

兩岸關係與台海安全

■張五岳／淡江大學大陸所所長、新世紀文教基金會國家安全委員會委員

■阮 銘／淡江大學大陸所客座研究員

台海兩岸因長期對抗敵對、欠缺官方直接對話管道，又因主權宣示與管轄權行使長期無法競合等緣故，使得兩岸互動困難重重。新政府應謹言慎行，並儘速建立起機制化的政策參與及民主化的決策機制，以確保台灣海峽的持久和平。

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的統治，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。

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、社之轉型等四個層面加以檢視。

從此四個面向的規範中，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。

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，從五〇年代韓戰到九〇年代台海危機，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，台灣方面亦應注意所謂「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。

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，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。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」。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。

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」，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」。這是一位現任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」。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。

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。

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。

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生等。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。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。

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。

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。

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」。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。

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。

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。

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。 ◎