

# 政黨輪替後兩岸關係發展

許志嘉\*

## 摘要

2000年台灣總統大選結果，出現政黨輪替執政，具台獨傾向色彩的民進黨提名人陳水扁當選總統，為兩岸互動投入新的變數。陳水扁就任後的大陸政策基本上是政治面以政策宣示釋放善意為主，經濟社會層面採取實際行動釋放善意，以尋求中共善意回應，建構穩定的兩岸關係，新政府大陸政策主要為：建構兩岸和平關係架構、未來一個中國、台灣主權的確立與堅持、漸進推動經貿開放、逐步促進社會交流。

面對台灣新的政治局勢，中共對台政策短期仍將保持不變，在原來的「和平統一，一國兩制」架構下，推動對台政策。台灣政黨輪替執政後，中共基本對台政策包括：聽其言觀其行、堅持一中原則但改變論述、持續採取武力威嚇施壓、推動兩岸三通、加強拉攏台灣民意。

在台灣有限善意的大陸政策，以及中共消極的聽其言觀其行政策對應下，政黨輪替後的兩岸關係格局基本上維持了政治僵局，經貿民間交流持續成長的概況。此時期兩岸關係的特色包括：一邊一國論兩岸僵局難解、兩岸復談難有進展、外交戰持續擴大、潛在軍事衝突威脅、民間交流持續成長、上冷下熱左冷右熱的互動關係。

對台灣而言，台海安全與台灣未來發展無法建立在國際的支持與中共的善意基礎上，最重要的還是台灣本身的力量。台灣應該加強經濟的發展，經濟實力才是台灣在國際社會受到尊敬的基礎，才是台灣持續發展，在兩岸互動中取得主導權的根本。

關鍵字：兩岸關係、政黨輪替、對台政策、大陸政策

\*銘傳大學大眾傳播系助理教授

## 一、前言

2000年台灣舉行第二次民選總統選舉，民進黨提名的陳水扁當選第二任民選總統，台灣政治史上中央政權首次出現政黨輪替執政。對台灣內部而言，這是國民政府遷台以來，政治民主化改革過程重要的里程碑，雖然選後台北街頭曾出現示威抗議現象，但仍然實現中央政權和平轉移，成為華人社會民主選舉更換中央執政黨的首例。

對國際社會而言，西方民主國家相信政黨輪替執政是民主常態，反對黨出身的陳水扁執政，是台灣民主政治新的重要里程碑。<sup>1</sup>西方媒體多以正面肯定立場報導此次總統大選結果。從台灣內部民主化發展與西方民主觀點來看，政黨輪替執政是政治民主化發展的一個重要過程，但對兩岸關係來說，台灣政黨輪替執政則是對兩岸關係投入新的變數。

早在大選前，兩岸關係便已是各界討論的議題，西方觀察家也特別關注到這場選舉對兩岸關係帶來的重大影響。<sup>2</sup>大陸方面也高度重視此次選舉，1999年11月底，中共駐美大使李肇星在會見「和統會」訪問團時還公開表示，除了陳水扁不能當選，其他的人都可以當選。<sup>3</sup>投票前兩天，中共國務院總理朱鎔基在九屆全國人大三次會議記者會上，更以強硬的口吻指出，「誰要是搞台灣獨立，你就沒有好下場」。<sup>4</sup>候選人競選過程中，也凸顯兩岸關係的重要性，對手陣營暗指立場傾向獨立的總統候選人陳水扁當選可能帶來戰爭，陳水扁陣營則以一則陳水扁之子即將入伍當兵的競選廣告，強調陳水扁當選不會讓兩岸發生戰爭。

不論是國際社會、中共，還是台灣內部，都高度關切總統大選結果對兩岸關係的可能影響，選舉結果實現了中央政權首次政黨輪替執政，但同時也對兩岸關係發展投下新變數。

---

<sup>1</sup> Lin Min & Maria Galikowski, "Taiwan's Presidential Election: a New Era for Taiwan and for Cross-Strait Relations," *New Zealand International Review*, 25:3 (2000), pp. 2-3.

<sup>2</sup> Willem van Kemenade, "Taiwan, Voting for Trouble?" *Washington Quarterly*, 23:2 (2000), pp. 135-151.

<sup>3</sup> 《僑報》，<http://www.future-china.org.tw/fcn-tw/199912/1999121205.htm>; "China's U.S. Envoy Says All Presidential Candidates Acceptable Except DPP's Chen," *BBC Summary of World Broadcasts*, Dec. 18, 1999. <http://web.lexis-nexis.com/universe/>.

<sup>4</sup> 〈九屆人大三次會議舉行記者招待會朱鎔基總理會見中外記者回答記者提問〉，新華社，2000年3月16日。<http://www.peopledaily.com.cn/zgrdxw/lianghui/news/0316/031602.html>.

國際因素、國內因素以及決策者個人因素都會對兩岸關係產生影響，總統大選結果，民進黨提名候選人陳水扁以 39.3% 的選票當選總統，台灣出現新的執政黨，也實現了首次的政黨輪替執政，新任總統有新的政策方向，對兩岸關係自然產生新的影響，再加上陳水扁總統所屬民進黨傾向台灣獨立的色彩，使得新政府的大陸政策備受關注。

陳水扁總統競選期間提出的「跨世紀中國政策白皮書」，在提到國家定位時明確提出「台灣與中華人民共和國，是兩個互不隸屬、互不統治、互不管轄的國家」。<sup>5</sup>這種明確的「兩國論」基調，與中共強調的「一個中國原則」大相逕庭，這樣的「兩國論」觀點會否成為新政府大陸政策基調，將牽動兩岸關係發展，對於台海和平也有相當重要的影響。

本文將探討政黨輪替後兩岸關係的演變，先論述政黨輪替前兩岸關係的基本概況，再探討新政府的大陸政策，以及中共對台相關政策，對兩岸關係造成的衝擊，最後再說明在兩岸政府政策的影響下，兩岸政治、經濟與社會文化關係發展，及對未來兩岸關係的展望。

## 二、政黨輪替前兩岸關係

從兩岸的政策宣示與實際互動來看，1949 年以來兩岸關係發展可概分為三個時期：軍事對抗時期（1949～1978）、和平對峙時期（1979～1987）、民間交流時期（1987～）。<sup>6</sup>軍事對抗時期，基本上是延續國共內戰的格局，雙方在政策宣示上都強調是中國的正統，都曾試圖採用軍事力量達到自己的目的，其間歷經了 1954 年及 1958 年兩次台海危機軍事衝突，以及聯合國保衛戰，雙方在外交上抗衡，在實際互動上更處於交戰狀態，直到 1979 年一月一日，中共全國人大常委會發表〈告台灣同胞書〉，強調兩岸應進行三通四流，宣布共軍停止自 1958 年八二三炮戰以來對金門等島嶼的炮擊之後，<sup>7</sup>兩岸才結束了實際的軍事對抗時期。中共停止炮擊，改變對台政策，然而，台灣當局仍然堅持漢賊不兩立的大陸政策，

<sup>5</sup> 陳水扁總統競選指揮中心國家藍圖委員會，〈跨世紀中國政策白皮書〉；《政府大陸政策重要文件》（台北：行政院大陸委員會，2002 年），頁 72。

<sup>6</sup> 參閱馬英九，〈兩岸關係的回顧與前瞻〉（台北：行政院大陸委員會，1992 年），頁 3；郭相枝、張彩琴，〈國共關係近四十年的演變之探討〉，《台灣研究》，第四期（1988 年），頁 1-2。

<sup>7</sup> 〈全國人大常委會告台灣同胞書〉，《人民日報》，1979 年 1 月 1 日，版 1。

因此，雙方雖然停止了軍事武裝直接衝突，但仍然處於對峙狀態，沒有實際的交流互動。直到 1987 年，台灣改變大陸政策，宣布開放民眾赴大陸探親，兩岸實現了民間交流，兩岸關係也進入了新的時期。

### (一) 政治互動：由和緩到僵局

1987 年台灣開放探親以來，兩岸政治互動呈現從對峙逐步趨向緩和，並走向穩定和善方向發展，1993 年新加坡舉行的第一次辜汪會談，實踐兩岸首度具有官方高層代表性質的接觸，兩岸關係呈現和好情勢，但至 1995 年中，兩岸關係開始轉壞迅速惡化，直至 1998 年雙方才再度恢復協商，但 1999 年隨即轉壞。十餘年兩岸政治互動情況，吾人可從互動關係從良好到惡化的光譜，將每一重要事件發展呈現的兩岸政治互動指標，以良好、緩和、趨緩、穩定、轉壞、僵局、惡化等加以分析，則十餘年來兩岸政治互動呈現出緩和、穩定趨好、轉壞、惡化、趨緩、再轉壞出現僵局的趨勢發展（參見表一）。

表一：1987-1999 年兩岸政治互動重要關係演變

時間	兩岸重要政治互動	重要意義	關係指標
1987.10	台灣宣布開放探親	由冷和邁向民間交流	趨緩
1990.9	兩岸紅十字會金門會談	首次官方性質民間協商	趨緩
1991.11	海基、海協兩會代表北京事務性會談	首度半官方代表談判	緩和
1992.11	兩岸達成「九二共識」（九二精神）	取得官方高層談判基礎	趨好
1993.4	第一次新加坡辜汪會談	首度官方高層代表會談	良好
1991.11-1 995.5	兩會持續進行各項事務性會談達十六次（含前述兩次）	官方維持良性互動	穩定
1995.1	中共總書記江澤民發表江八點	建議進行和平統一談判	穩定趨好
1995.4	李登輝總統發表李六條	善意回應江八點	穩定趨好
1995.6	李登輝總統訪美，中共表示不滿	停止兩會協商	轉壞
1995.7	中共軍演向台灣東方海域發射飛彈	軍事威嚇	惡化
1996.3	台灣首次總統民選，中共在台灣南北海域再發射飛彈軍演	軍事威嚇	惡化
1998.4	海基、海協兩會恢復對話	重啓協商大門	趨緩
1998.10	辜汪上海會晤	恢復高層會談	緩和
1999.7	李登輝總統發表「特殊國與國關係」	停止兩會協商	轉壞

從兩岸政治互動來看，這個階段兩岸關係最重要的成就是建立對話協商機制，並實現兩岸官方高層代表的正式會談，結束長達數十年雙方互不往來、兵戎相見的敵對狀態。兩岸這種協商對話的良性互動在 1993 年海基會董事長辜振甫與大陸海協會會長汪道涵，於新加坡舉行的第一次辜汪會談達到良性互動的最高點，四十餘年來兩岸首次正式官方高層代表會談，還簽署了「兩岸公證書使用查證協議」、「兩岸掛號函件查詢、補償事宜協議」、「兩會聯繫與會談制度協議」及「辜汪會談共同協議」等四項協議，建立了定期會談協商機制，從 1991 年海基、海協兩會開啓兩岸事務性會談以來，直到 1995 年中共中止兩會會談爲止，兩岸共舉行了十六次會談，簽署了四項協議。<sup>8</sup>

兩岸雖建立了會談協商機制，但雙方的互信仍然不足，對於兩岸的政治定位問題仍然是雙方根本的歧異。在雙方還在針對協商談判要如何持續發展各有盤算之際，李登輝總統 1995 年 6 月訪問美國康乃爾大學，使得兩岸會談中止。對中共而言，美國與日本是「阻礙中國統一大業」的主要外國勢力<sup>9</sup>，美國在兩岸互動中尤其扮演重要的角色。<sup>10</sup>

中共對於美國與台灣關係發展最爲敏感，1992 年美國出售 F-16 戰機給台灣，1993 年台灣啓動重返聯合國運動，1994 年美國柯林頓政府提升與台灣接觸層級，凡此種種都被中共視爲是台灣走向獨立、拒絕統一的舉措，1995 年 6 月李登輝總統訪美成爲這一連串「走向台獨」動作的一部分，使中共決定採取強烈手段中止這些「遠離統一」的行動。<sup>11</sup>中共不但舉行軍事演習向台灣東方外海發射飛彈，同時片面宣布中止兩會各層級會談。中共的軍事恫嚇行動使兩岸和緩關係迅速惡化，1991 年以來建立起來的協商機制也被中共片面中止；1996 年 3 月，台灣舉行首次民選總統選舉，中共在台灣南北方海域發射飛彈進行軍事演習，再度以武力威嚇台灣，兩岸關係持續惡化。

1997 年 10 月，中共國家主席江澤民訪問美國，並與美國發表聯合公報宣布

<sup>8</sup> 參閱吳安家，《台海兩岸關係的回顧與前瞻》（台北：永業出版社，1996 年），頁 103-106。

<sup>9</sup> 中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室，《中國台灣問題》（北京：九洲圖書出版社，1998 年），頁 43-52。

<sup>10</sup> 參閱蘇格，《美國對華政策與台灣問題》（北京：世界知識出版社，1998 年），頁 810-811。

<sup>11</sup> Ralph N. Clough, *Cooperation or Conflict in the Taiwan Strait?* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1999), p. 39.

建立「建設性戰略夥伴關係」，美國並重申堅持「一個中國」政策。<sup>12</sup>美國總統柯林頓在與江澤民會面時也特別強調，美國堅持一個中國政策，同時台灣問題必須和平解決。<sup>13</sup>中美關係的改善與美國對中共有關「一個中國」政策的澄清，使得中共對美國有關支持台灣獨立的疑慮稍減，美國也建議中共與台灣恢復談判，在取得美國的「保證」與美方的壓力下，中共又重啓兩會談判。1998年4月，海基會、海協會重啓協商大門，兩岸會談重現曙光，同年10月，辜振甫與汪道涵在上海進行第二次辜汪會晤，台灣官方高層代表首次踏上大陸土地進行雙邊會談，並達成兩會加強對話、交流、汪道涵訪台等共識。<sup>14</sup>辜汪二次會晤，重啓了兩岸高層代表協商，兩岸關係出現緩和跡象。

就在兩會復談，兩岸關係趨向緩和的同時，1999年7月李登輝總統接受德國媒體訪問時釋出「特殊國與國關係」論點，「特殊國與國關係」旨在強調兩岸的平等地位，但中共卻無法接受，因為這樣的論述包含三種意涵：台灣存在一個合法政府、台灣政府對其控制的領土擁有主權、台灣政府有自己的選出的總統領導。<sup>15</sup>李登輝總統提出的「兩國論」觸及中共最敏感的「一個中國」原則，中共反應相當強烈，宣布中止兩會協商，並延遲海協會會長汪道涵訪台，不過，此次中共並未再採強硬的飛彈演習威嚇手段，兩岸政治互動再次中止，兩岸政治關係停滯不前，陷入僵局。「兩國論」的提出與台灣對現狀的無法滿足有關，<sup>16</sup>而中共以一個中國原則試圖束縛台灣的生存空間，又企圖以此作為兩岸談判預設有利於中共的立場，如此一來，「一個中國」原則成了兩岸紛爭的重要來源。

一直到總統大選政黨輪替前，兩岸政治關係都處於停滯不前的僵局。審視政黨輪替前兩岸政治關係發展，有關兩岸政治定位的主權問題一直是雙方爭議的焦

---

<sup>12</sup> 《努力建立中美建設性的戰略夥伴關係：江澤民主席對美國進行國事訪問》（北京：世界知識出版社，1998年），頁4。

<sup>13</sup> “President Clinton’s Statements at the 1997 Summit,” cited from Shirley A. Kan, *China/Taiwan: Evolution of the “One China” Policy-Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei* (CRS Report for Congress, March 12, 2001), pp. 36-37.

<sup>14</sup> 陳力生，《台灣海峽的和平與戰爭》（台北：時英出版社，2002年），頁238。

<sup>15</sup> Harry Harding, “Again on Interim Arrangements in the Taiwan Strait,” in Gerrit W. Gong, ed., *Taiwan Strait Dilemmas: China-Taiwan-U.S. Policies in the New Century* (Washington D.C.: The CSIS Press, 2000), pp. 12-13.

<sup>16</sup> C. W. Freeman, Jr., “Sino-American Relations: Back to Basics,” *Foreign Policy*, 104 (1996), p. 12.

點，反應出來的是中共對「一個中國」原則的堅持，及對台灣任何「傾向獨立」行動言論的激烈反對，台灣方面則是反對中共設定的「一個中國」原則，強調凸顯自主地位的言論與行動，從爭中國主權正統地位，演變成台灣主權地位的有無之爭，成為兩岸政治關係最難處理的基本議題。

## (二) 經濟社會互動：交流日益密切

1987 年台灣開放探親，總體政策的主要意義是推動兩岸社會交流，因此，在經濟社會互動方面，兩岸交流呈現日益密切的現象。在兩岸貿易方面，1987 年以來，兩岸貿易總額呈現穩定成長趨勢，1997 年達到巔峰，當年兩岸貿易總額 263 億 7 千多萬美金，台灣對大陸貿易依賴度達 11.15%，對大陸出口更高達 18.39%，對大陸貿易順差是台灣對全球貿易順差的 242.58%，1998 年兩岸貿易雖稍減緩，1999 年兩岸貿易總額又呈現成長，超過 250 億美金（參見表二）。

表二：1987-1999 兩岸貿易互動演變

單位：金額(百萬美金)；比重(%)

年份	台灣對大陸出口		台灣對大陸進口		進出口貿易總額		貿易順差	
	金額	佔總出口比重	金額	佔總進口比重	金額	佔進出口比重	金額	佔全球順差比重
1987	1226.5	2.28	288.9	0.83	1515.4	1.71	NA	NA
1988	2242.2	3.70	478.7	0.96	2720.9	2.47	NA	NA
1989	3331.9	5.03	586.9	1.12	3918.8	3.31	NA	NA
1990	4394.6	6.54	765.4	1.40	5160.0	4.23	NA	NA
1991	7493.5	9.84	1125.9	1.79	8619.4	6.20	6367.6	47.81
1992	10547.6	12.95	1119.0	1.55	11666.6	7.60	9428.6	99.63
1993	13993.1	16.47	1103.6	1.43	15096.7	9.32	12889.5	160.51
1994	16022.5	17.22	1858.7	2.18	17881.2	10.02	14163.8	183.96
1995	19433.8	17.40	3091.4	2.98	22525.2	10.46	16342.4	201.54
1996	20727.3	17.87	3059.8	3.02	23787.1	10.95	17667.5	130.18
1997	22455.2	18.39	3915.4	3.42	26370.6	11.15	18539.9	242.68
1998	19840.9	17.94	4110.5	3.93	23951.4	11.13	15730.4	265.85
1999	21312.5	17.52	4522.2	4.09	25834.7	11.12	16790.2	153.48

資料來源：行政院大陸委員會，《兩岸交流統計月報》，2002 年 7 月號，

<http://www.chinabiz.org.tw/maz/Eco-Month/home.htm>。

濟社會互動則呈現穩定發展的格局，政治僵局並未明顯影響經濟社會互動，台商投資雖出現減緩趨勢，但幅度不大，兩岸貿易仍穩定成長，人員交流也呈現穩定成長現象，與政治互動停滯不前的僵局相較，經社互動卻是穩定成長，政黨輪替前的兩岸關係基本上是政治僵局，經濟穩定發展。

### 三、新政府大陸政策

2000 年台灣總統大選前，兩岸關係仍然維持政治僵局，經貿社會穩定發展的格局。總統大選結果，具有台獨傾向色彩的民進黨提名人陳水扁當選總統，中共選前雖明示、暗示不希望陳水扁當選，但面對陳水扁當選的事實，中共還是必須面對，政黨輪替後新就任的陳水扁總統發表的大陸政策成爲影響兩岸關係發展的重要因素。

作爲傾向台獨立場的政黨出身的總統，陳水扁所欲建構的兩岸關係基本上是以確保台灣的主權地位，並維持台海穩定爲最主要的前提，如果能夠打破兩岸政治僵局，推動兩岸會談，有助於台海穩定，是最佳政策結果，如果無法打破政治僵局，至少要讓台海關係「維持現狀」，避免進一步惡化，甚至影響台海安全。在就職演說中，陳水扁總統就明白宣示，兩岸互動要秉持「善意和解、積極合作、永久和平」的原則，陳水扁本人「自當恪遵憲法，維護國家主權、尊嚴與安全，確保全體國民的福祉。」<sup>18</sup>

在這樣的追求兩岸關係穩定的基本前提下，陳水扁總統的大陸政策基本上是政治面以政策宣示釋放善意爲主，經濟社會層面採取實際行動釋放善意，以尋求中共善意回應，建構穩定的兩岸關係。政黨輪替後新政府的大陸政策，可概括爲下列幾個重要內容：建構兩岸和平關係架構、未來一個中國、台灣主權的確立與堅持、漸進推動經貿開放、逐步促進社會交流。

#### (一) 建構兩岸和平關係架構

對新上任的陳水扁總統而言，兩岸關係的重新定位是處理大陸政策時最重要，也是最棘手的議題。陳水扁總統對兩岸關係定位基本上面臨著兩難格局，一

---

<sup>18</sup> 〈中華民國第十任總統、副總統就職慶祝大會暨演說〉，行政院大陸委員會，《政府大陸政策重要文件》，頁 6-7。



方面，作為民進黨籍總統，陳水扁的支持群眾中，有相當一部分的選票是支持台獨或傾向台獨的選民，新政府必須顧及這些選民的感受；另一方面，來自中共方面的強大壓力，以及台灣內部統派與傾向統派的選民壓力，新政府也必須考量到兩岸的穩定與台灣內部的安定。

從台灣民眾對兩岸關係的看法來看，多數的民眾還是主張維持現狀<sup>19</sup>，作為民選總統，要顧及各種不同民意，還須面對中共的壓力。維持「兩國論」關係定位，勢必無法突破兩岸僵局，也無法區別新政府對兩岸關係定位的新主張，但從「兩國論」向過去的「一個中國」定位發展，雖有利於兩岸關係突破，但與新執政黨的基本看法差異過大，如果維持「兩國論」或更傾向台獨，雖符合執政黨原先的理想，但又可能對兩岸關係帶來過大的衝擊。因此，新政府的大陸政策是先求穩定兩岸局勢。

為求穩住兩岸局勢，陳水扁總統在 520 就職演說中，針對兩岸關係提出「四不一沒有」的基本政策，強調「只要中共無意對台動武，本人保證在任期之內，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。」<sup>20</sup>為了確保台海安全，陳水扁總統提出「去台獨化」的「四不一沒有」政策宣示，以中共不動武為前提，換取台灣不獨，以保障台海安全。

2000 年 12 月 31 日，陳水扁總統發表跨世紀談話，進一步提出具有更大善意的統合論，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，逐步建立兩岸之間的信任，進而共同尋求兩岸永久和平、政治統合的新架構。」<sup>21</sup>從不宣布台獨，到共同尋求「政治統合的新架構」，陳水扁的大陸政策從負面表述，進一步朝向具「統派」光譜色彩的論述，對中共釋出更大的善意。

## (二) 未來一個中國

對於兩岸關係中最根本的歧見的「一個中國」問題，陳水扁就任總統後即已

<sup>19</sup> 依據陸委會從 1996 年 3 月以來的長期系列民調資料來看，主張維持現狀（包括永遠維持、維持現狀以後再決定、維持現狀以後統一、維持現狀以後獨立）的民眾，一直都佔受訪民眾八成以上。參閱，〈中華民國台灣地區民眾對兩岸關係的看法〉，《大陸情勢 2002.10》（2002 年 10 月），頁 91。

<sup>20</sup> 〈陳總統五二〇就職演說〉，<http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/cb0520.htm>。

<sup>21</sup> 〈總統發表跨世紀談話〉，<http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/po9104/po9104.htm>。

多次明確表示無法接受中共版本的「一個中國」。<sup>22</sup>在就職演說中，陳水扁總統提出「未來『一個中國』」概念作為新政府對此問題看法的基本立場，強調兩岸領導人要「秉持民主對等的原則，在既有的基礎之上，以善意營造合作的條件，共同來處理未來『一個中國』的問題。」<sup>23</sup>在六二〇記者會和跨世紀演說中，陳水扁總統也都重申有關「未來一個中國」的概念。陸委會主委蔡英文也表示，台灣人民要與大陸建構一個有意義的政治關係，一個未來五到十年共存共榮的體系，簡化地說就是「未來的一個中國」。<sup>24</sup>

為了進一步凝聚台灣內部有關大陸政策的相關共識，新政府特別成立「跨黨派小組」，跨黨派小組是陳水扁上台後設置，用以「取代」國統會功能的重要兩岸決策機制，由中研院院長李遠哲負責推動運作的跨黨派小組，曾提出「三個認知，四個建議」作為該小組的重要共識。<sup>25</sup>這組共識中的四個建議中的第一項具體回應了有關「一個中國」的問題，派黨派小組建議「依據中華民國憲法增進兩岸關係，處理兩岸爭議及回應對岸『一個中國』的主張。」此論述被解釋為以較開放態度，從憲法的中華民國角度來詮釋一個中國，不過，此項結論並未成為總統府的具體政策。陳水扁在出訪瓜地馬拉時，首次公開表示，跨黨派小組沒有成功。<sup>26</sup>

對於「一個中國」問題衍生出的「九二共識」問題，新政府則曾出現較模糊的論述，媒體一度大篇幅報導，陳水扁在接見美國亞洲基金會代表時，首度明確表示新政府願接受海基、海協兩會之前會談的共識，即「一個中國，各自表述」。<sup>27</sup>陸委會副主委林中斌也強調，新政府願意接受兩岸兩會有關「一個中國，各自表述」的會談共識，這是新政府最權威、最具善意與誠意的政策說明。<sup>28</sup>不過，

<sup>22</sup> 總統大選後，陳水扁表示不能接受一個中國原則等條件下，與對岸進行談判，《中國時報》，2000年6月29日，2版；2001年11月3日，陳水扁總統發表新書「世紀首航」時強調，不能接受中共提出的「一個中國」原則，《聯合報》，2001年11月4日，2版。

<sup>23</sup> 〈中華民國第十任總統、副總統就職慶祝大會暨演說〉，行政院大陸委員會，《政府大陸政策重要文件》，頁6。

<sup>24</sup> 〈蔡英文：未來一中建構有意義政治關係〉，《聯合報》，2000年8月4日，1版。

<sup>25</sup> 參閱〈跨黨派小組的『三個認知、四個建議』〉，<http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/891126.htm>（2000年11月26日）。

<sup>26</sup> 《中國時報》，2001年5月28日，4版。

<sup>27</sup> 《聯合報》，2000年6月28日，1版。

<sup>28</sup> 〈林中斌：一中各表新政府最具善意的說明〉，《中國時報》，2000年6月28日，2版。

陸委會主委蔡英文第二天隨即指出，陳水扁的說法只是表示新政府可以接受我方描述會談過程的用語。<sup>29</sup>新政府接受「九二共識」的說法，僅只維持一天便出現重大改變。2000年7月底，陳水扁進一步提出「九二精神」一詞取代「九二共識」，強調九二共識是沒有共識的共識，九二精神是「對話、交流及擱置爭議」，以九二精神共同建立兩岸良性互動。<sup>30</sup>從政策談話來看，新政府基本上並不接受「九二共識」概念。

相對於就職演說的去台獨化談話，以及後來跨世紀談話的統合論說法，陳水扁總統對中共最在意的「一個中國」問題，並未做出讓步，雖然政策宣示釋出善意，但基本上是刻意迴避「一個中國」問題，對於「九二共識」新政府一度有意接受，但後來又改變為「九二精神」。也就是說，新政府對於兩岸關係定位保持在一種戰略性模糊的高度，一方面釋出善意化解中共的壓力，另一方面，從實際互動層次拒絕中共對「一個中國」的詮釋。

### (三) 台灣主權的確立與堅持

新政府在尋求兩岸關係和平穩定的同時，也堅持台灣主權的確立。在相關政策演說中，陳水扁總統強調台灣是擁有主權的國家，這個國家的名字是中華民國。強調中華民國的主權獨立，一方面確立台灣的主權獨立，一方面避免中共指控追求台灣獨立。這樣的台灣主權確立的立場，起初還是以較緩和的在陳水扁岸關係定位，在2002年8月3日，陳水扁總統於世界台灣同鄉聯合第二十九屆年會，發表視訊直播致詞時提出「一邊一國」論述後出現轉變，陳水扁總統在演說中強調，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」。<sup>31</sup>陳水扁就職以來首次在兩岸關係定位上出現中共無法接受的「傾獨」論述，新政府兩岸關係定位出現與李登輝前總統提出的「兩國論」相近似的觀點。

<sup>29</sup> 《中國時報》，2000年6月29日，2版。

<sup>30</sup> 〈總統七三一記者會答問實錄：有關兩岸關係談話內容〉，  
<http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/ch0731.htm>（2000年7月31日）。

<sup>31</sup> 〈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〉，總統府新聞稿，  
[http://www.president.gov.tw/index\\_c.html](http://www.president.gov.tw/index_c.html)（2002年8月3日）。

#### (四) 尋求兩岸協商談判

陳水扁總統就職以來，多次利用公開場合表明願意與中共領導人會談<sup>32</sup>，強調兩岸必須對話、和解。在就職一個月中外記者會上，陳水扁總統還表示要邀請中共領導人江澤民，「可以不拘形式、不限地點、也不限前提，我們兩位領導人可以坐下來，我們可以握手和解。」<sup>33</sup>在多次公開談話中，陳水扁總統呼籲中共放棄對台使用武力，兩岸進行高層會談。這樣的公開呼籲，基本上還是延續國民黨執政時期的精神，強調和平解決兩岸問題，呼籲領導人會談，共同協商解決兩岸問題。

#### (五) 漸進推動經貿開放

在經貿政策方面，「戒急用忍」與三通是政黨輪替後兩岸經貿互動最重要的兩項議題。戒急用忍是台灣大陸政策中，避免過度依賴大陸經濟的重要機制，但長期以來，受到台商與民間的質疑，在經發會共識前提下，新政府於2001年11月正式以「積極開放，有效管理」取代戒急用忍政策，以規範台商的大陸投資。<sup>34</sup>隨後，有關晶圓廠投資大陸議題再引發討論，新政府於2002年3月底，本積極開放有效管理原則，同意有條件開放晶圓廠赴大陸投資。<sup>35</sup>

從對大陸的經貿政策來看，新政府改變戒急用忍的政策主軸，採取有限度的開放政策，在政策宣示上對大陸確實展示相當大程度的善意。新政府在經貿互動方面，也是透過政策改變釋放善意，尋求中共的善意回應，突破兩岸僵局。

三通則是另一項政黨輪替後新政府面對的重要課題，三通是中共1979年便提出來的議題，也是長期以來中共對台政策的訴求之一，新政府於2000年12月

---

<sup>32</sup> 2000年8月，陳水扁接見美國參議員瑞德（Jack Reed）時便重申，願隨時與中共領導人對話，《聯合報》，2000年8月11日，13版；2001年1月，陳水扁接受日本媒體專訪時強調，兩岸領導人應坐下來協商，《中國時報》，2001年1月6日，1版；2002年5月，陳水扁總統在與媒體主管座談時表示，願意與江澤民及朱鎔基對話協商，《中國時報》，2002年5月10日，1版。

<sup>33</sup> 〈總統六二〇記者會答問實錄〉，2000年6月20日，行政院大陸委員會，《政府大陸政策重要文件》，頁8。

<sup>34</sup> 〈落實大陸投資『積極開放、有效管理』政策說明〉，<http://www.mac.gov.tw/cnews/empl01.htm>（2001年11月7日）。

<sup>35</sup> 〈院長對開放晶圓廠赴大陸投資之政策說明〉，<http://www.mac.gov.tw/cnews/inv02.htm>（2002年3月29日）。

公布金門及馬祖試行「小三通」，一方面具體回應中共三通的要求，一方面希望透過「小三通」與中共方面展開協商。<sup>36</sup>

#### (六) 逐步促進社會交流

兩岸社會交流互動過程中，新聞媒體扮演重要的角色，由於政府仍未全面開放大陸人士來台，新聞媒體報導便成了溝通兩岸、促進了解的重要渠道，2000年11月，新政府宣佈放寬大陸記者來台駐點採訪。<sup>37</sup>新政府的這項政策，基本上是回應以往中共便開放台灣記者赴大陸採訪的善意，對新政府而言，此項政策的推動，主要用意也是在於展現善意。除了開放媒體來台駐點採訪外，2001年11月，新政府進一步宣布開放大陸人民來台觀光<sup>38</sup>，雖然初期只開放旅居海外的大陸人民，但與過去完全禁止的法令來比較，新政府已經邁出開放的第一步。從兩岸的社會文化交流政策來看，新政府的基本政策是採取具善意的逐步開放政策，但在開放的同時，也給予限制。政策的基本意義主要是希望透過善意的釋出，換取中共善意回應，逐步突破兩岸僵局。

總體來看，新政府在兩岸關係定位上採取戰略模糊的政策，在具有高度政治性議題方面，提出較符合中共期許的談話，但在較實際的政治互動問題上，陳水扁的大陸政策則展現較強硬的立場。由於內部無法凝取共識，又須應付外來的壓力，要確保兩岸和平架構，又得維持執政黨的意識形態，新政府的大陸政策遂出現看似相互矛盾的論述。

基本上，陳水扁總統就職後並未提出對中共有吸引力的新政策，推行小三通是加入世界貿易組織（WTO）的相關配套措施，也不能算是做出讓步。<sup>39</sup>新政府的大陸政策是維持國民黨執政時代的政策架構，並未提出更積極的突破性政策，總統選前民進黨及媒體提出陳水扁可以扮演「台灣的尼克森」角色，以強硬的反對共產黨者之姿推動兩岸關係的改善，在各界壓力下並未成功扮演這樣的角色，

<sup>36</sup> 〈金馬試辦「小三通」說明書〉，<http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/mlink.htm>（2000年12月16日）。

<sup>37</sup> 〈陸委會八十九年十一月十日新聞稿〉，<http://www.mac.gov.tw/cnews/cnews89111002.htm>

<sup>38</sup> 行政院大陸委員會，〈「開放大陸地區人民來台觀光推動方案」之相關說明〉，<HTTP://WWW.MAC.GOV.TW/CNEWS/REF901123.HTM>（2001年11月23日）。

<sup>39</sup> Lowell Dittmer, "Taiwan Strait Policy and the Millennial Elections," *American Asian Review*, 54:1 (2001), p. 128.

陳水扁選擇採取較保守的謹慎路線。<sup>40</sup>大陸政策方針沒有重大突破，新政府選擇在爭議性不是特別高的經濟社會交流議題上，推動較開放的政策，不過，在總體政策意識形態的制約下，經貿社會交流政策基本上仍是屬於有限度的開放，還是維持國民黨政府時代的基本格局架構。

#### 四、中共對台政策立場與反應

早在 1995 年李登輝總統訪美之後，中共基本上便對李登輝總統定調，開始準備寄希望於下一任領導人，「兩國論」觀點一出，中共當局更寄望於新任總統能夠改變相關政策，避免走向獨立，以改善兩岸政治互動。

2000 年 2 月台灣總統大選前，爲了表達中共的根本立場，中共當局以國務院台灣事務辦公室名義發表了《一個中國原則與台灣問題》白皮書，強調「一個中國」原則是中共對台政策的基石，是實現和平統一的基礎和前提。白皮書還對中共所謂的「一個中國」原則下定義，指「一個中國」的基本涵義是「主張和堅持世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，中華人民共和國政府是代表全中國的唯一合法政府。」而一個「中國原則」的核心，則是要維護中國的主權和領土完整。<sup>41</sup>

台灣總統大選出現中共最不願意看到的結果，民進黨提名的陳水扁當選後，中共必須面對台灣實際的政治發展狀況，在陳水扁總統就職演說發表後，媒體報導指出，身兼中共對台工作領導小組副組長的國務院副總理錢其琛，在北京大學國際關係學院演講時，提出中共對台三項策略：1.對台灣新領導人保持壓力、以積極心態，採取行動，爭取國際支持和台灣民心；2.對兩岸直接三通要保持主動、提出主張；3.採取鄧小平提出的兩手策略，右手以和平爲主，左手則爲軍事手段。<sup>42</sup>這樣的提法，顯示面對台灣新的政治局勢，中共對台政策短期仍將保持不變，在原來的「和平統一，一國兩制」架構下，推動對台政策。因應新的台灣政局，台灣政黨輪替執政後，中共基本對台政策包括：聽其言觀其行、堅持一中原則但改變論述、持續採取武力威嚇施壓、推動兩岸三通、加強拉攏台灣民意。

<sup>40</sup> Deborah A. Brown, "Taiwan's 2000 Presidential Election and Cross-Strait Relations," *American Asian Review*, 54:1 (2001), pp. 58-59.

<sup>41</sup> 國務院台灣事務辦公室，《一個中國原則與台灣問題》，新華社，2000年2月21日。

<sup>42</sup> 《聯合報》，2000年5月27日，1版；《明報》，2000年5月27日，14版。

### (一) 聽其言，觀其行

陳水扁當選後，中共中央政治局便召開會議討論對策，並由國台辦發表聲明強調「聽其言，觀其行」的基本態度。<sup>43</sup>這樣的政策陳述便成為中共官方面對新政府的基本態度，也就是說，在對陳水扁並不是非常信任的前提下，對於陳水扁提出的相關大陸政策，即便對大陸是友善的，中共仍不會在第一時間做出善意回應，會先聽相關意見，再觀察政策行為後，再進行回應。「聽其言，觀其行」一詞基本上是針對陳水扁，也就是說，對於陳水扁總統有關談話，中共會採取觀察態度。這樣的論述，一直出現在中共官方對台談話中，整體政策是要保持對新政府的壓力，迫使新政府大陸政策不會傾向台獨立場。

### (二) 堅持一中原則，但改變論述

在 2002 年 2 月發表的《一個中國原則與台灣問題》白皮書中，中共便明白強調「一個中國」原則是對台政策的基石，這樣的政策主張仍然是台灣政黨輪替執政後，中共對台政策最強調的部分。中共總書記江澤民在紀念辛亥革命九十周年大會時還是公開表示，「一個中國的原則是發展兩岸關係、實現和平統一的基礎，是迴避不了也不能模糊的。」他強調，「只要接受一個中國原則，兩岸談判即可恢復，兩岸交流即可取得新的進展。」<sup>44</sup>

江澤民的說法明確表達中共在「和平統一，一國兩制」大方針政策下，最在意的還是「一個中國」問題，尤其是在台灣政治局勢轉變的氛圍下，避免台灣走向台獨是中共最重要的政策之一。中共國務院總理朱鎔基在 2001 年中外記者會上也強調，中共對台政策是根據「一國兩制」原則和江澤民提出的「江八點」辦事，「現在，關鍵的問題是是否承認一個中國的原則。」<sup>45</sup>「只要承認一個中國，什麼問題都可以談。」<sup>45</sup>從領導人的談話中，中共當局在台灣政黨輪替後的對台政策更強調一個中國原則。不過，中共的「一個中國」原則說法，將台灣當作地方當局，壓低台灣地位的提法令台灣各界都難以接受，為了增加「一個中國」原則

<sup>43</sup> 《人民日報海外版》，2000 年 3 月 19 日，2 版。

<sup>44</sup> 中共中央文獻研究室編，《江澤民論有中國特色社會主義》（北京：中央文獻出版社，2002 年），頁 509-510。

<sup>45</sup> 〈朱鎔基：希望臺灣當局回到一個中國立場上來〉，新華網，2001 年 3 月 15 日。

在台灣的被接受度，中共開始改變一個中國原則的提法，將相關論述修飾得更有統戰意味，更不具「壓迫性」。2000年8月24日中共國務院副總理錢其琛首次提出一中原則的新論述方式：「世界上只有一個中國，大陸和台灣同屬於一個中國，中國的主權和領土完整不容分割。」<sup>46</sup>

新的論述被中共稱為「新三句」，最重要的特點是將原本的「台灣是中國的一部分」改為「大陸和台灣同屬於一個中國」，從字面上看來，把大陸和台灣置於同一平等地位，中共企圖以「文字上的平等」來表示對台灣地位被打壓的回應。同時，把第三句更明確地訂為「中國主權和領土完整不容分割」以取代以往的「中華人民共和國是代表中國的唯一合法政府」，以顯示中共的善意。2002年11月，江澤民在中共十六大的政治報告中，將「新三句」納入，「新三句」正式出現在中共黨的文件中，確定中共現階段對台政策宣傳的基調。

### (三) 持續採取武力威嚇施壓

對中共而言，對台政策向來採用「和戰兩手策略」，中共長期以來便強調不放棄對台使用武力。2002年12月，中共發表《2002年中國的國防》白皮書，強調中共要「以最大的誠意、盡最大的努力爭取和平統一的前景，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。」<sup>47</sup>在對台政策運作上，中共持續使用武力威嚇來對台灣施壓，事實上，武力犯台問題是中共對台施壓最有效的策略之一，中共國台辦副主任周明偉在美國與華僑舉行座談會時便公開表示，堅持一個中原則「說絕一點，最大的好處是不打仗。」<sup>48</sup>對中共而言，武力施壓一方面要迫使台灣接受一中原則，另一方面也防止台灣走向獨立。

### (四) 外交圍堵台灣國際生存空間

對台灣採取外交孤立、圍堵政策，向來是中共對台政策的一環，政策基本思

<sup>46</sup> 《聯合報》，2000年9月6日，13版。

<sup>47</sup> 〈國防白皮書：中國有決心有能力制止任何分裂行徑〉，中新社，  
<http://news.sohu.com/98/03/news204850398.shtml> (2002年12月10日)。

<sup>48</sup> 〈國務院台辦：堅持一中原則最大的好處是不打仗〉，中新社，  
<http://www.unn.com.cn/GB/channel2567/2594/2597/200111/21/128291.html> (2001年2月19日)。



維是在「和平統一，一國兩制」架構下進行，也就是說，要確保中共對台政策的推動，孤立台灣外交生存空間是另一種和平方式，旨在迫使台灣被國際社會孤立，從而接受中共一國兩制的統一架構。<sup>49</sup>對中共來說，台灣發展外交關係、參與國際社會活動都是「分裂祖國」的行爲，任何彰顯台灣主權地位的活動，中共都難以接受。台灣政黨輪替後，中共持續加強對台灣外交活動的圍堵工作<sup>50</sup>，透過爭取台灣邦交國、阻止台灣加入國際組織等方式壓抑台灣外交空間。錢其琛在紀念江八點七周年座談會上講話時特別強調，「國際上普遍承認一個中國的基本框架是穩固的，台灣當局在國際上進行的分裂活動一再遭到挫敗。」<sup>51</sup>也就是說，台灣在國際社會上的活動基本上都被視爲是「分裂活動」，中共都動用龐大的黨國機器想方設法來阻止台灣參與國際活動。

#### (五) 推動兩岸三通

爲加強吸收台灣資金，促進兩岸經貿互動，在政黨輪替後，中共總書記江澤民在紀念江八點發表六周年座談會上表示，「當前，只要把兩岸『三通』看作爲一個國家內部的事務，即可以用民間對民間、行業對行業、公司對公司協商的辦法，儘快地通起來。」<sup>52</sup>促進兩岸經貿交流是中共對台政策重要內容，雖然中共在政治上強調新政府須先接受一個中國或九二共識方可復談，但在明白政治問題難解的前提下，爲加快兩岸三通，中共還表示可以繞過政府部門，用民間對民間協商方式來完成三通。這樣的提法確比以往靈活，主要目的仍是著眼於加強兩岸經貿關係，帶動兩岸政治統合，維持以往「以商圍政，以民逼官」的策略。

#### (六) 加強對台統戰拉攏台灣民心

除了種種對台施壓政策外，中共也透過柔性攻勢來爭取台灣民心，中共擴大

<sup>49</sup> 許志嘉，〈台灣外交的制約因素：中共對台外交孤立政策〉，《全僑民主和平聯盟第一次全球大會特刊》（台北：全僑民主和平聯盟，2002年），頁89。

<sup>50</sup> T. Y. Wang, "Cross-Strait Relations after the 2000 Election in Taiwan," *Asian Survey*, 41:5 (2001), pp. 731-732.

<sup>51</sup> 錢其琛，〈堅持「和平統一、一國兩制」基本方針努力推動兩岸關係發展〉，人民網，2002年1月25日。

<sup>52</sup> 錢其琛，〈早日完成祖國統一大業實現中華民族偉大復興〉，《人民日報海外版》，2001年1月23日。

與民進黨員的接觸、擴大與在野黨及地方政府官員的接觸等方式來爭取台灣不同力量的支持。中共副總理錢其琛 2002 年 1 月便首度公開表示，廣大民進黨成員與極少數頑固台獨分子有所不同，歡迎廣大民們黨成員以適當身份到大陸參觀、訪問。<sup>53</sup>北京便曾邀請國民黨副主席吳伯雄、蕭萬長前往大陸參加會議，支持香港邀請台北市長馬英九訪問香港；在陳水扁就職總統後，設立了上海與台北間城市交流論壇，還邀請民進黨籍的高雄市長謝長廷到大陸訪問。<sup>54</sup>總體而言，基本上政黨輪替後中共對台政策呈現的基本格局是「防獨重於促統」，中共以「九二共識」與「一中原則」作為兩岸復談前提，積極促使台灣能夠承認「一個中國」或「九二共識」的主要目的，不是要迫使台灣接受一國兩制，而是要促使台灣不走向獨立。

## 五、兩岸政治經濟互動

政黨輪替後兩岸政府政策各有盤算，在兩岸政府政策制約下，兩岸關係發展基本上呈現的是政治僵局仍舊，民間交流持續增加的情勢。尤其是陳水扁總統 2002 年 8 月 3 日提出「一邊一國」論述後，中共強化對台文宣抨擊，兩岸關係的政治僵局似乎更難在短時間內化解。政黨輪替後兩岸關係互動，可以從下面幾個面向加以分析。

### (一) 一邊一國，政治僵局難以解決

中共對陳水扁總統採取「聽其言，觀其行」政策，對於「四不一沒有」及「統合論」的提法，中共雖未表示滿意且或有批判，但主要仍是在觀察新政府如何落實這樣的提法，基本上仍未對這些提法有更正面的回應。

事實上，中共不但希望新政府在政策宣示上表達明確的友善言論，更希望新政府在行動上能夠做更友善的舉動。然而，在兩岸政治僵局仍然未化解前，中共對於護照加註台灣的提法、新聞局局徽停止使用大陸版圖背景、民進黨未明確放棄台獨黨綱、高層領導人未明確表示自己是中國人、未接受九二共識等，各種行動、立場、措施和政策視為「去中國化」的行為，並進一步抨擊是「漸進式台獨」。

<sup>53</sup> 〈中共歡迎廣大民進黨人往訪〉，《聯合報》，2002 年 1 月 25 日，1 版。

<sup>54</sup> T. Y. Wang, "Cross-Strait Relations after the 2000 Election in Taiwan," pp. 728-729.

有關漸進式台獨的論述主要是在中共香港媒體，如香港大公報，以及對外媒體，如人民日報海外版與人民網上發表，執筆人是報社記者及大陸學者層級。<sup>55</sup>事實上，中共國台辦主任陳雲林在 2002 年初的江八點七周年座談會上，便公開批評新政府進行「脫中國化」、「文化台獨」等「漸進式台獨」。<sup>56</sup>雙方僵局難解，新政府多次倡議復談，都無法突破中共「一個中國」大牆。

在多次善意未獲回應下，中共又祭出「漸進式台獨」，兩岸僵局已難突破，2002 年 8 月 3 日陳水扁總統提出「一邊一國論」使中共認定過去對新政府的不信任得到「証實」，8 月 5 日中共國台辦發言人用強烈措詞回應，指陳水扁言論與「兩國論」一樣，「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。」他進一步強調，「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。」<sup>57</sup>「一邊一國」論述提出後，中共反應快速，沒有太高規格的批判層級，也沒有強烈的軍事恫嚇措施，不過，兩岸政治互動已陷入另一個僵局，中共的諸多批判似已對陳水扁總統定調，兩岸僵局突破還需要更大的讓步。

## (二) 兩岸復談難有進展

從實際的兩岸互動來看，兩岸確實一直無法復談，雙方在「台灣人與中國人」問題、「一個中國」問題及「九二共識」問題仍有相當深的歧見，彼此差距甚至進一步擴大。<sup>58</sup>對於兩岸復談，陳水扁當選初期，中共就表示要回到一中原則，兩岸才能夠恢復接觸；<sup>59</sup>中共國家主席江澤民也表示，只要陳水扁承認一個中國原則，雙方便能夠互訪。<sup>60</sup>對於復談前提，中共的官方表述一直以承認一個中國

<sup>55</sup> 相關文章請參閱〈人民網—海峽兩岸〉，台海觀察專欄，  
<http://www.unn.com.cn/GB/channel2567/2573/2575/index.html>。

<sup>56</sup> 《聯合報》，2002 年 1 月 25 日，3 版。

<sup>57</sup> 〈國台辦警告陳水扁：懸崖勒馬停止分裂活動〉，人民網，  
<http://www.unn.com.cn/BIG5/channel2567/2589/2590/200208/05/201735.html> (2002 年 8 月 5 日)。

<sup>58</sup> 蘇起，〈兩岸關係的現況與展望〉，中國國民黨中央常務委員會會議專題報告，2002 年 2 月 27 日：2-4 頁。

<sup>59</sup> 《中國時報》，2000 年 4 月 30 日，2 版。

<sup>60</sup> 《中國時報》，2001 年 11 月 2 日，2 版。

原則為底限。值得注意的是，中共已開始將復談重點置於台灣承認「九二共識」，雖然中共會交叉使用一中原則與九二共識，但九二共識已多次單獨成為兩岸復談的重要前提。2002年一月底，中共國台辦發言人張銘清在記者會上便強調，希望台灣方面「能夠承認『九二共識』，重啓兩岸談判大門。」<sup>61</sup>人民日報、新華社也發表署名文章表示，台灣領導人若有談判誠意，應先從承認「九二共識」做起。<sup>62</sup>

從中共對台復談協商的相關回應來看，在新政府「趨獨」的拒絕承認九二共識上，中共出現較有妥協傾向的回應，從較早堅持台灣要承認一個中國原則才能復談，轉為台灣承認九二共識，便能重啓談判大門。不過，在「一邊一國論」提出後，兩岸復談可能性又再度降低。

### (三) 外交戰持續擴大

發展外交活動空間是台灣追求經濟成長、維護民眾權益所必須推動的工作，然而，中共將此視為「追求獨立」的舉動，使得兩岸陷入必然的外交戰困境中。政黨輪替後這樣的外交戰並未中止，中共仍然試圖壓制台灣外交活動，在邦交國方面，中共先於2001年6月與我在歐洲的唯一邦交國馬其頓建交，又於2002年7月陳水扁總統接任民進黨主席時與我另一邦交國諾魯建交，使台灣邦交國數目降至27國。在參與國際組織方面，2001年10月，亞太經合會（APEC）在上海召開年會，新政府擬派前副總統、現任總統府資政李元簇代表出席非正式領袖會議，我方以中共未發邀請函，退出非正式領袖會議，這是1993年以來，我國首次未參加APEC非正式領袖會議。<sup>63</sup>在中共作為主辦國的優勢下，我方又欲派出超過以往層級的代表與會，台灣被迫首次在APEC非正式領袖會議缺席。在中共的持續打壓下，兩岸外交戰仍然持續，雙方的政治互動仍存在著沒有煙硝味的戰爭。

### (四) 潛在軍事衝突威脅

<sup>61</sup> 〈張銘清：承認「九二共識」才能重啓兩岸談判的大門〉，人民網，2002年1月30日。

<sup>62</sup> 蕭之光，〈承認「九二共識」就可以重啓兩岸協商〉，新華社，2002年5月11日；《人民日報》，2002年5月12日，2版。

<sup>63</sup> 《中國時報》，2001年10月19日。

政黨輪替後兩年多來，海峽兩岸並無實際軍事衝突，但中共對台的武力威嚇動作不斷。軍事演習及部署瞄準台灣的飛彈，是中共目前對台武力威嚇最主要的方式。在軍事演習方面，2001年6月初，中共軍隊在東山島進行大規模演習，共軍由中央軍委副主席張萬年坐鎮指揮，出動所有最先進武器，中共官方智庫上海國際問題研究主辦的刊物表示，此次演習是針對陳水扁上台後所推行的實質台獨政策。<sup>64</sup>

在飛彈部署方面，中共持續在福建地區部署目標瞄準台灣的飛彈，這些飛彈數目估計在200至400枚左右，中共官方也承認在福建部署飛彈，美國學者則估計，十年內中共瞄準台灣的飛彈將達千枚。<sup>65</sup>美國國防部情報還指出，中共一直持續增加對台飛彈部署，2002年三月，中共又將二十枚東風十一型短程飛彈移至福建永安。<sup>66</sup>也就是說，中共持續對台施壓，不但在政治上強力批判，在外交上全力圍堵，在軍事上也全面威脅，使看似平靜的台海現狀，存在著潛在的軍事衝突威脅。

#### (五) 民間交流持續成長

相對於兩岸官方交流的停滯，民間交流卻仍然持續升溫。在兩岸貿易方面，行政院大陸委員會估算的資料顯示，兩岸貿易金額在政黨輪替後的第一年—2000年仍持續呈現成長，但兩岸貿易比重佔台灣對外貿易比重則出現小幅減少，第二年雖然在金額方面減少，但兩岸貿易佔台灣對外貿易比重則持續增加（參閱附表五）。兩岸貿易基本上呈現持續成長的格局，貿易額的減少與台灣經濟成長出現衰退有關，而在台灣經濟出現衰退的同時，台灣對大陸貿易依賴度似乎愈來愈高，台灣官方統計數字顯示，2002年台灣對大陸貿易依賴度已超過20%。

大陸統計資料則顯示，2001年兩岸貿易總額達323.39億美元，台灣對大陸出口金額273.39億美元，自大陸進口金額50億美元，台灣對大陸貿易順差223.39億美元。台灣已成為大陸第五大貿易夥伴、第二大進口市場，大陸則是台灣第二

<sup>64</sup> 《中國時報》，2001年7月7日，11版。

<sup>65</sup> 《中國時報》，2000年7月21日；〈中共：回到一中可談撤福建飛彈〉，《聯合報》，2001年6月8日。

<sup>66</sup> 《聯合報》，2002年4月4日，13版。

大出口市場和最大貿易順差來源。<sup>67</sup>2002年1-11月，兩岸貿易額更達402.8億美元，成長38%，大陸已成為台灣最大出口市場。<sup>68</sup>在台商大陸投資方面，不論是台灣官方統計數字，或是大陸公佈的資料，台商大陸投資也呈現持續成長的情勢（參閱表六），台商大陸投資並未受到兩岸政治僵局的影響而減緩，與政黨輪替前相比，台商在大陸投資金額在政黨輪替的第一年還大幅增加一倍。

表五：政黨輪替後（2000-2002）兩岸貿易互動演變

單位：金額：百萬美金 比重：%

時間	台灣對大陸出口		台灣對大陸進口		進出口貿易總額		貿易順差	
	金額	佔總出口比重	金額	佔總進口比重	金額	佔進出口比重	金額	佔全球順差比重
2000年	25009.9	16.87	6223.3	4.44	31233.1	10.84	18806.3	226.31
2001年	21945.7	17.86	5902.2	5.50	27847.9	12.10	16043.5	102.46
2002年 1-8月	16938.2	20.08	4896.6	6.75	21834.8	13.91	12041.6	102.37

資料來源：行政院大陸委員會，《兩岸交流統計月報》，2002年8月號，

<http://www.chinabiz.org.tw/maz/Eco-Month/home.htm>。

表六 政黨輪替後（2000-2002）台商大陸間接投資金額

金額單位：百萬美金

時間	台灣經濟部核准資料		大陸對外公布資料		
	件數	金額	項目	協議金額	實際金額
2000年	840	2607.14	3108	4042	2296
2001年	1186	2784.15	4214	6914	2980
2002年1-6月	611	1535.88	2179	4363	1924

資料來源：行政院大陸委員會，《兩岸交流統計月報》，2002年8月號，

<http://www.chinabiz.org.tw/maz/Eco-Month/home.htm>。

從經濟部統計數字來看，2001年台商對大陸投資金額為27.84億美金，比前一年成長6.79%，對大陸投資佔台商對外投資的38.8%，是對外投資比重最高的

<sup>67</sup> 《中國時報》，2002年2月17日，11版。

<sup>68</sup> 〈包機直航關鍵在台國台辦評2002年兩岸關係〉，《人民網》，2002年12月25日。

地區，不過，由於許多台商是透過第三地轉大陸投資，因此，實際對大陸投資比重與金額遠高於正式統計數字。<sup>69</sup>

在兩岸社會交流方面，台灣人民前往大陸人次也呈現持續增加趨勢，大陸統計資料顯示，政黨輪替的第一年台灣民眾前往大陸首度突破 300 萬人次，高於歷年平均的 150 萬人次（參閱表七）。2002 年 1-8 月，台灣人民前往大陸人次為 245 萬 4000 人次，依此比例計算，台灣人民前往大陸人次仍將持續成長。

表七 政黨輪替後（2000-2002）兩岸人民往返人次

時間	台灣人民前往大陸人次	大陸人民來台人次
2000	3,108,677	117,125
2001	3,441,600	133,655
2002, 1-8 月	2,454,500	94,936(2002.1-9 月)

註：台灣人民前往大陸人次以申請大陸台胞証人次計算。

資料來源：行政院陸委會，〈台灣地區人民進入大陸地區申請案件統計表〉；行政院陸委會，〈兩岸社會交流統計摘要〉，<http://www.mac.gov.tw/index1.htm>。

兩岸民間交流持續，但新政府開放的小三通、大陸人民來台觀光政策卻未達到相對的熱烈迴響。依據陸委會統計資料，2001 年 1 月開放小三通以來，至 2002 年底，我方船舶前往大陸共 572 航次，大陸船舶到金馬地區 203 航次，合計 775 航次，我方經小三通方式前往大陸 4 萬零 61 人次，大陸到金馬地區 2323 人次，合計 4 萬 2384 人次。<sup>70</sup>在大陸人民來台觀光方面，雖然政府曾樂觀估計來台人數，還限制每日來台觀光 1 千人，但從 2002 年 1 月開放以來，2002 年全年實際來台觀光的大陸團估計只有 170 團，約 2500 人。<sup>71</sup>從相關資訊與統計表看來，政黨輪替以來兩岸民間互動持續升溫，並未因政治上的僵局而減緩，反倒是新政府展現善意的「金馬小三通」和「開放大陸人士來台觀光」政策，似乎未得到明顯的效果。

<sup>69</sup> 經濟部投資業務處，〈台商在大陸投資概況〉，<http://www.idic.gov.tw/html/c3409.html>（2002 年 3 月 29 日）。

<sup>70</sup> 行政院大陸委員會，〈金馬「小三通」航運往來統計月報〉，91 年 12 月。

<sup>71</sup> 《大成報》，2003 年 1 月 3 日。

## (六) 「上冷下熱，左冷右熱」的互動關係

陳水扁就職以來，中共以「聽其言，觀其行」作為現階段對台政策基調，表現在實際的互動上，就是中共對台採取「冷處理」，既不理會新政府提出的「四不一沒有」、「統合論」、「領導人對話」等緩和的政治互動要求，又不理會「小三通」、「開放大陸人士來台觀光」等民間交流政策，讓兩岸的政治互動幾近於零。雖然中共國務院副總理錢其琛曾以較緩和的態度，將一個中國三段論述加以修正，也表示歡迎民進黨人士以適當身份訪問大陸。然而，兩岸的政治互動依然低迷，兩會依然無法恢復正常交流。政府交流的冷淡，民間互動的熱絡，中共的冷處理態度，台灣的積極釋放善意，使兩岸關係形成「上冷下熱，左冷右熱」的特殊情勢。

## 七、結論

綜觀政黨輪替後的兩岸關係，基本上是維持著政黨輪替前政治互動呈現僵局，經貿互動穩定發展的格局。如果從新政府維持兩岸穩定的基本政策訴求來看，在擔憂新政府會造成兩岸不安的前提下，新政府確實維持了兩岸基本的穩定格局；但如果從寄望陳水扁總統扮演尼克森角色以突破兩岸關係的角度來看，這樣的期待並未成真，新政府仍然未能擺脫國民黨政府時代的兩岸困局。從新政府的大陸政策來看，基本上可分為三個層次，亦即最高層的政治藍圖採取善意宣示，中層的政治實質互動採取不合作政策，在低層次的民間交流上，採取有限度開放的善意宣示。

總體來看，新政府的大陸政策是戰略上採取善意表述，戰術上採取消極不合作與積極有限度友好。就實質的效果來看，是希望達到先確保台海安全，再堅持主體立場，維持經貿互動，暫緩政治對抗，釋出交流利益，換取談判空間，游走於中共對台政策和戰邊緣，雖未過度刺激中共，卻也令中共無法滿意。從前述這種看似矛盾的政策內容來看，陳水扁總統前期的大陸政策基本上是「彈性而務實的」<sup>72</sup>，亦即看似矛盾的政策內容，卻能有效穩住兩岸互動。但這樣的重點是建立在維持兩岸定位的模糊性，不過，「一邊一國」論出現後，這樣的戰略模糊優

<sup>72</sup> Sheng Lijun, "Chen Shui-bian and Cross-Strait Relations," *Contemporary Southeast Asia*, 23:1 (2001), P.139.



勢便失去。

長期以來，中共官方對陳水扁政府便抱持不信任態度，大陸學者更以「求穩」及「謀獨」來說明新政府的大陸政策特點<sup>73</sup>，指新政府的大陸政策要點是政治上迴避、經濟上微調、對外提升大國實質關係、軍事上大量軍購。<sup>74</sup>「一邊一國」論述，似乎「証實」中共的推論，使得中共內部鷹派勢力抬頭，對台灣持較緩和友善態度勢力減低。使得原本新政府建立的「不確定的穩定」格局受到挑戰，平添了變數。

對政府而言，要打破兩岸政治互動僵局，勢必要做出更大的突破，如果以促進兩岸雙贏的角度來看，如何化解兩岸歧見，建立穩定協商溝通機制才是有效穩定兩岸關係的關鍵。從博弈理論的囚徒困境模型中，如果只做一次選擇，對競賽的雙方而言只能得到次佳結果，但如果重複進行選擇N次，就可能達到雙贏的結果。<sup>75</sup>從兩岸互動來看，如果兩岸無法建立良好溝通管道，建立互信機制，很可能只能得到次佳結果，難以達到雙贏。

從這樣的角度來看，中共已然釋出「九二共識」作為復談條件，新政府如果能夠從「九二共識」中尋得更有利於台灣的立足點思考，會更有助於台灣的國家利益。基本上，「一個中國，各自表述」的所謂「九二共識」是否形諸文字，其實只是技術問題，並不影響1990年代初期台北對於「一個中國」問題的看法，北京原本擔心的是，台北會利用九二共識尋求國際上的承認，直到陳水扁拒絕承認有此共識，才又搬出九二共識作為復談前提。<sup>76</sup>也就是說，如果真能在國際社會上形成「一個中國，各自表述」的共識，新政府未來一個中國的論述也是符合這樣表述的一部分，利用戰略模糊創造復談空間，有利於兩岸互動。

在經貿互動方面，台商大陸投資與兩岸貿易仍持續加溫，政府政策似無法完全減緩兩岸經貿互動，從台灣生存利基來看，台商出走確實會影響台灣根本利益，但就反向思考來看，台灣對大陸投資減低或停止，可能使兩岸經濟關係瓦解，

<sup>73</sup> 嚴峻，〈臺灣當局近來大陸政策的主要特點〉，  
<http://www.china.org.cn/chinese/TCC/haixia/50165.htm>。

<sup>74</sup> 仇長根，〈試析民進黨執政以來的兩岸關係〉，  
<http://www.china.org.cn/chinese/TCC/haixia/50158.htm>。

<sup>75</sup> See James D. Marrow, *Game Theory for Political Scientists* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1994), pp. 262-268.

<sup>76</sup> Yu-Shan Wu, "Taiwan in 2001: Stalemated on All Fronts," *Asian Survey*, 42:1(2002), p.34.

中共攻台顧忌反而減少，更甚者，可能促使大陸經濟衰退，促使中共領導人轉以民族主義情緒攻台，化解內部經濟崩解壓力。<sup>77</sup>

在國際互動層面上，台灣仍應持續在國際社會尋求友邦的支持，不過重點應不在對台海安全或國家利益無實質幫助的中小型國家，而應加強對台灣利益有重大影響的美國與日本，尤其建構與美國的良好互動，爭取美國的支持。基本上，台海衝突具有結構性的困境，在雙方難以協商之際，透過外力協助是有利於雙方的互動，而美國是最具涉入兩岸事務實力的國家<sup>78</sup>，美國是全球性強權，又在台海擁有重大利益，在制約美國與中共關係發展的眾多議題中，台灣海峽的僵局也是最可能造成武裝衝突的議題。<sup>79</sup>美國本身關注台海安全，台灣應更理解美國「和平解決」兩岸政策的根本立場，避免成為破壞兩岸現狀的一方，才能爭取美國在兩岸互動上對台灣的全力支持。

理論上，和平協商是解決兩岸紛爭最好的方法，然而，兩岸間的歧見及政治、文化上的差異，卻又使得戰爭解決問題似乎成為一個無可避免的方向。短期來看，最好的方法是中共減緩對台灣的武力威脅，台灣則要克制獨立建國運動，雙方的自我約束，才能夠增加更大的談判空間。<sup>80</sup>對台灣而言，建構一個和平的兩岸環境，才是未來國家發展的整體利基，不論走向統一或獨立，從民意與現實國內外環境來看，維持現狀是台灣當前最佳策略，是政府要積極考量的方向。

此外，中共當局對台政策也應更積極調整，北京政府一直採取包括對台部署飛彈等手段恫嚇台灣，但這樣的高壓政策是沒有效用的，反而降低雙方對話的互信基礎。中共必須了解，台灣的民主轉型，促使台灣領導人必須重視民意，民眾的態度對台灣政府的政策扮演了重要的角色，這種民主機制或許會促動傾向獨立立場領導者的熱情，但同時也會阻止領導人對中共做出激烈的舉動。<sup>81</sup>中共如果

---

<sup>77</sup> Nancy Bernkopf Tucker, "Looking Ahead: Major Events that May Affect Cross-Strait Relations," in Gerrit W. Gong, ed., *Taiwan Strait Dilemmas: China-Taiwan-U.S. Policies in the New Century*, (Washington D.C.: The CSIS Press, 2000), p.161.

<sup>78</sup> Chiou I-jen, "Cross-Strait Relations and the Prisoner's Dilemma," in Gerrit W. Gong, ed., *Taiwan Strait Dilemmas*, p. 157.

<sup>79</sup> June Teufel Dreyer, "Flashpoint in the Taiwan Strait," *Orbis* (Fall 2000), p. 615.

<sup>80</sup> Jonathan I. Charney and J. R. V. Prescott, "Resolving Cross-Strait Relations between China and Taiwan," *American Journal of International Law*, 94:3(2000), pp.474-477.

<sup>81</sup> Kurt M. Campbell and Derek J. Mitchell, "Crisis in the Taiwan Strait?" *Foreign Affairs*, 80:4 (2001),

一味以高壓姿態強迫台灣「就範」，只會適得其反，1995、1996年兩次飛彈試射，以及2000年總統大選前的恫嚇，都是武力威脅得到反效果的證明。

在中共經濟持續發展的同時，中共應當體認鄧小平曾說過，只要大陸經濟搞起來，台灣自然就會與大陸統一。中共應採取更寬容的態度對待台灣領導人，作為民主社會的領導人，陳水扁總統提出「四不一沒有」與「統合論」已面臨內部不同意見的龐大壓力，但中共卻未給予適度的肯定，迫使陳水扁向「台獨」光譜靠攏，「一邊一國」論顯係中共未能善意回應下的論點，如果中共能夠用更積極靈活的思考模式回應台灣，展現更多的實際善意，才能爭取台灣民心，而非口惠實不至的統戰方式。對台灣人民而言，台灣人民對中共也是「聽其言，觀其行」，觀察中共是否是值得合作的夥伴。

當然，對台灣而言，台海安全與台灣未來發展無法建立在國際的支持與中共的善意基礎上，最重要的還是台灣本身的力量。政府必須了解，中共一定會在國際社會「打壓」我們，一定用各種方式爭取台資，一定不會輕易與台灣復談。台灣應該加強經濟的發展，經濟實力才是台灣在國際社會受到尊敬的基礎，才是台灣持續發展，在兩岸互動中取得主導權的根本，追求經濟穩定成長，應比表面的外交競逐更重要，事實上，只要經濟實力持續穩定成長，也就更有利於增加台灣外交競逐的籌碼。此外，凝聚內部對大陸政策共識也是政府重要的施政方向，凝聚共識不易，但新政府若能更明確地走新中間路線，化解政治光譜兩端的歧異，減少可能增進對立議題，增加共識，更能確保台海安全，有助於兩岸穩定發展。

# Cross-Strait Relations after Chen Shui-bian's Coming into Power

Chih-Chia Hsu \*

## Abstract

Chen Sui-bian won the 2000 Presidential Election in Taiwan, and it's the first time for an opposition party coming into power. The changing of the ruling party in Taiwan is a new variety for the cross-strait relations. In his inaugural speech, President Chen showed his goodwill toward Mainland China by addressing not declaring independence.

Facing the new political changing in Taiwan, Mainland China's policy toward seemed not changed. Under the doctrine of "one country, two systems," Mainland China's Taiwan policy includes: listening to the words and observing the deeds, insisting one China policy but changing the statement, continuing force threat, promoting three links, and striving for Taiwan people's support.

Because of the highly distrust, the two sides of the Taiwan Strait could not express their goodwill progressively. The cross-strait political relations seemed stagnant, but the economic and civil exchange seemed actively. The characteristic of the cross-strait relations could be included as below: political deadlock, renegotiation seemed not easy, diplomatic war enlarging, latent military conflict threat, and civil exchange promoting.

For Taiwan, the national security could not rely on China's goodwill or the support of the US. Developing economic power and enhancing the unity of Taiwan's public opinion would be the best policy for the long peace for cross-strait relations.

**Key words:** cross-strait relations, Chen Sui-bian, China policy, Taiwan policy

---

\* Assistant Professor, Department of Mass Communication, Ming Chuan University ; e-mail: cchsu@mcu.edu.tw