

學術論文

為何2012年臺灣總統大選兩黨候選人提出和平取向的對中國政策？——三個分析層次的解釋

Why Did Candidates of the Two Major Parties Propose a Peace-Oriented China Policy in Taiwan's 2012 Presidential Election? An Explanation of Three Levels of Analysis

關弘昌 *Hung-Chang Kuan*
國立臺灣師範大學東亞系副教授
Associate Professor, Department of East Asian Studies
National Taiwan Normal University

摘要 / Abstract

學者對於國內選舉會引導候選人提出衝突性質或和平取向的對外政策，仍然沒有一致的看法。從1996年至2008年，臺灣在總統大選之前的一段時期內都出現過對中國大陸具有衝突傾向的行動，不過本文以敘述統計法發現，這一模式並沒有發生在2012年的總統大選競選時期之內。本文嘗試以「國際」、「國內」、以及「個人」這三個分析層次來解釋，為何2012年臺灣兩大政黨候選人在總統大選之前都提出和平取向的對中國

政策。經由對訪談資料及既有文字資料之分析，本文認為雖然國際層次裡的美國與中國態度，以及國內層次中「維持現狀」的民意、還有兩位候選人分別是「競選連任者」及「挑戰現任者」，這些因素對於兩位候選人的對中國政策方向都能產生制約作用，但使他們提出和平取向的中國政策的最主要作用因素，是屬於候選人個人層次的意識形態與個性。這一解釋也補充了相關文獻僅指出「民意」與「任期限制」等兩因素的不足。

Scholars still do not reach any agreement on whether domestic elections will lead to a conflictual foreign policy or a peaceful one. From 1996 to 2008, Taiwan tended to act conflictually toward Mainland China during the period ahead of presidential elections. However, the results of descriptive statistics in this article finds that this pattern did not occur in Taiwan's 2012 presidential election. This article attempts to apply a three-level-of-analysis framework, i.e. "the international level," "the domestic level," and "the individual level," to explain why both candidates from Taiwan's two major political parties proposed peaceful China policies in their campaigns. Through the analysis of qualitative data collected from interviews and documents, this paper argues that although the two presidential candidates' China-policy making were restrained by the attitudes of the United States and China at the international level, as well as the public opinion of "maintaining the status quo" and the two candidates' roles as the "re-election seeker" and the "challenger" respectively at the domestic level, the most important factors that drove the two candidates' peaceful China policy were ideology and personality at the individual level. This explanation also contributes to the previous literature which only emphasizes the factors of public opinion and leaders' term limits.

關鍵詞：臺灣、總統選舉、中國政策、大陸政策、兩岸關係

Keywords: Taiwan, Presidential Elections, China Policy, Mainland Policy,

Cross-Strait Relations

壹、前言

2012 年的 1 月 14 日，臺灣舉行了自 1996 年以來的第五次總統直選，並同時舉行立法委員的選舉。在臺灣屬於中央層級的大選中，各種國家大政方針，不論是內政或外交，都會成為各政黨與候選人辯論的焦點議題，這其中當然也包括了臺灣對於中國大陸的政策。如何定位與中國大陸這一緊鄰臺灣的敵國的關係，在過去二十多年以來，一直是臺灣內部爭論的問題。而隨著臺灣民主化的進展，對這一問題的爭論也不時出現在選舉即將到來之時。基於贏得選舉的考量，不同的政黨或候選人經常把對中國大陸的關係作為爭取選票的一項工具，嘗試以溫和或激烈的手段來包裝不同的立場，以吸引選民對他們的支持。

因此，雖然是屬於內政的運作與事務，但由於經常涉及對於中國大陸的政策辯論，或是候選人及政黨為了吸引選票而訴諸不同的對中國大陸立場，或者以間接的方式突顯臺灣主權議題，臺灣的選舉過程經常牽動兩岸關係的起伏。從稍後的文獻回顧中可以知道，統計分析的結果顯示，從 1996 年起至 2008 年為止的一個模式是，離臺灣的總統大選時間愈接近，臺灣對中國大陸的行動（包括言論、政策）就會愈具有衝突傾向。而從具體的經驗案例來看，在總統大選之前的幾個月時期之內，由臺灣政治人物的言語或行動所引起、並且震撼兩岸關係的事件也曾發生數次。例如 1996 年的總統大選之前九個月，也就是在 1995 年的 6 月，當時準備競選第一任民選總統的李登輝總統訪問美國，在其母校康乃爾大學發表演講時多次提到中華民國或臺灣。李登輝總統的訪美以及演講雖然突顯了臺灣具有主權地位的事實，但終究引起中國大陸內部鷹派的極度不悅，進而對臺發動文攻武嚇，臺海情勢異常緊繃。又例如，第二次總統直選在 2000 年 3 月舉行，在那之前大約八個月時，也就是 1999 年 7 月，即將卸任的李登輝總統在接受德國之聲訪問時發表了震撼國際的「兩國論」，主張臺灣與中國

大陸之間是一種「特殊國與國關係」，這一意涵臺灣為主權獨立國家的說法再度引發中國大陸的強烈不滿以及兩岸關係的高度緊張。民進黨執政後，陳水扁總統在 2004 年 3 月尋求連任，在那之前的一整年，他持續推動公民投票運動，也造成兩岸情勢不小的波動。公民投票原本是很單純的內政事務，但是因為它也有可能被拿來決定臺灣是否應該要宣布主權獨立，成為推動臺灣獨立運動的工具，因而也幾乎與臺獨劃上了等號，被中國大陸及美國視為一個高度敏感的議題，成為足以影響兩岸關係的一個國內因素。而除了推動公民投票之外，陳水扁也在 2003 年 9 月底宣布要催生一部新憲法，並且在 2006 年制訂完成。¹ 由於制訂新憲也可能包含重新定義一個國家的名稱與領土主權範圍，因此同樣被視為具有高度的臺獨意涵。到了 2008 年 3 月的總統大選之前，陳水扁發動了一連串的正名運動，試圖把臺灣作為一個主權國家的相關政治符號予以強化。其後，又接著開始推動「公民投票加入聯合國運動」，嘗試以臺灣作為一個主權國家的地位來加入聯合國。

上述這些由政治人物發起的事件，有的明顯是作為一種選舉策略而出現，有的雖然看來沒有直接與選舉有關，但卻足以對選舉過程或結果造成間接的影響。暫且不論這些政治人物的背後真正動機與目的為何，他們引起的這些事件確實都發生在接近臺灣舉行總統大選之前一年以內的時期，也就是已經約略進入總統大選開始熱身起跑的週期之後。輔以上述統計分析的結果，吾人可以說，過去的經驗顯示在總統大選的競選舉時期內，臺灣會出現對中國大陸較具有挑釁性質的政策或言論層級的行動。

不過，如同下文所將提及，2012 年臺灣總統大選舉行前的大約一年時間之內，兩岸彼此之間的互動是合作遠多於衝突的，這不僅僅是中國對於臺灣的行動如此，臺灣對於中國的行動也是屬於這一個模式。換言之，上述幾次總統選舉之前「臺灣會出現對中國大陸具有挑釁性質的政策或言論

¹ 《中國時報》，2003 年 9 月 29 日，版 A1。

行動」的模式並沒有發生在 2012 年的總統大選競選週期之內。那麼，吾人又應該要如何解釋 2012 年大選這一不同於以往幾次總統大選經驗的「異例」(anomaly)? 在討論這個問題前，以下第二節將先針對相關的文獻作一回顧，第三節說明本文使用的研究方法。第四節則是以事件資料的統計來說明 2012 年臺灣總統大選舉行前大約一年的期間內，臺灣對於中國大陸展現的行動多是合作性質的取向。接著第五節則是將以三個分析層次來討論為何臺灣在 2012 年總統大選舉行前對中國大陸展現合作取向的行動。最後則是結論。

貳、文獻回顧

從理論的角度來討論臺灣的選舉對於其中中國大陸政策方向的影響，可以從國際關係理論中，有關於一個國家「國內的選舉競爭」如何影響到「該國對外政策的走向」的文獻來著手。在這一文獻中，學者們觀察的焦點在於某一國家內部的選舉競爭到底是會導致其對外政策趨於衝突，還是增加其對外政策的合作或友善趨勢。大體而言，對於這個問題主要有三派見解。

第一派的看法認為，一個國家內部的選舉可以促成它在對外政策上出現較具合作或友善的傾向。這一派看法基本上以民主和平論 (Democratic Peace Theory) 的主張者為代表。民主和平論者認為，民主的制度安排及運作，將可以約束國家領導者對外使用武力的意圖，而其中「選舉」即是一個相當關鍵的因素。例如 Lake 在解釋為何民主國家之間通常比較不會彼此發生戰爭時提及，選舉投票本質上是一種表達異議的工具，所以可以被社會部門用來約束國家機關的行動。也就是說，由於民眾對於對外使用武力的態度多半比較審慎，因此民主國家的領導人不會輕易動武，以免在下次選舉中被民眾唾棄。² Gaubatz 的實證研究則指出，民主國家通常在選舉

² David A. Lake, "Powerful Pacifists: Democratic States and War," *American Political Science Review*, Vol. 86, No. 1 (1992), pp.24-37.

週期的早期會捲入較多的戰爭，而在選舉週期的晚期則較少涉入戰爭。³ 在稍後另外的著作中 Gaubatz 又提到，選舉通常會降低國家領導者涉入戰爭的誘因，這是因為選舉時期通常提供了反戰菁英一個可以表達其反戰態度的政治空間，而如果忽視這些反戰聲音，則國家領導者必須承受在緊張或非常時期破壞社會團結的政治風險及成本。在此一顧慮之下，領導者通常會捨棄戰爭而選擇和平的解決方式。⁴

第二派的看法則與以上說法恰好相反，這派的看法認為選舉通常會導引出較為冒進的對外政策乃至於戰爭。這一說法可見於 Mansfield 和 Snyder 的觀點之中。他們認為，正在民主化過程之中的國家常見出現好戰或激進的外交政策，因為在這些國家中許多制度仍然不夠健全，運作也不穩定，例如司法體系未能獨立、缺乏廉能的官僚、媒體自由仍受限制，在這種制度缺陷下，選舉容易讓政治人物訴諸民族主義或其他激進與民粹的訴求，進而可能引發內戰或對外戰爭的出現。⁵ 其他學者也有觀察到選舉容易引導激進對外政策的出現，例如，Nincic 在研究美國的蘇聯政策後指出，不論是從戰略支出、限武協議的數量、或是兩國舉行高峰會的頻率等指標來看，美國的蘇聯政策通常在總統大選年會表現得較具敵意，他認為這是美國國內民意的「政治獎賞結構」所導致。此一獎賞結構指的是，對於那些錯誤低估蘇聯的威脅、或對蘇聯威脅反應不夠的領導人，選民通常會在總統選舉中予以懲罰（也就是不再投票給他或與他同黨的繼任候選人）；但如果總統們針對蘇聯的威脅是錯誤地過度反應，選民反而不會在選舉中懲

³ Kurt Taylor Gaubatz, "Election Cycles and War," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 35, No. 2 (1991), p.238.

⁴ Kurt Taylor Gaubatz, *Elections and War: The Electoral Incentive in the Democratic Politics of War and Peace* (Stanford, California: Stanford University Press, 1999), p.27 and p.78.

⁵ Edward D. Mansfield and Jack Snyder, "Democratization and the Danger of War," *International Security*, Vol. 20, No. 1 (1995), pp.5-38; Edward D. Mansfield and Jack Snyder, *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2005); Edward D. Mansfield and Jack Snyder, "The Sequencing 'Fallacy'," *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 3 (2007), pp.5-9.

罰他們。⁶

Isaacson 在研究美國二次大戰結束後的經驗時則發現，當接近總統選舉時，美國總統愈容易涉入或升高國際爭端，以獲取選舉的利益。他發現，每當總統的支持度下降 2%，則對外戰爭發生的時間就會延遲 1% 個選舉週期，也就是 14.6 天。⁷ 換言之，當現任總統的支持度下降時，他決定涉入國際爭端的時間就會發生在其任期愈晚的時期，也就是愈接近大選的時候。此外，他也發現，比起在第二任期的總統，第一任期的總統涉入對外戰爭的時間會晚 10% 個選舉週期，亦即大約 5 個月的時間。也就是說，美國總統們在第一任期時發動戰爭的時間會愈接近大選，Isaacson 認為這是因為第一任總統通常面臨極大的連任壓力，欲藉由涉入對外爭端以獲取選民支持之故。⁸

另外，Smith 則認為由於民主國家中的選民多傾向於留住能力強的領導者而剔除掉無能者，因此這些國家的領導者通常會在對外政策上採取較為強硬的姿態以展現其能力，這尤其會發生在政府的經濟政策毫無表現，或是當政治人物預期選舉結果將會極為接近時。⁹ 此外，Smith 也認為，不論鷹派或鴿派的選民皆想贏得戰爭，所以在非常時期他們兩者會一起選出一個鷹派的領導人。鷹派的此一優勢於是就會鼓勵政治人物在選舉時儘可能地表現得更加強硬。¹⁰

⁶ Miroslav Nincic, "U.S. Soviet Policy and the Electoral Connection," *World Politics*, Vol. 42, No. 3 (1990), pp.370-396.

⁷ Ryan Isaacson, "Re-election Pressures and the Use of Force: Evidence of Diversionary War in the United States," Paper presented at the Midwest Political Science Association Annual Conference, Chicago, April 20, 2006, p.15.

⁸ Ryan Isaacson, "Re-election Pressures and the Use of Force: Evidence of Diversionary War in the United States," p.16.

⁹ Alastair Smith, "Diversionary Foreign Policy in Democratic Systems," *International Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 1 (1996), pp. 133-153; Alastair Smith, "International Crises and Domestic Politics," *American Political Science Review*, Vol. 92, No. 3 (1998), pp. 623- 638.

¹⁰ Alastair Smith, "Fighting Battles, Winning Wars," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 3 (1998), p. 310.

第三派的看法則以為，選舉是否會引導國家決策者發起對外衝突，還必須考慮其他的制度因素，其中之一即是領導人是否有任期限制 (term limit)。Koch and Kuberski 的研究顯示，在有任期限制的國家（例如總統制國家），領導人在其任期即將結束時比較容易採取較為強勢的外交政策，因為他已經不再競選連任，不需再顧及中間選民的立場。相對地，在沒有任期限制的國家（例如內閣制國家），領導人因為有連任的壓力，必須顧及中間選民的意見，所以在選舉即將來臨時會試圖避免對外發生衝突。¹¹ Conconi, Sahuguet, and Zanardi 的研究也有類似觀點，他們發現，雖然如同民主和平論所說，民主國家整體而言較不會對外衝突，但是若考慮到任期限制的問題，則領導人有任期限制、無法連任的民主國家，則是與獨裁國家一樣好戰。此外他們也發現，領導人有任期限制的民主國家若是涉入對外衝突，通常是發生在領導人的最後一任任期內，而非之前的任期。¹²

回到兩岸關係，在相關的研究中，臺灣內部的選舉競爭如何影響大陸政策的走向，¹³ 也存在類似以上最前面兩派不同的見解。例如吳玉山教授的研究認為臺灣的選舉具有使各政黨的大陸政策趨於溫和的作用。他指出，臺灣的大陸政策可以劃分為「統一 vs. 獨立」與「安全 vs. 經濟」，也就是認同及利益兩條軸線。由於臺灣選民在這兩條軸線上都以採取中間立場者為最多數，於是在選票極大化的考量之下，也就是為求在選舉中爭取最多選票，各政黨便會向此兩軸線的中間區域靠攏，因而在最後都出現了較趨近於中間溫和立場的大陸政策。¹⁴ 而林繼文教授則認為總統大選容易

¹¹ Michael T. Koch and Douglas W. Kuberski, "War Terms? Term Limits, Election Cycles, and Interstate Conflict," Working paper (2008).

¹² Paola Conconi, Nicolas Sahuguet, and Maurizio Zanardi, "Democratic Peace and Electoral Accountability." Working paper (2010).

¹³ 在本文中，「大陸政策」、「中國政策」皆是指臺灣的政黨或政治人物所提出對於中國大陸之政策，包括相關之言論、行動等。至於如何判斷其性質屬於合作或衝突取向，將於以下研究方法中說明。

¹⁴ 吳玉山，〈臺灣的大陸政策：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：五南圖書公司，1999），頁 151-210。

使臺灣出現具有獨立意涵、因而挑釁中國大陸的動作。他的研究指出，臺灣帶有和平意涵的重要動作出現的時機平均是在總統大選前的 37.1 週，而出現明顯的獨立意涵動作的時機平均是在距離總統大選前的 18 週。也就是說，總統大選的接近比較容易造成臺灣對中國大陸發出挑釁的言行。¹⁵ 關弘昌的研究也顯示，從時間序列統計分析的結果來看，在 1995 至 2004 年這段期間，或者是再長一些的 1995 到 2008 年的期間，愈接近總統選舉時，臺灣對於中國大陸所發出的動作，不論是言語或其他行動，的確會愈來愈具有衝突性質；相對而言，距離選舉還很遠時，臺灣對於中國大陸所發出的動作是比較溫和的。¹⁶

從以上的文獻來看，選舉到底會引起對外政策的衝突或和平趨向，目前仍莫衷一是。有諸多的原因可能會導致這一結論互異的結果，例如觀察的個案國家或觀察數量不同，觀察的時間點或時間長度不一，以及關注的行為者不同等等。此外，不同研究中所觀察的變數不同，或是相同的變數之間有不同的差異性，也是關鍵所在。例如 Lake、Gaubatz、Nincic、Isaacson、Smith、以及吳玉山等人都點出了一項重要的變數，就是民眾的態度或民意，只是在不同個案中，民意結構的分布存在有不同差異，例如 Nincic、Isaacson 的研究都顯示冷戰時期美國的民意乃偏好強勢的對外政策；其他個案中的民意則多屬中間選民的溫和立場。而 Koch and Kuberski、Conconi, Sahuguet, and Zanardi 的研究雖然也提到民意的變數，但他們認為屬於制度因素的「任期限制」是必須加以考慮的另一變數。Isaacson 對美國經驗的研究也有提及任期問題，也就是第一任期及第二任期這兩個不同

¹⁵ Jih-wen Lin, "Conflict across the Taiwan Strait and the Washington-Beijing-Taipei Strategic Triangle," Paper presented at the "Taiwan at the Edge of Empires" conference (Taipei: National Tsing-hua University, December 18, 2004), p. 23.

¹⁶ 關弘昌，〈臺灣國內選舉對其大陸政策之影響〉，包宗和、吳玉山（主編），《重新檢視爭辯中的兩岸關係理論》（台北：五南圖書出版公司，2009），頁 217-238；關弘昌，〈臺灣的選舉與兩岸關係：1996-2008〉，「2011 年東亞區域發展國際學術研討會」論文（台北：國立臺灣師範大學，2011 年 12 月 1 日）。

階段對於總統外交政策方向可能造成的差異。

以上提及的文獻指出了民意、政府領導人的任期限制這兩個因素在選舉時對於候選人外交政策方向的影響，不過除了這兩個因素之外，筆者認為尚有其他因素可能也會對於候選人的外交政策方向發生作用，例如候選人本身的個人特質，這包含其意識形態與個性。外交決策的相關文獻早已指出決策者的個人特質對於外交政策行為的影響，¹⁷ 因此本文也會針對候選人個人特質這一個因素在 2012 年臺灣總統大選中的影響進行討論。

參、研究方法

本文採取了兩種研究方法。第一個是量化的統計方法，以敘述統計（*descriptive statistics*）來瞭解臺灣在 2012 總統大選之前對於中國大陸的政策或行動是傾向衝突性質還是合作性質。第二個方法則是質化研究法，此乃以筆者訪談資料與既有之文字資料（包含報紙、書籍與網路）之內容分析來理解候選人在 2012 年大選期間對中國大陸的政策或行動。

敘述統計分析的資料來源是筆者自行建立的事件資料庫（*event dataset*），該資料庫主要是以衝突或合作程度的量化形式來呈現 2009 年到 2012 年之間的美中臺關係相關之事件，事件資料的來源乃以國內《中國時報》與《聯合報》等兩大報所報導之事件為根據。舉凡任何與美中臺關係相關之重要事件，不論發生在國內外，國內這兩大平面媒體必有報導，因此他們兩者是很適當的原始事件資料（*raw event data*）來源。在資料處理過程上，首先會先將 2009 到 2012 年之間涉及美中臺任何兩造之間的相關事件從兩大報的新聞資料庫中找出。其次，則會記錄是哪兩造（事件的發起國與接收國）之間的事件，並且根據每一事件的性質，將該事件中的國

¹⁷ Margaret G. Hermann, "Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders," *International Studies Quarterly*, Vol. 24, No. 1 (1980), pp. 7-46.

家行為依照 WEIS Codes 歸類成不同的種類。¹⁸ 接下來我們會將這些不同種類的國家行為再進一步依照 Goldstein 的合作/衝突量表 (the Goldstein Net-Cooperation Scale)¹⁹ 給予不同權值的合作分數 (最高是正 10 分) 或衝突分數 (最高為負 10 分)。因此, 在某一段時間內, 某一國家對另一國家的行動將被轉化為一個「淨合作」值 (net cooperation, 即把合作與衝突行為加權量化後, 以「合作行為」減去「衝突行為」所得到的值, 該值可能為正亦可能為負), 並採取「日」作為事件的時間單位。而如下文分析所提及, 本文乃運用此一資料庫裡 2011 年 1 月 1 日到 2012 年 1 月 14 日這段時期內, 臺灣與中國大陸兩者互動的事件資料。

至於質化資料, 其來源包括有深度訪談及既有之文字資料。深度訪談是筆者在 2014 年 4 月至 9 月時針對民進黨候選人蔡英文的親近幕僚與幾位兩岸議題幕僚人員所進行;²⁰ 既有文字資料則包括當時政府單位的網站、報紙的新聞報導、候選人競選陣營的網頁、以及候選人相關書籍等。

另外, 在針對候選人的兩岸政策作影響因素分析時, 本文的分析對象是 2012 年大選的兩位主要候選人, 也就是競選連任的馬英九, 以及民進黨的蔡英文。至於親民黨的參選人宋楚瑜, 由於其競選期間支持度極低, 最後得票率亦不到百分之三, 因此並非主要的候選人, 因此本文並未對他及其中國政策進行討論。

¹⁸ WEIS 指 World Event Interaction Survey, 參見 Charles A. McClelland, *World Event Interaction Survey (WEIS) Project, 1966-1978* (Ann Arbor, MI: Inter-university Consortium for Political and Social Research, 1978). 其中屬於合作取向的行動類型包括有: 贊同、協議、承諾、給予協助等, 衝突的行動類型則包括有: 要求、拒絕、抗議、警告、威脅、使用武力等。

¹⁹ Joshua S. Goldstein, "A Conflict-Cooperation Scale for WEIS Events Data," *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 36, No. 2 (1992), pp. 369-385.

²⁰ 馬英九總統的兩位幕僚並未回應筆者的訪談要求, 故關於馬總統相關決策的思維, 本文僅能依賴既有之文字資料進行分析。

肆、2012 年總統大選前臺灣對中國大陸的行動

臺灣在 2012 年總統大選舉行之前對於中國大陸的行動是否也是偏向衝突的性質？若同樣以總統大選舉行前的大約一整年作為總統大選的競選週期，亦即從競選活動逐漸開始增加到選舉結束，依據前述筆者自行建立的事件資料的統計來看，可以發現從 2011 年 1 月 1 日到 2012 年 1 月 14 日選舉日的這段期間，兩岸彼此之間的互動是合作取向的行動遠多於衝突取向的行動，這不僅僅是中國對於臺灣的行動如此，臺灣對於中國的行動亦復如此。

表 1 是上述這段時間之內，臺灣與中國大陸彼此針對對方的合作行動與衝突行動事件的相關統計數字。其中「中國對臺灣」與「臺灣對中國」兩欄中的值代表雙方對對方行動的合作或衝突程度。若為負值，表示在這期間的某一日裡，中國大陸對臺灣、或臺灣對中國的行動是屬於衝突性質的。相反地，若這兩欄位的值是正值，則表示兩岸中的一方對另一方展現了合作性質的行動。而如果這兩欄位裡的值是 0，表示當天兩岸沒有出現衝突或合作的行動，或者當天出現的行動屬性乃既非合作亦非衝突。合作性質的行動代表善意，而衝突性質的行動則較不友善。至於善意或不友善的程度則可由合作或衝突行動數值的絕對值看出，若其數值的絕對值愈高，表示善意或敵意愈強烈，絕對值愈低則表示該行動是屬於較低程度的善意或敵意。

我們從表 1 可以看到，在 2011 年 1 月 1 日到 2012 年 1 月 14 日大選日的這段期間，中國大陸對臺灣的行動屬於衝突性質的次數是 2 次，屬於合作性質的次數是 23 次。而臺灣對中國的行動屬於衝突性質者有 1 次，屬於合作性質者則有 17 次。²¹ 另外，中國大陸對臺灣的衝突行動的平均

²¹ 中國大陸對臺灣衝突性質的行動皆是其官員針對臺獨作出警告，合作性質的行動則包括其官員會見臺灣方面人士或其官員訪臺、其官員與臺灣簽署協議等。臺灣對中國的衝突行動是針對我方參加世衛組織地位被矮化向中國表達不滿，合作性質的行動則有官員或

值是-2.05，合作行動的平均值是 5.4。而臺灣對中國大陸的衝突行動平均值是-0.1，合作行動的平均值則為 5.75。所以在這段時間內，兩岸雙方對於對方的行動都是合作性質者多於衝突性質者，而且從行動平均值的絕對值來看，屬於合作性質之行動其善意的平均程度都高於衝突行動的敵意平均程度（ $5.4 > 2.05$ 、 $5.75 > 0.1$ ）。

從上述的結果可以得知，在 2012 年總統大選前大約一年的時間內，臺灣對於中國大陸的行動是合作性質者居多，而且這些合作行動具有不算低的善意。相對地，對於中國大陸行動屬於衝突性質者僅有一件，且意涵之敵對程度頗低。這一情形是從 1996 年首次總統直選以來，包括 2000 年、2004 年、2008 年等幾次大選之後首次出現。也就是在 2012 年的總統大選舉行之前的競選週期期間，臺灣幾乎沒有出現對於中國大陸的衝突取向的行動。

表 1：臺灣與中國大陸相互的合作與衝突行動（2011/1/1 – 2012/1/14）

中國對臺灣 合作衝突值	次數	臺灣對中國 合作衝突值	次數
-4	1	-0.1	1
-0.1	1	0	361
0	354	0.033	1
1	7	1	4
1.25	1	1.45	1
1.5	4	1.9	4
1.9	3	2.8	4
2.8	2	3	1
3	1	6.5	2

相關人士訪陸與陸方官員會面、我官員與陸方簽署協議等。

	3.75	1
	4.2	1
	4.5	1
	6.5	2
總次數	379	379
衝突次數	2	1
合作次數	23	17
衝突平均值	-2.05	-0.1
合作平均值	5.4	5.75

資料來源：筆者自行收集建立之事件資料。

註：衝突（或合作）平均值的計算方式為：分別把每一衝突（或合作）值乘以該值的次數，之後加總所有相乘後得到的數，再把總數除以衝突（或合作）的次數。

另外，如果具體地來看，臺灣 2012 年總統選舉兩位主要候選人，亦即競選連任的馬英九以及民進黨候選人蔡英文，他們的對中國大陸政策也並沒有顯現出挑釁或衝突的性質。

馬英九在 2012 大選時的大陸政策即是他 2008 年執政後的大陸政策，而這一政策基本上是以和解與合作為取向，以取代陳水扁執政時期以對抗衝突為取向的中國政策。2008 年國民黨重新執政至 2012 年大選之前，馬英九在第一任總統任期內所推動的大陸政策方向乃是強調兩岸和解與擴大交流。這包括有兩岸兩會的七次江陳會談與簽署各種合作或交流協議；²²擴大經貿交流與合作，諸如放寬大陸投資比例上限及審查便捷化、開放

²² 兩岸兩會於 2008 年 6 月 12 日舉行首次江陳會談，簽署「海峽兩岸包機會談紀要」與「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」；2008 年 11 月 4 日舉行第二次江陳會談，簽署「海峽兩岸海運協議」、「海峽兩岸空運協議」、「海峽兩岸郵政協議」及「海峽兩岸食品安全協議」；2009 年 4 月 26 日舉行第三次江陳會談，簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」、「海峽兩岸空運補充協議」、「海峽兩岸金融合作協議」，並達

陸資來臺投資、擴大兩岸金融往來及加強監理合作、簽署「海峽兩岸經濟合作架構協議」(ECFA)等；擴大兩岸運輸交流，諸如推動兩岸直航、放寬大陸人民來臺觀光、開放直接通郵與兩岸雙向郵政匯兌業務、放寬「小三通」政策等；擴大兩岸文教交流，諸如開放大陸媒體來臺駐點、延長陸生來臺研修期限為一年、開放大陸學生來臺就讀大學、放寬大陸學歷採認對象等。²³

而國民黨在 2011 年 4 月 27 日正式提名馬英九總統爭取連任之後，馬英九在對中國大陸的政策立場上基本上乃維持其既有對中國大陸和解與交流之政策，包括主張以維持現狀為目標的「不統、不獨、不武」，以及作為兩岸持續交流基石的「一個中國，各自表述」的「九二共識」。²⁴馬英九並且在 2011 年 10 月 17 日宣示「只要符合國家需要、民意支持、國會監督三原則，政府未來十年將審酌推動兩岸簽署和平協議，並循序推動兩岸互設辦事機構」。²⁵

當時身為民進黨主席的蔡英文在國民黨正式提名馬英九總統爭取連任的同一天，也就是 2011 年 4 月 27 日，在黨內初選勝出並確定代表民進黨參選 2012 年總統大選。她的中國政策可從「交流」與「政治」這兩方

成「陸資赴臺投資」共識；2009 年 12 月 22 日舉行第四次江陳會談，簽署「海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議」、「海峽兩岸標準計量檢驗認證合作協議」、「海峽兩岸漁船船員勞務合作協議」；2010 年 6 月 29 日舉行第五次江陳會談，簽署「海峽兩岸經濟合作架構協議(ECFA)」及「海峽兩岸智慧財產權保護合作協議」；2010 年 12 月 21 日舉行第六次江陳會談，簽署「海峽兩岸醫藥衛生合作協議」；2011 年 10 月 20 日舉行第七次江陳會談，簽署「海峽兩岸核電安全合作協議」，並就兩岸投保協議及加強兩岸產業合作達成共同意見。參見陸委會網站

<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=100344&ctNode=7271&mp=1>，瀏覽日期 2011 年 12 月 23 日。

²³ 具體的交流與合作措施參見陸委會網站

<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=100343&CtNode=7271&mp=1>，瀏覽日期 2011 年 12 月 23 日。

²⁴ 臺灣加油讚網站，http://www.taiwanbravo.tw/p/blog-page_27.html，瀏覽日期 2011 年 12 月 28 日。

²⁵ 《中國時報》，2011 年 10 月 18 日，版 A1。

面來看。就兩岸交流而言，依據其「十年政綱」，蔡英文並不反對兩岸經貿交流，惟必須顧及強化與全球經貿連結、臺灣經濟自主性、以及弱勢產業之經濟權益。²⁶ 這一態度可從她原先反對 ECFA 但後來改為接受的事實看出。

就兩岸政治關係來看，蔡英文唯一引起中國大陸關注批評者乃是她對於「九二共識」的不予承認。她在 2011 年 8 月 23 日提到，到底九二共識是從何而來，不僅當時主政的前總統李登輝，與前海基會董事長辜振甫都說沒有這項共識，「更甚者，創造名詞的人（前國家安全會議祕書長蘇起）也承認這是他創造出來的觀念」，因此，面對不存在的事，就沒有承認不承認、接受不接受的問題。²⁷ 儘管如此，她並未以此作為其選戰主要訴求，也並沒有特意或明確表示追求臺灣獨立的態度，或者以類似 2004 年與 2008 年民進黨所發起的公民投票訴求來動員民眾的支持。蔡英文在 2011 年 10 月 4 日於東京演講時提及，她對現狀的解釋是，臺灣已是個主權獨立的國家，任何改變需要臺灣人民的同意，未來在與中國關係上不排除任何可能性，但任何可能性都需經過民主的程序來決定。²⁸ 2011 年 10 月 8 日，蔡英文在高雄的造勢晚會上則說，中華民國政府不是外來政府，是現在的臺灣政府；絕大多數人都能認同臺灣就是中華民國，中華民國就是臺灣，民進黨願意將中華民國及國民黨，一同包容在臺灣觀念之下。²⁹

從以上蔡英文在大選中「審慎開放交流」的政見，以及她對於國家認同問題較為中性的談話來看，她在 2012 年大選中所採取的也是一個比過去陳水扁總統低調、和平的中國政策方向。

²⁶ 蔡英文蘇嘉全競選網站，http://iing.tw/policy_content5.aspx?id=1108240011，瀏覽日期 2011 年 12 月 28 日。

²⁷ 《中國時報》，2011 年 8 月 24 日，版 A1。中國大陸方面由國臺辦發言人於 8 月 24 日出面回應，表示大陸方面注意到，在蔡英文公布這些兩岸政策和發表相關談話後，臺灣社會各界紛紛提出質疑並表示擔憂。各種情況表明，民進黨仍未改變其「一邊一國」的臺獨立場，也拒不承認「九二共識」。參見《中國時報》，2011 年 8 月 25 日，版 A1。

²⁸ 《中國時報》，2011 年 10 月 5 日，版 A2。

²⁹ 《中國時報》，2011 年 10 月 9 日，版 A1。

換言之，從具體的政策來看，2012年總統選舉的兩位主要候選人馬英九與蔡英文都沒有對於中國大陸展現出衝突取向的政策言行。那麼2012年這一次不同於以往經驗的大選案例要如何解釋？下一節將針對這一個問題作進一步的分析。

伍、三個分析層次解釋

一般討論國際關係理論或外交決策分析的文獻在解釋國家行為或是外交政策時，多半會以不同的分析層次（levels of analysis）來加以討論。劃分所謂「分析的層次」，其目的乃是為了經由對於不同自變項（independent variables）或解釋來源的釐清，來幫助研究者找尋某些國家行為之所以會發生，究竟是由哪一個、或是哪幾個層次的變項或因素所導致，³⁰以避免對於觀察研究的現象給予過度含混或簡化的詮釋。對於分析層次的劃分，不同的學者有不同的作法。例如 Kenneth Waltz 分別以「人」（man）、「國家」（state）、「國際體系」（state system）三個層次來觀察戰爭的發生；³¹James Rosenau 則以「個人」（individual）、「角色」（role）、「政府」（governmental）、「社會」（societal）、「國際體系」（systemic）等五個層次，說明這些變項在大國或小國、已開發或開發中、政治封閉或開放等不同型態國家中制訂外交政策的過程裡影響力的大小排列順序。³²

³⁰ Andrew Moravcsik, "Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining," in Peter B. Evans, Harold K. Jacobson, and Robert D. Putnam, eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 1993), p.5; Alexander Wendt, "Bridging the Theory/Meta-theory Gap in International Relations," *Review of International Studies*, No. 17 (1991), p.387.

³¹ Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 1959).

³² James N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy* (New York: Nichols Publishing Company, 1980), p.133.

Bruce Russett 與 Harvey Starr 在其討論國際政治的著作中則在 Rosenau 所列舉的五個層次之上加了「國家之間的關係」(relations) 一項。³³ Charles Hermann 則以「領導者」(leader driven)、「官僚機構倡議」(bureaucratic advocacy)、「國家內部重構」(domestic restructuring)、「外來衝擊」(external shocks) 等四個層次，解釋一個執政中的政府何以會在外交政策上進行根本的轉向。³⁴ David Singer 則將以上這些層次簡化為「國家」(national state) 與「國際體系」(international system) 兩者。³⁵

層次之間界線劃分的判準有時是模糊不定而相當難以拿捏的，因為一項國家行為或外交政策的出現經常是許多不同因素之間的相互作用而造成，如何對這些因素進行不同層次上的歸位，並且在這些因素之間作一明確的切割，遂極為困難。因此，筆者同意 Andrew Moravcsik 所說，「分析層次的數目及其相對的效用，既不是事先所預定，也不可以由自己隨意裁量，而是必須依照分析的目的來加以決定。」³⁶ 換言之，層次的劃分自應當依照分析與解釋的需要而為。而就本文的分析而言，將以前面文獻回顧所提及的民意、政府領導人的任期限制、以及候選人個人特質等因素來進行。不過，除了這三者之外，相關的國際因素，亦即美國的兩岸政策以及中國大陸的對臺態度，也是一個很重要的背景因素，故也有必要加以理解。因此，本文將以國際關係及外交決策理論中常見的「國際」、「國內」、與「個人」等三個分析層次的架構，把上述的民意、政府領導人的任期限制、候選人個人特質、以及美國政策與中國對臺方針等因素串連起來，以觀察並解釋為何臺灣在 2012 年總統大選前幾乎未曾對中國大陸出現衝突

³³ Bruce M. Russett, and Harvey Starr, *World Politics: the Menu for Choice* (W. H. Freeman and Company, 1989), pp. 14-18.

³⁴ Charles F. Hermann, "Changing Course: When Government Choose to Redirect Foreign Policy," *International Studies Quarterly*, Vol. 34, No. 2 (1990), pp. 3-21.

³⁵ J. David Singer, "The Level-of-Analysis Problem in International Relations," *World Politics*, Vol. 14, No.1 (1961), pp. 77-92.

³⁶ Andrew Moravcsik, "Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining," p. 34.

性質的行動。

這三個分析層次的第一個層次是國際層次，這一層次將探討 2012 年大選之前美國及中國大陸對於兩岸議題的政策及態度。第二個層次則是臺灣的國內層次，主要將討論臺灣的民意趨向，以及政治人物的任期因素。政治人物的任期因素除了「現任總統是競選連任還是即將卸任」的問題之外，另外也會討論「非現任總統」的候選人，在 2012 年的個案中亦即民進黨籍候選人蔡英文。分析層次的第三個層次是個人層次，也就是候選人的個人特質因素，這包括了意識形態與個性。

綜觀這三個分析層次，本文認為雖然國際層次裡的美國與中國態度，以及國內層次中「維持現狀」的民意、還有兩位候選人分別是「競選連任者」及「挑戰現任者」，這些因素對於兩位候選人的對中國政策方向都能產生制約作用，但使他們提出和平取向的中國政策的最主要作用因素，是屬於候選人個人層次的意識形態與個性。以下分別針對這三個層次進行討論。

一、國際層次：美國與中國大陸的態度

雖然美國與中國大陸在 2012 年臺灣的總統大選前並沒有特別的發言，不過他們對兩岸議題的態度，可以從更早之前陳水扁總統時期的一些事件中看出。陳水扁當時的一些動作導致美國與中國大陸對臺灣發出警告，這些警告不僅表達出美中兩國的立場，也為後來馬英九上台後，包括在 2012 年大選前，臺灣的言行範圍劃下了紅線。

例如在 2004 年總統大選期間，陳水扁以公民投票作為競選連任的訴求及策略，亦即所謂的「公投綁大選」，當時中國大陸與美國即多次對陳水扁發出了警告。中共國臺辦從 2003 年年中開始就對陳水扁的公投訴求作了多次的批判，³⁷ 當時中國大陸國務院總理溫家寶也在 2003 年 11 月時

³⁷ 相關報導可參見《聯合報》，2003 年 7 月 31 日，版 A13；《聯合報》，2003 年 11 月 13 日，版 A6；《聯合報》，2003 年 10 月 27 日，版 A11；《中國時報》，2004 年 1 月

批評陳水扁的行動是分裂中國的挑釁行為。³⁸ 2003年6月美國總統小布希在法國與中國國家主席胡錦濤會面時提到，美國不會支持臺灣獨立。³⁹同年10月，美國國務卿萊斯警告，沒有人被允許可以改變臺海的現狀。⁴⁰數日後，小布希在曼谷與胡錦濤會面時提到，美國不會支持臺灣往獨立的方向移動。⁴¹ 當年12月9日，小布希在白宮與溫家寶會面時說：「我們反對中國或者是臺灣任何單方面改變現狀的決定。…而臺灣領導人的說法與行動指出他可能想作出單方面改變現狀的決定，這是我們所反對的。」⁴²

類似上述的情景在2008年臺灣總統大選前再度出現。當時陳水扁發動了「公民投票加入聯合國」（「公投入聯」）運動，試圖提振2008年大選期間民進黨的整體士氣。2007年9月，胡錦濤強烈批評陳水扁的公投入聯運動是臺獨分裂主義。⁴³ 美國國務院官員也多次抨擊陳水扁的行為，其中最為強烈的一次來自國務卿萊斯。她於12月21日說：「臺灣以『臺灣』為名申請進入聯合國的公民投票是一項挑釁的政策。」⁴⁴

從以上的事件可以知道，美國與中國大陸相當反對臺灣的政治人物有任何它們認為可能會改變臺海兩岸現狀的言行，包括在競選期間。雖然兩國在2012年臺灣大選前並沒有再表示什麼，然而這次大選的兩位候選人相當清楚美國與中國大陸的態度，因為蔡英文是陳水扁2004年發動公投入聯大選時的陸委會主委，馬英九則是2008年大選的參選人，兩人先後都

15日，版A11；《中國時報》，2004年2月12日，版A13。

³⁸ 《聯合報》，2003年11月24日，版A4。

³⁹ 《聯合報》，2003年6月12日，版A13。

⁴⁰ 《聯合報》，2003年10月16日，版A11。

⁴¹ 《聯合報》，2003年10月21日，版A2。

⁴² CNN, <http://edition.cnn.com/2003/ALLPOLITICS/12/09/bush.china.taiwan/index.html> (December 9, 2003).

⁴³ 《中國時報》，2007年9月6日，版A4。

⁴⁴ New York Times,

http://www.nytimes.com/2007/12/22/world/asia/22diplo.html?_r=1&oref=slogin (December 22, 2007).

非常近身地經歷過美中臺關係的震盪。因此，美國與中國大陸反對臺灣總統選舉候選人提出挑釁政策的態度，也成為 2012 年大選兩位主要候選人必須考慮到的國際層面因素。美中臺關係在陳水扁時期的震盪，使馬英九早在 2008 年大選首次競選時就已經認知到，必須以「低調、零意外」兩項原則來恢復臺美互信，以及必須改善與中國大陸關係，不要讓臺灣成為「麻煩製造者」，⁴⁵ 因此，2012 年大選時馬英九必然仍抱持同樣的想法。而蔡英文事實上也是如此。她的一位幕僚即說，蔡英文進行中國政策決策時一定會處理到三個部分，包括：一、國內能否接受、選舉有無加分；二、國際的部分，美國能否接受與認同；三、對岸的部分，北京當局能否忍受、不激怒對岸。⁴⁶ 此即指出了蔡英文對於美、中立場的認知。

不過，美國及中國大陸的態度固然構成來自國際層次的一項制約因素，但它們並不必然是影響總統候選人政策方向的一項決定性因素，因為候選人仍然可以在已經認知這一個制約因素的情形下選擇去衝撞它，就像陳水扁在 2004 年與 2008 年大選前的行動那樣。因此，以下本文將繼續觀察國內層次與個人層次中其他發生影響的因素。

二、國內層次：民意與任期因素

(一) 民意

依據政治大學選舉研究中心的調查結果，⁴⁷ 從 1994 年至 2011 年這段期間，臺灣民眾偏向統一立場（「偏向統一」及「儘快統一」）的比例是呈現緩慢微幅下降，而偏向獨立立場（「偏向獨立」及「儘快獨立」）的比例則是緩慢微幅上升，不過，兩者的波動幅度都不算大。而主張「維持現狀再決定」者的比例則一直保持最高，領先主張獨立或統一的比例皆有

⁴⁵ 蕭旭岑，《八年執政回憶錄》（台北：遠見天下文化出版公司，2018），頁 170。

⁴⁶ 筆者訪談資料。

⁴⁷ 政治大學選舉研究中心，〈臺灣民眾統獨立場趨勢分佈〉。

<https://esc.nccu.edu.tw/PageDoc/Detail?fid=7805&id=6962>，瀏覽日期 2021 年 8 月 26 日。

相當差距。在統獨問題上主張「維持現狀」者一直居多數，意味多數民眾不接受現狀發生改變。這可能是改變現狀所帶來的各種代價或成本（例如宣布臺獨可能引起中共對臺發動戰爭）過高所致，因而意涵著多數民眾在臺灣與中國政治關係的解決上傾向偏好採取一個穩健溫和的路徑。對政治人物而言，這一統獨民意的趨勢分布也構成了他們採取激進路線的一個限制，從而可以引導其大陸政策立場往溫和的取向移動。

上述多數民眾主張「維持現狀」的臺灣民意趨勢，也影響了 2012 年大選兩位總統候選人的政策或決策思維。如同以下將提到，馬英九個人的統獨意識形態乃偏向統一，不過他 2008 年執政後的政策也非明白主張立即統一，而是主張以維持現狀為目標的「不統、不獨、不武」。在馬英九口述的回憶錄中提到，原本他提出「不獨、不統、不武」，但吳敦義建議馬英九把「不統」擺在最前頭，因為馬的外省人及國民黨背景，「改變順序，可以讓所有人放心。」馬英九立即同意此一建議。這顯示馬英九清楚瞭解臺灣大多數的民眾在統獨問題上是主張維持現狀，反對立即的獨立或統一，所以提出「不統」及「不獨」的主張。在此也可知，民意對於馬英九兩岸政策方向的陳述確實有一定程度的影響。⁴⁸

至於蔡英文，如同下文將會提及，她在統獨的意識形態上乃是比較偏向臺灣獨立。儘管如此，她對於上述多數民意的傾向也有清楚的認知。雖然蔡英文在 2012 年大選選戰中並沒提出「維持現狀」的口號，而是在 2016 年再次競選總統時才清楚提出，不過她的幕僚在接受筆者訪談時指出，2012 年選戰時蔡英文已經清楚知道民眾「維持臺海現狀」的主流民意，因此她在大選中並不會去談統獨或者國家認同問題，而且「她也不會因為『臺灣人認同』比例升高就採取激進的中國政策」。⁴⁹ 此外，如同上文所提及

⁴⁸ 蕭旭岑，《八年執政回憶錄》，頁 126。

⁴⁹ 筆者訪談資料。依據政治大學選舉研究中心的「臺灣人/中國人認同趨勢分佈圖」，「臺灣人認同」的比例在 1995 年後就超過了「中國人認同」，並且在 2008 年後超過了「同時是臺灣人也是中國人」的比例，成為比例最高者。參見政治大學選舉研究中心，〈臺灣民眾臺灣人/中國人認同趨勢分佈〉，

蔡英文幕僚的說法，蔡英文進行中國政策決策時一定會處理到三個部分，其中之一即是「國內能否接受、選舉有無加分」。由此可見，多數民意「維持現狀」的趨向也在某種程度上影響了蔡英文的中國政策方向。

（二）任期因素

「任期限制」這一變數意涵領導人是否面對連任的挑戰與壓力。依據前述文獻中 Koch and Kuberski、Conconi、Sahuguet 及 Zanardi 等人的看法，「不再連任者」並不需在意中間溫和選民的態度，「競選連任者」則相反，亦即會在意中間選民的態度。Isacson 的看法實際也類似，只是從其研究推斷，在美國中間選民的態度是比較強硬的。換言之，上述文獻都認為，參與選舉會使想連任的現任總統考慮到中間選民的立場。

依照此一道理推論，參與選舉也極可能會使現任總統之外的參選者顧及中間選民的立場以求勝選。也就是說，現任總統之外的總統選舉參選者（若現任總統即將卸任，則指所有參選下一任總統的各政黨參選人；若現任總統是競選連任，則指來自在野黨的挑戰者）也有極大機率會在意中間選民的態度，以求極大化其所能獲得之選票。

吾人可以把以上假設放到 2012 年的臺灣大選來觀察。首先，2012 年總統選舉中並沒有「不再連任者」，也就是沒有「不能再競選、即將要卸任」者，因為馬英九在 2012 年是競選連任。這讓 2012 年與此前「唯二」有「不再連任者」的 2000 年、2008 年這兩次大選有所不同。在 2000 年與 2008 年這此前「唯二」有「不再連任者」的總統選舉舉行之前，即將卸任的李登輝及陳水扁兩位總統都提出了衝突性質的對中國政策，亦即分別是「兩國論」及「入聯公投運動」。而 2012 年大選沒有「不再連任者」的角色，也因此避免了這個角色在對中國政策上會產生的影響。

其次，若依照上述文獻的看法，競選連任的馬英九為求連任成功，必須爭取中間選民的支持，因此必須採取一個中間選民接受的路線。從這一角度來看，為求連任的壓力也使他採取多數民意所在的「維持現狀」立場，從而宣示「不統、不獨、不武」，即使他的意識形態是偏向統一。換言之，除了民意因素，任期因素在此也可能有其解釋力。

第三，關於挑戰者角色，依據上面所提的假設，挑戰者為求勝選，同樣會在意中間選民的立場與態度。作為 2012 年大選中的挑戰者，蔡英文在 2012 年選戰中提出的溫和中國政策方向，確實也符合這一假設。

不過，上述的第二與第三點是否能夠完全解釋馬英九與蔡英文的中國政策方向，仍有需斟酌之處。依據筆者對蔡英文的幾位幕僚所作之訪談，「初次競選且作為挑戰者」的這一身份，並沒有在蔡英文中國政策方向的決策思考過程中被提及。⁵⁰ 也就是說，蔡英文決定採取溫和的對中國政策方向，可能並不是從「挑戰者」這一身份出發所作的考量。

綜合以上所述，從國內層次的「民意」及「任期因素」來觀察馬英九與蔡英文在 2012 年大選中的中國政策方向，雖然有其解釋力，但任期因素的解釋仍不夠完備或適切。此外，若從 2004 年陳水扁的競選連任經驗來看，民意與任期因素有時也無法影響總統候選人的政策方向。當時陳水扁以「公投綁大選」作為競選主軸從而引發兩岸關係緊張，看來並沒有顧及多數中間選民希望維持現狀及兩岸穩定的民意，也不符合上述對「競選連任者」的假設。因此，若要更全面地瞭解馬英九及蔡英文在 2012 年大選中的對中國政策方向，吾人有必要繼續探討另一個分析層次，亦即個人層次因素所發生的作用。

三、個人層次：候選人的意識形態與個性

研究外交決策者個人特質的資深學者 Margaret G. Hermann 認為，影響

⁵⁰ 筆者訪談資料。

國家領導人進行外交決策的個人特質包括有信仰、動機、決策風格、人際相處風格等四個類型。⁵¹ 筆者認為，在本文的個案中，上述四者中的「信仰」及「決策風格」乃具有關鍵影響之因素。

Hermann 提到，「信仰」會影響政治領袖如何詮釋其所處的環境，以及其所運用的策略；而她指出的一種信仰就是政治領袖所抱持的民族主義。⁵² 民族主義信仰這一概念放在臺灣 1990 年代迄今的歷史脈絡下，恰好就是臺灣究竟是要與中國大陸統一還是要自行獨立的問題，這也構成 1990 年代以來不論是臺灣的政治人物或一般民眾的一個主要的政治意識形態歧異。對臺灣政治人物而言，統一或獨立的意識形態是一種個人內在的信仰體系，也是驅動其個人政策行為的最原始力量。具有統一的意識形態者通常偏好對中國大陸較為友好的政策立場，而具有臺灣獨立意識形態者則通常傾向抗衡中國大陸的政策立場。

至於「決策風格」，Hermann 認為其意涵乃是對於政治行為具有偏好的形式與策略；而她提到的一項決策風格，也是國際政治或外交決策分析的相關研究中經常被提及者，即是對於決策後果所引起之風險的偏好或接受度。⁵³ 有些決策者能夠接受或容忍決策所可能帶來的高度風險（risk acceptance; risk tolerance），對這些風險無所畏懼，因此行事大膽挑釁；而有些決策者則傾向避開任何風險（risk averse），因而作風小心謹慎。

本文認為，上述的兩項個人特質恰好分別對於馬英九及蔡英文在 2012 年大選時對中國的政策具有極大的影響：傾向統一的意識形態主導了馬英九的政策方向，而對於風險的態度，亦即決策風格，抑或決策者的「個性」，

⁵¹ Margaret G. Hermann, "Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders," pp. 8-11.

⁵² Margaret G. Hermann, "Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders," p. 9.

⁵³ Margaret G. Hermann, "Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders," pp. 9-10.

⁵⁴ 則影響了蔡英文的政策態度。

就馬英九來看，他在 2012 年大選中延續了他第一個任期內和平取向的對中國政策，而他採取此一政策方向，無疑地與他個人偏向「統一」的意識形態有關。在統獨的光譜上，馬英九一向被認為是站在偏統一的立場。2005 年 12 月，身兼國民黨主席的馬英九即曾說「國民黨終極的目標是統一」。⁵⁵ 而馬英九具有偏向統一的意識形態其實也不令人意外，因為他的籍貫是湖南省，且他的父親是兩蔣時期的國民黨幹部，馬英九作為一個外省人，加上從小所接受的忠黨愛國家庭教育，以及留學回國後擔任蔣經國的英文秘書，這些經歷都使他自然抱持當時國民黨政府及大多數外省人都懷抱的統一立場。馬英九偏向統一的意識形態，相當程度地解釋了他在兩岸政策上採取的「九二共識」立場及擴大開放兩岸交流等對中國大陸友好的政策。

而就蔡英文來看，她的籍貫是臺灣屏東，年輕時期的意識形態傾向較無相關資料可查，但從其 1990 年代晚期之後的經歷來看，包括身為李登輝「兩國論」的主要擬定者，以及 2000 年後進入民進黨政府且後來加入民進黨，更在 2008 年 5 月成為民進黨主席，可以判斷她在 2012 年競選總統時的意識形態立場應該是較偏向民進黨的臺灣獨立主張。可是蔡英文卻也從來沒有明白說過主張臺灣獨立的話語，因此其統獨意識形態可以歸為溫和偏向獨立的立場。不過蔡英文偏向臺灣獨立的意識形態，則無法說明她在 2012 年大選時在中國政策上展現的不挑釁態度，此時若輔以「個性」因素作為解釋，則或能獲得較為完整之理解。

「個性」乃是一個人對於如何反應周遭發生之事物具有某種特定的想

⁵⁴ Ross 與 Hsu 都把決策者對於風險的態度視為是其個性(personality)。參見 Robert S. Ross, "Explaining Taiwan's Revisionist Diplomacy," *Journal of Contemporary China*, Vol. 15, No.48 (2006), pp. 454-455; Hsiao-Chi Hsu, "Domestic Vulnerability and Nationalist Propaganda: Taiwan's National Unification Council Campaign in 2006," *Issues & Studies*, Vol. 46, No. 4 (2010), p. 52.

⁵⁵ 《聯合報》，2006 年 1 月 2 日，版 A2；《聯合報》，2006 年 1 月 30 日，版 A3。

法或行為模式，亦即決策與行事時的風格。蔡英文在意識形態上固然偏向臺灣獨立，但是個性因素使她在面對中國大陸時，與同為民進黨籍且意識形態也同樣傾向臺灣獨立的陳水扁，有截然不同的政策作法。陳水扁在任期內曾以「一邊一國」論、推動「公投綁大選」、廢除國統會與國統綱領等事件造成兩岸及美中臺關係緊張，有學者認為這反映出陳水扁無畏風險的個性。⁵⁶

不同於陳水扁，蔡英文對於風險的態度是比較謹慎的，這與她的個性有密切關連。對於蔡英文的個性，來自於其身邊幕僚或黨內人士的看法多為：謹慎、理性、不激情、不會暴衝等。⁵⁷ 接受筆者訪談的蔡英文幕僚及參與草擬其中國政策的學者也提到：蔡英文個人的風格與個性是一個影響其中國政策決策的重要因素，蔡英文因為是學者出身，所以思維有邏輯，講求理性，言行也比較具有一致性及保守性，不會像陳水扁那樣訴諸激情，說出她不應說的話，而這些個性與風格也使她在中國政策上採取較為務實而非激情式的方向。⁵⁸

蔡英文這種謹慎理性的個性也反映在她對於風險的看法上。曾參與蔡英文政見規劃的林全說過，蔡英文的個性「會去先看這件事情的風險在哪裡、問題是什麼...。」⁵⁹ 蔡英文在 2012 年大選競選期間出版的自傳裡面則曾經提到，她認為一個領導人該做的事情之一，是懂得如何將不確定因素納入管理，亦即經過專業處理，將不確定因素縮到最小，這也是一種風險管理。⁶⁰ 她這一「風險管理」的領導人哲學與個性，也解釋了她競選期

⁵⁶ Robert S. Ross, "Explaining Taiwan's Revisionist Diplomacy," p. 455; Hsiao-Chi Hsu, "Domestic Vulnerability and Nationalist Propaganda: Taiwan's National Unification Council Campaign in 2006," p. 52.

⁵⁷ 曾熾卿，〈蹲點四年看見進化版的蔡英文〉，《財訊》，489 期（2015）。
<https://www.wealth.com.tw/home/articles/6164>，瀏覽日期 2021 年 11 月 1 日。

⁵⁸ 筆者訪談資料。

⁵⁹ 曾熾卿，〈蹲點四年看見進化版的蔡英文〉。

⁶⁰ 蔡英文，《洋蔥炒蛋到小英便當：蔡英文的人生滋味》（台北：圓神出版社，2011），頁 214-215。

間在中國政策上所採取的不挑釁方向。

陸、結語

選舉的舉行究竟是引導政治人物提出衝突取向或和平取向的對外政策，學者們仍有不同的看法，也試圖找出其中可能發生影響的因素。同樣地，也有學者關注臺灣的總統大選如何影響政治人物對中國政策的方向，並且發現從 1996 年到 2008 年的歷次總統選舉舉行之前，都會出現衝突取向的對中國政策。不過，2012 年臺灣的總統選舉並未如同先前幾次大選那樣，對中國大陸出現明顯衝突性或挑釁性的言行政策，因此本文嘗試對這次大選何以異於以往進行解釋。

相關文獻指出，民意、政府領導人的任期限制這兩個因素在選舉時對於候選人對外政策的方向會發生影響，本文則提出候選人本身的個人特質，包括意識形態與個性，也會發生作用。為能較為完整理解，本文從「國際」、「國內」、以及「個人」這三個分析層次探究何以 2012 年臺灣的總統選舉並未如同先前幾次大選那樣，對中國大陸出現明顯衝突性的言行政策。本文認為，國際環境（美、中態度）及國內民意對該次大選的兩位主要候選人，亦即馬英九與蔡英文，都構成了一種限制力量，阻止他們採取衝突取向的對中國政策，不過具有關鍵作用的則是個人層次的因素，包括馬英九偏向統一的意識形態，以及蔡英文謹慎理性以避免風險的個性或決策風格。至於「任期」因素，看似也能解釋馬、蔡的對中國政策取向，不過本文尚未發現直接的證據來支持此一論點。

在 2012 年的大選之後，迄今臺灣又歷經 2016 年及 2020 年這兩次總統大選，蔡英文同樣代表民進黨參與了這兩次大選，競選期間也沒有提出挑釁性質的中國政策。在國際環境、國內民意、以及蔡英文個人風格與個性都不變的情形下，對蔡英文而言唯一改變的是任期因素，亦即 2016 年是沒有現任總統尋求連任，2020 年她自己則是競選連任的現任總統。那

麼，任期因素是否在這兩次大選中有其影響？這是後續研究可以再討論的一個問題。此外，蔡英文即將卸任的 2024 年及之後的臺灣總統大選，又將有完全不同的候選人參選，屆時各候選人的對中國政策方向又是否會出現變化，而本文討論的國際、國內、與個人層次中的幾項因素又是否能予以解釋，也可作為未來研究時的關注重點。

責任編輯：蔡旻綦

