

兩岸關係與台海安全

張五岳、阮銘*

壹、前言

自從 1987 年 11 月 2 日，我方政府基於多方面考量，開放台灣地區民眾前往大陸探親，開啟了兩岸隔閡封閉的大閘後，兩岸關係互動與各項交流的進展，即邁入一個新的里程碑。根據統計資料顯示，十二年來兩岸民間交流可謂是日益頻繁，目前每日兩岸信件的往返約有 5 萬封；電話通訊次數超過 40 萬通；每年人員互訪約 200 萬人次，每年雙邊貿易金額超過 200 億美元；中國大陸更成為台商對外投資的第一位。兩岸的民間社會、經貿交流雖然日益頻繁，但雙方官方緊張係卻是自 1995 年 6 月以來頻頻出現，使得台海安全問題，成為國人乃至世人共同關切的焦點。

此刻我們正處於兩岸關係最具關鍵的年代，今年中共在台灣總統大選前發表《一個中國白皮書》。3 月 18 日台灣選出新任總統陳水扁先生，其當選不僅終結國民黨五十一年在台灣統治，也終結了近八十年的國共互動情結，如何因應內、外環境的鉅變，思索與建構台海的安全，實屬必要。5 月 20 日台灣新任總統正式宣誓就職，今年年底美國也將選出新任總統，加上兩岸也將在今年內加入 WTO，凡此皆將對兩岸關係產生重要的影響。面對兩岸關係各種趨勢變化，我們又該如何理解與因應呢？本文僅就台海安全中，關係至鉅的中共對台政策與美國在台海中所扮演的角色，做一簡要的析評，以為論述。

貳、影響兩岸關係的面向與結構特質

影響兩岸關係之因素雖然甚多，但其大體上仍可以從國際政、經結構的變遷、亞太區域衝突整合、兩岸雙邊互動交流，及兩岸各自內在政、經、社

* 張五岳，現任淡江大學中國大陸研究所所長；阮銘，淡江大學中國大陸研究所客座研究員。

之轉型等四個層面加以檢視。

首先，就國際政、經結構的變遷而言，在冷戰時期國際政治體系制約經濟體系，使得美蘇兩大超強得以分別經由不同經濟體制的建立，來鞏固各自集團內的聯盟關係；此外，全球的政治、軍事結構亦制約了區域性的事務，使得區域性的衝突與整合，難以避免美、蘇兩大超強的干預。然到九十年代，隨著國際政、經結構的變遷，特別是蘇共政權的瓦解與美國國力的持續衰退，雖然使得兩岸關係較具高度的自主性，但亦使外交空間問題成為兩岸關係的角力場與競技場。

其次，就亞太區域的衝突與整合而言，隨著美蘇兩大超以往所建構兩極體制的瓦解，其所釋放出來的權力與利益已逐漸為區域強權所吸納，以往所隱藏在各區域的衝突與合作，亦隨著兩大超強影響力的逐步消逝而日趨浮現。而以往基於政治、軍事安全考量所建構的國際政治體系，也逐漸為全球經濟區域化與集團化的經濟結構所及代，如歐洲共同體、北美自由貿易區與亞太等三大經濟區域的整合，已逐漸取代傳統東、西集團的對立。在後冷戰時期的亞太區域次級體系中，我們可看到的是軍事上的衝突威脅與經濟上的合作整合呈現高度的正相關，然而這種軍、經背離的傾向，仍然制約著兩岸關係。

再則，就兩岸雙邊互動交流而言，雖然兩岸在經貿、社會、文化等層面交流日益頻繁，但雙方在外交上仍處於「零和」狀態，而官方政治性的接觸與談判也遲遲無法開展。兩岸在外交上的「零和」賽局，及官方與民間交流一冷一熱的畸型現象，不僅與同為分裂國家統一前的東、西德發展迥異，更與今日南、北韓的互動完全相反。在 1990 年 10 月 3 日，東、兩德統一前，承認西德的國家有 161 國，承認東德有 135 國，其中，122 國同時承認東、西德，東、西德在 1972 年簽訂基礎條約，1973 年共同加入聯合國，目前承認南韓國家亦有 160 餘國，承認北韓則有 120 餘國，其中有 116 國同時承認南北韓，南北韓亦在 1991 年簽訂「和解互不侵犯與合作交流協議」，並共同加入聯合國。東西德與南北韓，自 1970 年代初起開始舉行政府對政府的

會談。

最後，就兩岸各自內在政、經、社之轉型而言，近年來，兩岸除了在外在國際環境與雙邊互動急遽變遷外，其各自內在政治、經濟與社會結構更面臨到巨大的轉型與挑戰。就台灣而言，在政治上威權體制的漸逝、動員戡亂時期的終止、統獨的抗爭，乃至總統大選修憲議題，快速民主變遷乃至國民黨政權的終結等；在經濟上亦面臨到投資環境惡化、資金外移、產業升級及對大陸經貿依賴日益加深的雙重壓力，致使台灣一方面大力推動亞太營運中心；另一方面亦提出戒急用忍的經貿政策，未來更面臨加入 WTO 後新的互動；在社會結構上更趨於多元化；在外交上，更是積極推動務實外交。就大陸而言，其在政治上亦面臨到後鄧時代集體領導格局的制約及江澤民是否會在十六大交棒；在經濟上則力行「社會主義市場經濟，意圖對其計劃經濟進行改革；在社會上隨著經濟改革的持續推動、意識型態的逐漸鬆綁，及社會控制的日漸鬆弛及職工下崗，也使其社會結構趨向多元。凡此，在政經社的制約下，使其在對台政策上動輒起民族主義，強調「一個中國」原則，並動輒以對台的強硬作為以轉化來自內部的矛盾。

在上述四個面向的規範中，我們可以發現，目前兩岸關係呈現出下列三種結構特質：

第一，政治關係尖銳對抗敵對，民間交流卻是密切頻繁。就政治關係敵對而言，台灣雖然在 1990 年代即終止動員戡亂，但仍視中共為主要威脅，中共至今仍不放棄對台動武、不給台灣應有的國際生存空間，不願正視兩岸分治現實平等對待台灣。兩岸雖然政治關係敵對，但民間交流卻是密切頻繁。瞭解兩岸關係這種結構性的特質，自然可以明白何以單純的民間交流所衍生的問題，處理稍有不慎，都可能被雙方賦與高度政治性的考量而變得複雜。

其次，既欠缺官方直接對話管道，亦無法透過中介機構建立起制度化協商途徑。由於中共始終不願承認台灣為與其對等之政治實體，更遑論政府與國家。是以兩岸不僅無法如兩德與兩韓般在官方對等的基礎上進行對話協

商，也與一般國際慣例不論是國與國之敵對雙方抑或一個國家內部交戰雙方，大都經由官方對等協商的方式大異其趣。目前兩岸雖設有海基會與海協會作為中介機構，但至今仍無法建立起制度化的溝通管道與協商途徑，更遑論能解決危機衝突或是因交流而衍生的諸多問題。兩岸目前欠缺制度化的溝通對話管道與健全協商機制，相較於國際慣例，不論是在敵對雙方意圖以談判代替對抗（除了透過制度化溝通管道進行對話協商外，亦經常透過熱線的設置以避免誤判與衝突），或是因互動頻繁必須透過協商解決交流所衍生的問題，尤其是非一己之力所能解決的問題，更是必須透過健全的管道與良好機制運作為之。兩岸目前在政治敵對，民間交流熱絡的情況下，卻欠缺制度化的對話協商管道，也為古今中外所罕見。

第三，主權的宣示與管轄權的行使長期無法競合。在國際間一般國家其由國家與人民所行使的主權與政府所行使的統治權或有效管轄權，應該是合而為一的，雖然兩者或許存有落差（通常是因戰爭或內亂狀態所致），但以目前兩岸雙方對於其長達近半世紀從未與無法行使統治權與有效管轄權的地區，仍然堅持擁有主權，並在國際上一再宣稱代表其無法行使有效管轄權之政府與人民，實為舉世罕見。此外，除了主權問題爭論不休外，對於法律管轄權，雙方亦欠缺共識，更遑論相互承認與協助。面對兩岸交流中所衍生的諸多問題，不論這些問題是屬於自身法律管轄權所不及之事項，抑或非賴一己之力所能片面解決之問題。兩岸大都透過單邊立法或片面宣示為之，鮮有透過協商或互惠協助方式為之，法律管轄權或司法管轄權並非主權，但卻是經常被視為國家主權的延伸，而兩岸主權與管轄權糾結不清且長達半世紀，實乃國際間所罕見。

參、中共對台政策之解構

雖然中共一再宣示，兩岸關係係屬中國內部之事務，對台政策亦屬涉內事務，但檢諸事實，吾人卻可清楚看出，中共在兩岸關係與對台政策上，儘管表面上宣稱其為內部事務，但確鮮少以國內法律規範體現，而大都藉由其

在外交上之作為以為體現，使得中共的對外政策與對台政策一直存有高度的互動關係。這種互動關係可從下列幾個方面加以檢視。

第一，就其對台政策之主要負責決策與執行人員而言，長期以來，中共對台政策之主要決策與執行人大都由從事外交工作人員出任，如早年的周恩來、鄧穎超、廖承志，到近期的吳學謙、錢其琛乃至唐樹備等人皆復如此，而吳學謙、錢其琛不僅皆以國務院副總理兼外長，更同時為前後任的中共「中央對台工作領導小組」副組長，實際掌理對台領導小組之決策重責。目前負責大陸「海協會」的常務副會長唐樹備，亦是由外交人員轉任。連社科院台研所所長許世詮，亦由人民日報國際部轉任。

第二，就其對「一個中國」立場原則的堅持而言，中共方面所謂「一個中國」原則，主要意涵為：中華人民共和國政府係中國唯一合法政府；兩岸事務係屬中國內部事務，外國不得介入干預；堅決反對「兩個中國」、「一中一台」、「一國兩府」、「台灣獨立」，乃至「台灣地位未定論」等任何違背「一國兩制」的主張。中共並將上述意涵不時以口頭宣示，或文字表述於與其他國家所簽署的建交公報或重要外交文件中，雖然許多國家並不願使用明確的「承認」(Recognition)字語，但也都以「認知」(Acknowledge)、「尊重」(Respect)、「注意到」(Take Note of)或「瞭解」(Understanding)表示其立場。

由於中共在外交上堅持「赫爾斯坦原則」(The Hallstein Doctrine)式的「一個中國」政策，使得兩岸在外交上不僅呈現出「零 - 和」的賽局，更是全面封殺台灣的外交活動空間。反觀兩岸，在中共堅持「一個中國」原則下，台灣不僅無法參與聯合國及重要國際組織，許多原本在國際組織會籍中，不是遭中共取代，就是迫使台灣方面改名(如在亞洲開發銀行被迫改名為「中國台北」)，或剝奪原本應享有的權利(如在國際刑警組織不允許台灣有投票權)。

除了在正式雙邊外交關係與多邊政府間國際組織(IGOs)，全面封殺，不給台灣國際活動空間外，對於近年來台灣所積極推動的「務實外交」，與

非政府間國際組織（NGOs）亦刻意打壓，例如不准我主辦亞運及 APEC 年會，中共亦深怕台灣方面藉由務實外交的拓展，擺脫外交孤立的困境，以獨立政治實體或主權國家身份重返國際社會，會形成事實上的「兩個中國」或「一中一台」。

第三，就其不放棄對台使用武力而言，從早年的「血洗台灣」、「武裝解放台灣」、「和平解放台灣」，到近年來所主張的「一國兩制 和平統一」，中共對台政策雖迭有變化，但其不放棄對台使用武力則始終如一。近期來更是將對台用武與一個中國緊密掛鉤，以武嚇作為嚇阻台灣追求國際空間的威脅工具，且破壞區域和平的口實。對於不放棄對台使用武力，在早期則視其實現「驅逐美帝、打倒蔣幫、完成中國統一」的利器。自 1979 年元旦，中共「人大」常委會發表「告台灣同胞書」後，雖不再動輒強調武力的使用，但亦不時宣示，中共並不輕易對台使用武力，其所以保留對台使用武力主要是針對：帝國主義想拿走台灣、台灣可能獨立、台灣可能倒向蘇聯、台灣可能發展核武力、台灣內部無力制止動亂或台灣當局長期拒談，故中共不能放棄武力的使用。近年來，雖然國際政經結構與兩岸關係皆起了急遽變化，中共領導人更強調「中國人不會打中國人」，武力犯台並非針對廣大的台灣人民，而旨在防制帝國主義的覬覦與台獨人士的分裂國土，武力犯台亦由「五項條件」或「六項條件」到最近發表一中白皮書，刻意強調「三個如果」，始終不願放棄對台使用武力。

一般認為，對台政策在中共領導階層一般決策時，優先考量順序上，並非居於首要地位。現階段中共領導人主要仍以經濟改革、權力鞏固、社會控制等為主。相較於台灣的大陸政策會直接牽動國防、外交、經貿政策乃至統獨並攸關 2,300 萬人民安危福祉；相信沒有人會認為中共對台政策會直接牽動到其國防、外交、經貿政策重大改變，並攸關 13 億大陸人民的安危與福祉。值得注意的是，對台政策平時雖非其領導階層決策考量的重要選項，然而，它卻獨具一大特色，即一旦引發浮上檯面，所有中共領導人（不分改革派或保守派）都不會逃避，也不敢讓步。因為在強烈的民族主義情愫與集體

領導格局的雙重制約下，一旦誰讓步，誰就可能被扣上民族罪人的大帽子，並成為權力鬥爭下的犧牲品。

吾人認為，最值得台灣方面注意的是，目前中共正處於重大的政治、經濟、社會的變遷與轉型，中國大陸內部所衍生的各項矛盾，不論是來自於政治上的民主化壓力，或是國企改革、職工下崗、社會治安惡化、農村問題、法輪功事件、腐敗問題等，一旦中國大陸內部矛盾尖銳，亦可能藉由對台政策的強硬作為，以轉化內在的矛盾與國際的視聽，從中共自 1950 年於境外的軍事行動，與其內部的矛盾轉化，亦往往呈現高度的正相關。值得注意的是，以往中共對外用兵或軍事行動，很少追求戰爭的勝負，大都旨在體現政治宣示，並逼迫對手談判，從五十年代韓戰到九十年代台海危機，大體如此。此外，中共在對外軍事行動時，軍事行動迅速，往往採取威嚇手段與速戰速決，而軍事行動後，方與對手進行冗長談判，亦殊值台灣注意。在中共內部諸多變數中，台灣方面亦應注應所謂「台灣問題」在其高層領導權力交替與鬥爭中所扮演的角色，尤其是江澤民的任期即將在 2002 年屆滿，一般認為屆時台灣問題亦有可能被作為中共高層權力角逐的重要訴求，是以在台海安全問題上，台灣必須高度關切中共未來政、經、社的鉅變，所可能投射到對台政策的特質。

肆、美國在台海安全中的角色

1949 年 10 月 1 日中共政權宣布成立，1949 年 12 月 7 日中華民國政府遷至台北，開始了台灣海峽兩邊兩個中國政府隔海分治的局面。

半個世紀以來，美國政策的變動，對於台海的戰爭與和平具有關鍵性的影響。美國的基本政策可以概括為，反對任何一方企圖單方面改變現狀基礎之上維護台海安全。但是此種政策的表達，有時明確，有時模糊，有時堅定，有時軟弱，是造成台海安全不穩定的主要因素。

一、杜魯門「等待塵埃落定」的模糊政策

1950 年 1 月 5 日，美國總統杜魯門發表聲明稱：「美國對台灣或中國

其他領土從無掠奪的野心，美國無意在台灣獲得特別權利，或建立軍事基地（或使台灣脫離中國¹），美國亦不擬使用武裝部隊干預其現在的局勢，美國政府不擬遵循任何足以把美國捲入中國內爭中的途徑」²。

當時美國國務院副國務卿艾奇遜(Dean Acheson)的「撒手不管」政策，在美國政府中占上風。艾奇遜於 1949 年 1 月就任副國務卿，成為馬歇爾(George Catlett Marshall)的副手。《中美關係白皮書》即出自他手。艾奇遜在就任副國務卿後不久的 1949 年 2 月 24 日，與眾議員談話時，就在對華政策上提出“ When the dust has settled? ”（何時塵埃落定？）³。這就是美國當時所謂「等待塵埃落定」政策，也就是沒有政策。美國情報部門當時估計中共軍隊 1950 年底之前攻佔台灣，而美國政府對此無能為力。艾奇遜於 1950 年 1 月 12 日發表談話稱：「美國安全線不包括台灣和朝鮮半島。美國不會為保護這些地方採取直接軍事行動」⁴。

那時毛澤東正在莫斯科，當他第一次會見斯大林時（1949 年 12 月 16 日），提出兩條要求：第一，廢除蘇聯同中華民國簽訂的中蘇友好合作條約，同中共另訂新約；第二，蘇聯在海空軍裝備和訓練上幫助中共攻打台灣。

斯大林對這二條都拒絕了。理由是蘇聯有雅爾達協定約束，不能干涉協定中屬於美國防禦圈的範圍⁵。

斯大林不再搭理毛澤東，安排毛參觀訪問名勝古蹟。毛拒絕參觀訪問，發脾氣說：「我來是辦事的，不是來玩。斯大林不願談，我只有三件事：吃

¹ 括弧中的這句話，應美國參謀長聯席會議主席布萊德雷的要求，在杜魯門正式發表的聲明中刪除。

² 杜魯門 1950 年 1 月 5 日聲明草稿(Draft Statement)，杜魯門圖書館「總統秘書文件」(PSF)，第 173 箱。布萊德雷要求刪去「或使台灣脫離中國」一句，艾奇遜表示同意刪去，雖然他本人寧願保留原文不動。見「台灣問題談話備忘錄」(Formosa Problem, Memorandum of Conversation)，1950 年 1 月 5 日。杜魯門圖書館「艾奇遜文件」(Dean Acheson Paper)，第 35 箱。均轉引自王緝思《論美美「兩個中國」政策的起源》(The Origins of American's "Two China" Policy, Oct, 1984)。

³ Gordon H.Chang：《Friends and Enemies The United States, China and The Soviet Union》，梅寅生中譯本，台灣金禾出版社，1992 年 1 月版，第 21 頁。

⁴ 艾奇遜在全國俱樂部的講話，1950 年 1 月 12 日，美國《國務院公報》，第 22 號，1950 年 1 月 23 日，第 115 頁。(Department of State Bulletin, XXII, January 23, 1950, P.115)

⁵ 《共和國重大事件和決策內幕》第一卷，《1950 年解放台灣計劃擱淺的幕後》。

飯、睡覺、拉屎」⁶。

等到杜魯門聲明、艾奇遜談話發表，斯大林才主動找毛澤東談。斯大林說：「美國自己放棄了雅爾達協定劃定的範圍，把中國和朝鮮劃在防禦圈之外，等於交給了蘇聯」。斯大林對毛澤東兩條要求的答覆是：第一，同意毛澤東建議，邀請周恩來到莫斯科，談判簽訂蘇聯和中共互助合作同盟條約；第二，同意貸款 3 億美元，其中的一半用於購買準備攻打台灣的海軍武器裝備⁷。

毛澤東沒有料到，斯大林當時已答應支持金日成先進攻南韓。金日成早在 1949 年 9 月即向斯大林提出「統一朝鮮」計劃。斯大林的答覆是：第一，美國在中國大陸失敗之後，將比在中國更直接干預朝鮮局勢；第二，北朝鮮軍隊沒有強大到發動速決戰；第三，一旦戰爭出現相持局面，將給美國提供干涉朝鮮的理由⁸。但當斯大林聽到艾奇遜談話後改變了主意，於 1950 年 1 月底同意金日成「統一戰爭」計劃。斯大林答應北韓以 90 噸黃金、40 噸白銀、15,000 噸其他礦石換取 1.38 億盧布的蘇聯武器彈藥，並提前使用原定 1951 年提供的 7,000 萬盧布國家貸款裝備北韓軍隊⁹。

這一切，在莫斯科的毛澤東被蒙在鼓裡。斯大林在同毛澤東談判中，隻字不提金日成的「統一計劃」，只是向毛澤東建議，中共軍隊中的朝鮮族官兵，連同武器裝備移交北韓人民軍，以加強北韓防衛力量。毛澤東答應了斯大林的要求。

1950 年 3 月 30 日至 4 月 25 日，金日成秘密訪蘇，斯大林告訴他，蘇聯情報系統得到麥克阿瑟給華盛頓密電，主張美國不干預南北韓衝突。斯大林說，一年前他認為「統一朝鮮」行不通，現在整個國際局勢變了，美國不會干涉。斯大林與金日成確定進攻南韓計劃後，建議金日成訪問北京通報毛

⁶ 這是 1950 年 2 月毛澤東自莫斯科回到北京後的黨內傳達。據另一種記載，光是王稼祥告訴毛澤東，屋裡有竊聽器。毛說：「正好」，在屋中大罵：「我明天就回北京，住在這裡幹什麼？每天除了吃飯、睡覺，就是拉屎！」見王力《現場歷史——文化大革命記事》，第 113 頁

⁷ 《共和國重大事件和決策內幕》，第一卷，《1950 年解放台灣計劃擱淺的幕後》。

⁸ 同上。

⁹ 同上。

澤東。

1950年5月13日，金日成秘密訪問北京通報「統一朝鮮」計劃。毛澤東大感意外，懷疑斯大林利用金日成計劃阻撓毛的攻台計劃。毛澤東對金日成說：「應當先台後韓，這點同你們大使談過多次」。金日成答：「計劃已得到斯大林批准，只是徵求你們同意，我們不需要你們任何幫助」。

毛澤東核實了斯大林的意見後，對金日成說：「既然你們決定了，我同意，但必須考慮美國、日本干涉問題」。金答：「斯大林認為不會干涉」。毛說：「我們不是美國的參謀長，不知道美國心裡想什麼」¹⁰。

1950年5月29日，金日成通知蘇聯大使，已收到蘇聯運來的武器裝備，準備6月發動進攻¹¹。韓戰的爆發使美國的模糊政策明確化，「塵埃落定了」。但為時已晚。

二、台、美、中三角架構的明確化

韓戰結束了美國的模糊政策，使台、美、中三角架構明確化，保障了台海形勢的相對穩定。

1950年6月25日韓戰爆發，杜魯門27日發表聲明，他已命令美國海軍第七艦隊進入台灣海峽，「將阻止對台灣的任何進攻，台灣未來地位的決定，必須等待太平洋安全的恢復，或聯合國的考慮」¹²。

周恩來的答覆是，中共要「為從美國侵略者手中解放台灣而奮鬥到底」¹³。但事實上，攻打台灣的準備工作中止了。1950年11月，毛澤東和中共中央軍事委員會正式命令福州軍區解除攻打金門的任務，並調走了原來準備

¹⁰ 同上。另據王力，《毛澤東的國際戰略思想》，毛澤東說：「一個斯大林，一個當事人，一個毛澤東，三家子商議。斯大林原來不敢碰雅爾達協議，他們把中國分給了美國，所以不許中國革命，後來又不許過江。中國勝利了，斯大林又衝昏了頭腦。原來以三八線為界，南朝鮮歸美國，北朝鮮歸蘇聯。現在手癢了，要武力佔南朝鮮了。三家子，只有我毛澤東一家子反對。我說，不行。這同中國革命不一樣，佔領南朝鮮，美國一定出兵，一定會仁川登陸，北朝鮮打不贏。一個斯大林是太上皇，一個是當事人，他們兩家子都主張打，我這一家子反對，他們又不聽，只好按他們的辦」。

¹¹ 同註8。

¹² 杜魯門：1950年6月27日聲明。《中美關係文件和資料選編》，北京人民出版社，頁234-235。

¹³ 周恩來外長代表中國政府發表聲明。《人民日報》，1950年6月29日，第一版。

打金門的 24 軍、25 軍、32 軍，只留下 28 軍、29 軍、31 軍防守海岸。隨著美國政策的明確化，毛澤東的看法也產生了根本改變：「從國共內戰最後一戰，轉變為中共同美國及在台灣的中華民國的三角關係。毛澤東的戰略目標，從針對台灣轉向針對美國，從攻打台灣的進攻戰略轉向防止台灣成為美國庇護下的『獨立國』或『託管地』的保守戰略」。

1954 年 12 月 2 日，美國和台灣簽訂中美共同防禦條約。周恩來聲明中突出強調的一點是：「一切關於所謂台灣獨立國、台灣中立化和託管台灣的主張，實際上都是割裂中國領土，侵犯中國主權和干涉中國內政」¹⁴。這就是說，中共寧可保持中華民國在台灣的現狀，反對發生「獨立」、「中立化」或「託管」之類的變動。這一保守戰略事實上維持至今。而 1958 年金門炮戰，標誌毛澤東這一保守戰略的明確形成。

1958 年 8 月 23 日金門炮戰開始。毛澤東在 8 月 25 日中共中央政治局常委會上說：「打了幾萬發炮彈，是火力偵察，不說一定登陸，也不說不登陸，相機行事。問題不在九萬五千蔣軍，在美國態度。防禦條約範圍是否包括金、馬，沒有明確規定。打炮目的不是偵察蔣軍防禦，是偵察美國人的決心，考驗美國人的決心」¹⁵。

9 月 30 日，杜勒斯發表聲明，提出中共和台灣「雙方放棄使用武力」，批評台灣「在金門、馬祖島上駐紮那麼多軍隊是愚蠢的、不明智的，也是不謹慎的」¹⁶。

10 月 3 日、4 日，毛澤東連續召開政治局常委會議，討論杜勒斯聲明。周恩來說，杜勒斯可能要台灣放棄「反攻大陸」，從金門、馬祖撤退，換取中國不用武力攻打台灣，即以金、馬交換台、澎。劉少奇和鄧小平也認為周恩來的判斷與華沙中美大使級會談中偵察到的美方底牌一致，現在雙方都摸

¹⁴ 周恩來對美蔣《共同防禦條約》發表嚴正聲明。《新中國編年史》，廖蓋隆主編，人民出版社，1984 年 7 月版，頁 77。

¹⁵ 「武仗與文仗」，吳冷西，《憶毛主席》（我親身經歷的若干重大歷史事件片段），新華出版社，1995 年版，頁 76。

¹⁶ 同上。

清了對方意圖，不想與對方迎頭相撞¹⁷。

毛澤東說：「偵察任務已經完成，問題是下一步棋怎麼走？對杜勒斯的政策，我們同蔣介石有共同點，都反對兩個中國，他自然堅持他是正統，我是匪；都不會放棄使用武力，他念念不忘反攻大陸，我也絕不答應放棄台灣。但目前的情況是，我們在一個相當長時期內不能解放台灣，蔣介石反攻大陸，連杜勒斯也說假設成份很大；剩下的問題是對金、馬如何？可以設想讓金、馬留在蔣介石手裡，好處是金、馬離大陸很近，可以通過這裡同國民黨保持接觸，堅持台灣問題是中國內政，反對美國製造兩個中國，反對美國霸佔台灣合法化；我們與蔣介石通過談判解決金、馬以至台、澎問題」¹⁸。

經過金門炮戰，台、美、中三角架構形成：

第一，中共與台灣之間，毛澤東與蔣介石有了默契，中共放棄攻佔金、馬，讓金、馬與台、澎一起留在蔣介石手裡，以利「聯合」蔣介石，共同防止美國把台灣永久分裂出去。

第二，台灣與美國之間也有了默契，在台灣不用武力進攻中共的前提下，美國協防台灣防止中共侵犯。

第三，美國與中共之間，中共不用武力解決台灣問題的前提下，雙方避免「迎頭相撞」，開始在第三國保持接觸、談判，使台、美、中三角架構逐步形成。

1972年《上海公報》是台、美、中三角架構的制度化、法律化。《公報》中「在台灣海峽兩邊的所有中國人都認為只有一個中國」，既包含海峽西邊認同的中華人民共和國，也包含海峽東邊認同的中華民國。所以實際上是美國對海峽兩邊的中華人民共和國和中華民國的雙重承認。

1973年2月，季辛吉訪問北京，得到毛澤東的支持，在美國同中華民國（台灣）保持正式外交關係不變的同時，同中共建立大使級聯絡處的官方關係。從而使台、美、中三角架構制度化、法律化。這一架構保持到1978

¹⁷ 同上。

¹⁸ 同上。

年 12 月，即自 1973 年至 1978 年的六年間（跨越尼克森、福特、卡特三屆美國政府），在華盛頓同時存在中華民國駐美大使館和中華人民共和國駐美大使館聯絡處。在台北及北京，同時存在美國駐中華民國大使館和美國駐中華人民共和國大使館聯絡處。《上海公報》的結果，是一個制度化、法律化的台、美、中三角架構的確立。這個時期的台海形勢最穩定的。毛澤東、周恩來及尼克森、季辛吉之間達成「台灣問題可以等一百年，留給後代解決」的現實主義構想。

三、美國政策向「創造性模糊」逆轉

美國卡特政府對中共政策的軟弱、模糊，破壞了金門炮戰以來穩定了二十年之久的台、美、中三角架構，使台海安全進入新的不穩定時期。

比起毛澤東、周恩來、尼克森、季辛吉來，鄧小平、江澤民、卡特、柯林頓是「急統」派。1978 年 5 月，卡特的國家安全事務助理希里辛斯基抵達北京，向華國鋒總理、鄧小平副總理、黃華外交部長闡述美國政府立場。他說：「美國政府認為中美之間的關係在美國全球政策中具有中心的重要性。卡特總統下決心要同中國實現關係正常化，決定同你們一道克服阻礙關係正常化的剩餘障礙。美國願意接受中國提出的建交三原則¹⁹，但希望在美方作出期待，純屬中國內政的台灣問題得到和平解決的表示時，不會明確遭到中國的反駁，但這並不是作為條件提出來的」²⁰。

美國與中共的建交公報，不但無條件接受鄧小平的對台「斷交、撤軍、廢約」三原則，而且完全抹煞台灣（中華民國）的現實存在與國際權利，從而破壞了台、美、中三角關係的穩定架構。

《建交公報》使鄧小平對美國產生不切實際的幻想。他認為，美國既然承認中共政府是「唯一合法政府」，又主張台灣問題和平解決；他就可以要求美國向中華民國政府施加壓力，實現「和平統一」。然而美國不可能在統

¹⁹ 鄧小平在 1977 年 8 月 24 日會見美國國務卿范錫時提出：「如果要解決問題，乾乾脆脆就是三條：斷交、撤軍、廢約。為了照顧現實，可以保持美台間非官方的民間往來」。

²⁰ 羅伯特·羅斯：《70 和 80 年代的美國對華政策》，《美中蘇三角關係》，頁 283-324。

一問題上充當鄧小平希望的那種角色。卡特政府當時就受到國會的質疑及批評。1979年3月國會通過《台灣關係法》（Taiwan Relation Act），規定「任何試圖以非和平手段決定台灣之未來將為美國所嚴重關切」，「美國將繼續提供台灣防衛性武器」，「繼續維持美國的能力以抵抗任何可能危及台灣人民安全或社會經濟制度之武力行使與其他強制之行動」等，事實上是對美國與六產中國《建交公報》出賣台灣利益的一種補救和平衡²¹。

對台灣來說，美國政策的遽變使之面臨韓戰以來最嚴峻的形勢，即被中共「統一」的威脅。蔣經國拒絕鄧小平的「第三次國共合作」，堅持「不接觸、不談判、不妥協」，對內走上自由化、本土化、民主化的改革之路，也就是從過去立足於依賴美國「反共復國」，轉變為依靠台灣自身力量，建設獨立自主的民主台灣。這是一個偉大的轉變，中華民國在台灣，從一個美國庇護下的「外來政權」，轉變為主權在民的自由民主國家，使鄧小平的「統一時間表」無法實現。

柯林頓政府的中國政策，在美國歷屆政府中最軟弱，也最模糊不清、翻覆不定，有人還美其名曰「創造性模糊」。這種模糊政策使江澤民政權產生「聯美壓台」的幻想，造成柯林頓任內台海形勢最為動盪不寧。

柯林頓當選總統時的形勢其實對美國十分有利：第一，蘇聯共產帝國瓦解，美國成為世界唯一超強；第二，中國作為最後一個共產大國，在天安門事件後正陷於內外孤立；第三，美國經濟迅速復甦，處於國力增強的歷史顛峰期；第四，台灣終結「外來政權」威權體制，向現代自由民主國家轉型。柯林頓不但沒有利用這一有利形勢調整美國的大陸政策，穩定台、美、中三角關係架構以維護台海安全，反而違背自己的競選諾言²²，對中共作出毫無必要的退讓，助長中共軍事霸權擴張，威脅台海安全。其主要表現有兩方面：

第一，屈從中共的「一個中國」政策。柯林頓政府1994年9月的《美國對台政策調整》（Adjustments to U. S. Policy Toward Taiwan），並沒有按

²¹ 《台灣關係法》（Taiwan Relation Act），第二條。

²² 柯林頓在競選時承諾他要懲罰「從巴格達到北京的暴君」。

照國際形勢的發展和台灣民主化的現實作出正面的調整，反而將原先中共的「一個中國」政策變成美國的「一個中國」政策；從美國認知中共的「一個中國」立場，退到接受中共的「一個中國」政策作為美國的立場²³。柯林頓政府是美國歷政府中「一個中國」調唱得最高的，唱到了完全否定台灣主權的「三不」，即不支持台灣獨立，不支持「兩個中國」、「一中一台」，不支持台灣參與主權國家的國際組織；被中共駐美大使李肇星讚譽為柯林頓的“ One, Three, Three Policy ”，即「一個中國，三個公報，三不支持」。

第二，對中共的武力威脅反應遲鈍模糊。1995年7月19日中國人民解放軍宣布將在其後數天於台灣以北的東海舉行一系列包括飛彈試射在內的海空聯合演習。21日開始，共軍連續三天對台灣以北100海哩的飛彈試射區發射兩枚飛彈，作為對台灣的第一波警告。柯林頓政府未對此提出任何抗議，美國行政部門官員還幸災樂禍地表示：「李登輝既然在國會花錢買票取得簽證，美國政府就應該讓他挨一次打」²⁴。這種模糊軟弱態度縱容中共得寸進尺，終於導致1996年3月的台海危機。

四、終結「模糊」策略，確保台海安全

1999年7月9日，李登輝在台北總統府接受《德國之聲》總裁魏里希專訪，把兩岸關係定位在「國家與國家，至少是特殊的國與國的關係」²⁵，在兩岸與美國掀起軒然大波。

柯林頓的姿態正如人們所預料，李登輝的「特殊國與國關係」論一發表，他趕緊打熱線電話給江澤民交談了半小時。然後在華盛頓記者會上，柯林頓竟表示他認同「一國兩制」。他說：「中國正努力調適自己的作法，以接受台灣的差異，就如同他們處理香港一樣，以特別行政區的身份，台灣將行使高度自治權，並享有立法權與獨立司法權，包括終審權」²⁶。這是一位現任

²³ 林正義：《特殊國與國關係之後美國對台海兩岸的政策》，《政治科學論叢》，1999年12月，頁106。

²⁴ 陳一新：《柯林頓政府台海危機決策制訂過程》，遠景季刊，2000年1月，頁115。

²⁵ 1999年7月9日李登輝接受《德國之聲》總裁魏里希專訪。轉引自《開放》雜誌，1999年9月。

²⁶ 1999年7月21日柯林頓在華盛頓記者會上的講話。

美國總統公然稱許中共以香港模式的「一國兩制」霸佔民主台灣！《紐約時報》專論指出：「柯林頓奴才式地為中共極權政府背書令人困惑：為什麼作為自由國家的美國要去支持一個專制霸權政府強大起來威脅自己？唯一的理由是出自愚蠢的自我欺騙，拒絕接受歷史教訓。這對於一個自由國家來講，已接近於故意犯罪」²⁷。柯林頓登峰造極的表演是在 1999 年 9 月 11 日的紐西蘭柯、江高峰會上，柯林頓居然說出李登輝表述兩岸特殊國與國關係事實給他及江澤民都帶來困難，並欣然接受江澤民贈給他的禮物《邪教法輪功》一書，替江澤民對台軍事威脅，對內恐怖統治背書²⁸。

不久前美國出版的《鼠年》（Year of the Rat，中文本譯名《買通白官》）一書，認為柯林頓對中共江澤民的姑息政策，同三十年代英國首相張伯倫姑息納粹德國希特勒如出一轍，正是當年邱吉爾指出的「鼓勵獨裁者」。邱吉爾說：「姑息政策只會刺激出更兇猛的胃口」。江澤民的胃口越來越大，正是柯林頓姑息政策鼓勵的結果²⁹。

中共的軍事擴張和柯林頓的姑息政策，已經引起美國朝野的質疑及爭論。其主張可略分為四派：

其一主張 Engagement，或稱「交往派」，就是柯林頓推行的姑息政策，認為只要「建設性交往」，把中國帶進世界市場，中國就會自動走向資本主義自由社會，美國則可以在中國市場大賺其錢，而置其對外軍事霸權擴張與對內恐怖主義統治於不顧。

其二主張 Containment，或稱「圍堵派」，不但軍事圍堵，而且經濟圍堵，反對中國加入 WTO，不給予永久正常貿易關係待遇。這派人可能比柯林頓、伯格、李侃如、陸士達的姑息派更危險。因為共產極權制度不怕圍堵，可以關起門來當掉褲子發展核彈、飛彈。受害的是人民，被圍困的共產獨裁政權可以靠犧牲人民福祉，加強恐怖統治來維持自身的權力，而一個被圍堵的中共可能更瘋狂地威脅對外用武。

²⁷ A. M. Rosenthal: The March of Folly, New York Times, 1999. 7. 30.

²⁸ 《人民日報》奧克蘭（新西蘭）9月11日電。《人民日報》海外版，9月13日，第一版。

其三主張 Congagement，或稱「圍和派」，主張「交往」、「圍堵」兩手並用。交往方面，加強與中國的經濟、文化、軍事交流，特別軍事交往，讓中國軍隊有機會了解美國軍隊的實力，同樣讓美國軍隊了解中國軍隊，建立軍事將領之間的聯繫以防止危機發等等。圍堵方面，要美國盟國如以色列等防止把軍事用途的科技擴散到中國；加強美國與中國周圍國家，如日本、南韓、俄國、東南亞國家等，在防禦上合作，堵住中國向外軍事擴張³⁰。這種主張看起來是「中間路線」，其實同江澤民的「兩手硬」相對應，經濟交往一手硬，軍事圍堵一手硬；正好符合江澤民的經濟開放、軍事對抗的長期戰略。

其四主張民主的和平（Democratic Peace）。和平安全的保障不是軍事圍堵，而是自由民主人權的普及。這一派主張明確而毫不曖昧地支持中國人民爭取自由、民主、人權的進展，明確而毫不含糊地支持台灣民主政府和人民防衛自己不受軍事侵犯，明確而毫不猶豫地反對中共政府對內踐踏人民自由權利、對外武力威脅民主台灣的軍事恐怖統治。美國同中共發展經濟貿易符合雙方商業利益，不應當也不需要為討好獨裁政權犧牲中國人民的自由民主人權、犧牲台灣人民的獨立自主權利、犧牲美國的立國原則和人類普世價值。

民主的和平是制止軍事冒險、制止軍備競賽、最後制止一切戰爭的唯一出路。近十年對民主的研究證實，現代代議制民主國家彼此之間沒有戰爭發生。布魯斯·拉西特（Bruce Russett）研究了 1945 年至 1989 年間發生的 34 起戰爭，沒有一起發生在民主國家之間。斯賓塞·沃特（Spencer Weart）的研究也證實，在十九世紀，擁有代議制政府，並且在男性人口當中，大體上實現了公民權的國家，彼此間沒有發生過戰爭³¹。

²⁹ 《買通白宮》，第 11 章，「不計代價的姑息」，時報出版公司，1999 年 12 月版。

³⁰ Zalmay Khalizad: “Congage China”, Issue Paper, Rand Project Air Force, Published 1999 by Rand.

³¹ Bruce Russett: 《Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security》，Cambridge, Harvard University Press, 1990. Spencer Weart: 《Never at War: Why Democracies Will Never Fight One Another》，New Heaven & London, Yale University Press, 1998.

伍、結論

我們認為，在攸關台海安全至鉅的美國的角色扮演上，無論是美國國會、社會公眾輿論，以及今年美國總統選舉的壓力，已迫使柯林頓政府不得不在對中共的姑息政策上有所調整，即終結「模糊」策略以確保台海安全。從美國政府最近一個時期在台灣 2000 年總統大選中的表現，可以清楚地看出這種轉變。

第一，對中共的《一個中國白皮書》迅速作出反應，警告中國「動武後果無法估量」，用辭之強烈為柯林頓政府前所罕見。按照朱鎔基的解釋，《白皮書》「沒有新的東西，如果沒有兩國論，也許就沒有白皮書的發表」。柯林頓曾同江澤民一起反對「兩國論」，這次美國卻強烈抗議，旨在批判「兩國論」的「一個中國」白皮書，出乎中共的意料，也使其恐嚇程度有所收斂，其恐嚇效果也大打折扣³²。

第二，台灣總統大選投票日前後，美國國防部長柯恩在中國周邊密集訪問了香港、越南、日本、南韓，不論那兒，都促請中共降低言詞恫嚇，勿以武力威脅台灣³³。

第三，強烈支持台灣總統大選結果。柯林頓總統立即祝賀陳水扁當選。美國政府同時派出兩批人馬分赴海峽兩岸表明美國支持民主選舉的立場。美國特使漢彌爾頓離開台北前，讚許陳水扁談話「審慎、正面」，他對此「印象深刻」³⁴。國務院助理國務卿陸士達和美國駐聯合國代表郝爾布魯克則被派往北京，要江澤民克制並設法與陳水扁接觸³⁵。

第四，強烈譴責中共違反人權。美國國務卿歐布萊特親自領軍出席聯合國人權委員會日內瓦年會，發言嚴厲譴責中國迫害人權變本加厲。美國國務院發言人說，歐布萊特原本正陪同柯林頓訪問印度、孟加拉、巴基斯坦，為

³² 《沒有兩國論拋出，就沒有白皮書發表》，聯合報，2000年3月16日，第三版。

³³ 《柯恩強調東亞之行傳遞促北京勿以武力威嚇台灣訊息》，中國時報，2000年3月26日，第十四版。

³⁴ 《華府看陳水扁，不安變讚許》，自由時報，2000年3月26日，第四版。

人權會議專程飛往日內瓦，顯示對國決心要在這項全球人權最高會議上促請世界各國正視中國人權問題³⁶。

美國在台灣總統大選前後表達的明確立場，對壓抑中共的戰爭恫嚇、維護台海和平氣氛有明顯的正面作用。這不是一時的策略運用，而是代表美國總結了歷史教訓，將終結容易因誤會而觸發危機的「模糊」政策，採取明確立場確保台海安全的未來趨勢。

因此，我們認為，今年 11 月 7 日無論誰當選美國總統，模糊、軟弱的柯林頓中國政策將成為過去，明確、堅定的新政策將確保台灣海峽的持久和平。

除了美國在台海中的角色扮演外，在探究中共對台的角色扮演上，吾人相信，中共近期內對台工作重點主要係以「反獨」與「促談、促統」為兩大訴求方針。並以兩岸定立究竟是「一中」抑或「兩國」，究竟是「趨統」抑或「趨獨」為主要判準。未來面對中共對台政策究竟是將一個中國作為自身立場宣示，抑或作為台灣接受與兩岸協商前題要件，仍待觀察。惟中共將兩岸關係定位究竟是一國抑或兩國及高舉一個中國，已是台灣方面亟需思索及面對的重大課題。因此，在內外環境鉅變轉型中，新總統首先致力於凝聚台灣內部共識，確保台灣安全亦屬當務之急。

我們認為，面對未來中共可能的文攻武嚇，欲了解中共對台政策之真正意涵與敵意程度，應可從其文攻中看出端倪，事實上，欲正確解讀中共對台政策，一方面除了要看什麼樣的層級的人講話外；另一方面也要看什麼樣的媒體在刊載；當然更一步內容分析其譴詞用字的意涵亦有其必要。相較於台灣多元化最大的不同，中共在處理對台事務上最高決策單位為中央對台工作領導小組，小組長為江澤民、副組長為錢其琛、小組重要成員包括曾慶紅、熊光楷、王兆國、陳雲林、賈春旺、許永躍、汪道涵。如非對台小組成員與軍委成員（如張萬年、遲浩田）講話，台灣方面祇要保持關切即可，根本毋

³⁵ 《美政策透明化，有助兩岸減少誤解》，聯合報，2000年3月21日，第十三版。

³⁶ 《美促聯合國支持譴責中國迫害人權》，中央日報，2000年3月26日，第九版。

需過慮。除了領導人的重要談話外，台灣方面更應注意是媒體上所刊載的批台文章的層級與規格，按目前中共方面所對台曾使用過的文攻層級與規格。最高規格與層級為人民日報與新華社的聯合評論員文章；其次為人民日報社論與評論員文章；再則為新華社社論與評論員文章；其四為解放軍報評論員文章；其五為在人民日報與新華社所發表的署名文章或化名文章；最低層級則為香港報章與大陸小報所刊載之文章。筆者認為凡是中共透過人民日報社論與評論員文章（特別是系列性文章，而非散彈槍打鳥般的點放文章）以上的層級與規格批台（這種文章有時都經過政治局拍板定案），其所代表為中共中央對於重大問題所發表的重大政策宣示，台灣自是應嚴肅正確看待與因應。值得注意的是，未來如果是人民日報、新華社與解放軍報的聯合評論文章，則尤需注意；如果僅是署名文章與港澳媒體這類層級的報導，則祇印證兩岸氣氛不佳，台灣根本毋需過度反應。

為了因應台灣內部與兩岸關係的新局，新任總統除了必須謹言慎行外，更有必要不論是透過成立跨黨派小組，抑或是透過國政顧問諮詢會議，將兩岸關係議題建立起機制化的政策參與與民主化的決策機制，新任總統落實將國家利益置於黨派利益之上，而民眾亦為新任總統最堅實的後盾，讓台灣的民主成為兩岸互動中的實力，而非阻力，實為刻不容緩。