉，《中國大陸研究》，46卷2期(2003年3、4月)，頁44。

¹⁰⁰ Kydd, *op. cit.*, p. 352.

所以，台灣與大陸雙方應先從經濟議題著手，不管政治。¹⁰¹然而，這也是錯誤的認知和假象。基本上，政治是經濟的基礎。「在經濟競爭者的現實世界裡，沒有經濟這樣的東西，只有政治經濟。」¹⁰²換言之，政治和經濟是分不開的。這並不是說政治處處干涉經濟，而是說政治會給經濟提供什麼樣的基礎，包括財產權的保護和契約的執行。例如，1989年的六四「天安門事件」，導致外資卻步，對大陸的經濟多少有些影響。而政治穩定，經濟才有可能繁榮。如果政治紛擾不斷，經濟更不會發展。同時，經濟競爭力更不會因政治的紊亂或不穩而增加，反而可能倒退。所以務實的作法，就是面對政治。最後，台灣想要拉攏美國，以美國為靠山來抵擋中共的壓力，基本上是個消極的作為。上述的討論已經指出，美國只想維持兩岸現狀。如果想要兩岸關係有任何進展的話，那麼雙方或至少一方就必須踏出第一步：信任的營造。

¹⁰¹ 克拉克(Clark)不認為歐洲的整合模式可以作為兩岸關係模仿的典範。見 Cal Clark, "Does European Integration Provide a Model for Moderating Cross-Strait Relations?" *Asian Affairs: An American Review*, 29: 4 (Winter, 2003), pp. 195-215.

¹⁰² Theodore J. Lowi, "Our Millennium: Political Science Confronts the Global Corporate Economy," *International Political Science Review*, 22: 2(2001), p. 135; 宋興洲,〈打破經濟全球化的迷思：重新回到政治〉,《全球政治評論》,創刊號(2002),頁104。

The Breakthrough of Cross-Strait Relations: From Risk to Trust, and toward Reconciliation

Hsing-Chou Sung

Abstract

Due to the incident of gunshot wound, Chen Shui-bian was reelected by marginal votes of less-than-30000 in Presidential Election of 2004. According to the past four- year experiences, the prospect of ameliorating cross-strait relations under Chen's leadership seems to be doomed. This paper argues that the premise of reconciliation between Mainland China and Taiwan is the mutual trust. In addition to the establishment of mutual trust between two sides, one key factor in improving the cross-strait relations is the demystification of the concept of sovereignty. Besides, the role played by U.S. in triangle relations among China, Taiwan and U.S.A is at most to maintain the status quo. In fact, the reconciliation between China and Taiwan depends completely on both sides: trust building. The paper consists of nine parts: (1) Preface; (2) The meaning of risk; (3) Lee Teng-Hei's risk game; (4) Chen Shui-bian's risk strategies; (5) The strategy of Southward Policy; (6) The meaning and building of trust; (7) The myth of sovereignty and its anatomy; (8) the U.S. role; and (9) Conclusion.

Keywords: Cross-Strait Relations, Risk, Trust, Sovereignty