

中共十六大後的兩岸關係展望

林佳龍 / 中正大學政治系副教授

基本上，在十六大之後，中共的對外政策、對美政策和對台政策，並沒有本質的或顯著的改變，但是在策略上卻有些彈性的調整，值得各界注意。以中共的戰略思維而言，台灣問題現階段並非最重要的議題，然而對中共政權而言，保衛國土和主權的完整卻又是一項不容許失敗的使命，因此在策略上，中共除了會在國際上加大對台灣的孤立和打擊力度之外，主要將以經濟海綿戰略來吸納台灣，達成和平統一。今後伴隨著中共求取外在週邊環境穩定、積極吸引外資以帶動國內經濟發展，其對台的總體策略也必然將更強調以經濟吸納來防獨促統。雖然中共的戰略思維並未因十六大而有根本變化，基本上仍維持戰略藐視、戰術重視，立場堅定、作法彈性，從軍事、外交、政治、經濟、文化多方面進行對台鬥爭。但鑑於十六大牽涉到中共內部的權力接班和路線選擇，筆者預期中共在未來三至五年內，對內將會更重視政治安定與經濟發展，對外則會更遷就美國立場，更希望維持兩岸穩定。

一、解讀江澤民的「政治報告」

江澤民在十六大所做政治報告的主題是「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面」。江澤民在總結執政十三年的經驗後，進一步提出所謂的「三個

代表」理論。該報告分為十個部份，對台政策和對外政策分別放在第八和第九部份，以下是一些值得特別注意之處。

「三個代表」理論的提出，象徵中共在內政外交上將進一步走務實路線和現實路線，致力發展，不搞對抗。江澤民表示，貫徹「三個代表」重要思想，必須把發展當作黨執政興國的第一要務，不斷開創現代化建設新局面。基本上，整個政治報告的主調和內涵顯示的是要走西方資本主義文明的路，為中共從無產階級專政的共產黨過渡到代表包括資本家在內的社會黨，完成了補票的程序和論證的工作。我認為，中共的對台政策也是反映和服膺前述的戰略思維。鑑於中共希望維持穩定的外部環境，以便「聚精會神搞建設，一心一意謀發展」，而搞建設、謀發展也需要爭取美國和台灣的資本、技術、人才和市場。

從台灣的角度來看，對中共十六大比較關心的是在江澤民的政治報告裡，中共對台政策有何變與不變的地方，而台灣又如何來回應兩岸關係的變化。基本上，政治報告總結了江澤民執政十三年以來的對台政策，再次重述了「江八點」的基調，其內容的延續性大於變動性，但在統戰的策略上則更趨於靈活。政治報告中提到對台政策的幾個重點，包括「一個中國新三段論」、「三個可以談」，及「台灣問題

不能夠無限期地拖延下去」等。整體來說，中共對台政策的基本立場還是強硬的，然而在說法上則保留了一些彈性。但本質上不變的是，中共對台政策的基本論述，仍是以台灣做為談判的「標的物」，而不是談判的「主體」；不論是談解除兩岸的敵對狀態，或是談台灣的國際空間和政治地位等，都還是以台灣為談判的被決定對象，而不只是談判的平等對手。這就反映出，無論在所謂「一個中國」的原則下或「一個中國」的基礎上，北京主要是要來談台灣的歸屬、台灣的地位；在中共的思維中，其主從關係是很清楚的，北京是中央政府、台灣是地方政府。再者，北京雖然提到「寄希望於台灣人民」，但也強調「絕不承諾放棄使用武力」，顯示中共仍將以軟硬兩手，展開對台灣的統戰和鬥爭，逼迫台灣接受「一個中國」和「一國兩制」。

二、權力轉移與中共對台政策走向

從十六大的權力結構來看，江不但暫時保留了軍委會主席一職，而且主導了政治局的人事佈局，在九位政治局常委中，親江的勢力佔有五席，顯示江的影響力在未來兩三年內仍是相當大的。如果傳言中胡錦濤曾在黨內高層會議中表示在重大問題上將請示江澤民，也會在最快時間內將政治局的開會資料與結果呈給江，則表示江的路線在相當時間內將獲得延續，至於胡是否最後真的會成為第四代領導人的真正核心，則有待觀察。對關心中共對台政策的人來說，我們必須注意的是這樣的權力接班，究竟具有什麼政策意涵。

首先，從最高領導人個人的行動邏輯來

看，由於第三代到第四代的權力轉移實際上尚未完成，且第四代之間的權力格局也尚未確立，即「一局未結，一局又起」未來三到五年都還有再啟權力鬥爭及權力重新分配的可能。在此情況下，高層領導人之間誰都不願意在重大問題上犯錯，且在對台問題上，還因為美國政府清楚強硬的態度，以及台灣對大陸經濟依賴和內部政經內耗，使得此議題本身也漸漸沒有急迫性，因此像對台政策這種暫時無解的議題，應該沒有領導人會願意將之當成主要矛盾來處理。換句話說，在江澤民逐漸退出政壇之後的頭幾年，中共領導高層的對台政策應會延續江的路線，不會在對台問題上作新的文章，增加個人政治風險。

事實上，過去幾年的經驗顯示，台灣內部的政治發展尤其是民主化，是一個影響兩岸互動的重要因素。十六大之後，中共對台政策是否改變相當程度將視台灣對大陸政策的變化而定，中共似乎無意採取新的對台政策。從北京的角度來看，除了新的權力結構尚未鞏固之外，中國正面對入世後經社調適的嚴厲挑戰，加上美國的對台政策相對友善，在兩岸關係上應仍以「穩定」為主。根據過去的經驗，中共在兩岸問題上往往處於被動的地位，過度反應也往往適得其反，因此預期胡錦濤應會盡量避免兩岸局勢惡化，避免在兩岸問題上失分。

從兩岸關係的互動來看，在短期內，除非台灣在言論上或行動上強烈挑戰北京的立場，否則中共對台政策改變的可能性不大。此外，在兩岸政治立場差距大又缺乏互信的情況下，要透過談判來解決僵局的可能性在短期內也似乎不大。因為不想給陳水扁和民進黨加分，預期北京在2004年

台灣舉行總統大選前，將不太可能恢復海基會與海協會的對話。但是北京仍會持續推動兩岸經濟的交流與合作，包括透過民間人士和機構推動三通，以及加強對台灣的招商引資。中共希望藉發展經濟來穩定兩岸關係，進而促進統一。尤其是，推動三通對中共領導人的風險小，成功可能性高，容易建立對台功績與黨內地位，因此預期中共當局在短期內會將重心放在推動三通及其談判上。

三、兩岸關係發展與台灣因應之道

在分析兩岸關係的發展時，我們除了深入解讀中共領導者的言論之外，也要觀察他們的言行是否一致，才能斷定其對台政策有無變化。與一些人印象不同的是，我認為中共最近在對台政策上是在緊縮、在實質化「一個中國原則」，尤其在外交事務上，中共憑藉著國家實力的加強，已在逐步落實北京版的「一個中國」解釋。譬如在WTO事務上，在台灣入會之後，北京不但不願在此一組織中和台灣正互動，還千方百計在打壓台灣，試圖矮化台灣為其地方政府，例如要求不准在WTO文書中出現中華民國、行政院、立法院等名詞，以及反對台灣主辦部會首長參加的相關會議等。凡是涉及到與主權有關的事情，北京都採取了更緊縮和強硬的作法。譬如對陳總統出國訪問要過境或在第三地加油，中共是以敵我鬥爭的手法，企圖全面封殺台灣在國際上的活動空間。再者，對台灣希望與其他國家簽訂自由貿易協定等經貿事務上，中共的立場也趨於強硬，不像以前還保留一些模糊的空間。就算是三通的問題，北京在表面上提了很多新的

彈性說法，但實際上卻是極力在矮化台灣。

至於所謂的一中新三段論法、三個可以談或時間的急迫性等，我認為這主要也是中共統戰策略的運用。北京的領導者似乎認為，只要中國的綜合國力持續增長，加上以兩手對兩手的策略作好對美工作，則解決台灣問題，只是時間早晚的事。但這種「唯實力論」的觀點，可能忽略了兩岸關係的複雜性。事實上，兩岸關係的發展仍存在許多變數，尤其是台灣的民主化，以及伴隨而生的政治不確定性，讓人很難預料中共的對台強硬措施是否反而會產生反效果。當然，北京的領導者也逐漸瞭解到台灣民意的不可測，因此除了硬的一手，也有軟的一手，知道在現階段還不能對台灣過度打壓，否則一旦引起台灣反擊，將影響兩岸關係的穩定發展，而並不符合中共內政優先、經濟優先的階段性重點。同時，外部關係的變數也很多，尤其是中美關係，若處理不好可能會驅動難以預期的負面反應。值得注意的是，在過去幾年中，北京當局已經從和美、台交往中學習到很多經驗，知道在戰術上如何和美國相處，跟台灣互動，雖然這種學習總還是存在著明顯的「時差」。這主要是因為中共未必能對民主政治與民意政治有正確的瞭解，也可能是因為並沒有誠實在面對美、台等民主國家的政治運作邏輯。

關於十六大政治報告所提出的「新三段論法」，無論修辭如何，在本質上並沒有改變中共對一中原則只允許有北京版本、不能有台北版本存在的立場。「三個可以談」是談對台灣歸屬的安排，而不是談兩岸之間的制度安排。而「時間的急迫性」，則是一種統戰的手段。某個角度來

講，中共說有時間的急迫性，正反映出它遇到一些困境，不敢制訂一個統一台灣的明確時間表。若真要訂一個時間表，中共也不一定有能力達到，而且可能反而會引起無法控制的連鎖反應。曾有一位北京的學者私下表示，中共一直在強調兩岸統一有時間的急迫性，實際上正說明現在還沒有時間表；因為如真有時間表，那麼北京就照這個表來操作就好，何必還要做這麼多統戰工作。換句話說，中共是希望有時間表，但客觀上卻有困難，在此情況下，只能持續對台灣施壓、孤立、分化和打擊，逼迫台灣上談判桌，接受一中原則和一國兩制。

再者，我們也要瞭解中共對外和對台政策的戰略思維與戰術運用。北京領導者認為，最關鍵的還是要先壯大中國，提升綜合國力，把經濟搞好，維持政治和社會穩定，如此長期才可實現稱霸亞洲的目標。對外來講，中共最重視要搞好對美關係，即所謂中美關係是重中之重，只要中美關係格局定了，就比較不必擔心台灣會脫離北京的掌握。此外，中共也似乎樂觀地認為時間是站在它這邊，因此願意以時間爭取空間，冀望在幾年後更壯大時再來解決台灣問題。在這期間，台灣因為面臨民主

化和經濟轉型的諸多問題，也加強了北京樂觀的期待，認為可以從內部來分化和瓦解台灣。

最後再談一些台灣的因應之道。我認為台灣應從更大的格局來看待和處理兩岸關係，做好比較能操之在我的事情，如國內的各種改革和發展；如果台灣能夠真正鞏固民主，提升自我，就較能在兩岸的互動中趨利避害，甚至引導中國朝政治開放和民主化的方向發展。至於在兩岸的互動上，我們當然應該努力用和平、互惠和雙贏的方式來處理爭議，但台灣對談判的立場也必須堅持底線，那就是要求以對等的地位來談，不能將台灣矮化、地方化和邊緣化。如果兩岸間不再陷入文字迷障之中，花過多精神講「一中原則」和「九二共識」，而能允許更多的各自表述空間，應可找到更多對話和合作的交集。唯有從更大的格局來看兩岸關係，重視實質問題的改善，而不是名義上的關係，兩岸的良性互動才可能早日實現。最後，也是最重要的是，台灣要自立自強，廣結善緣，真正做到「深耕台灣、佈局全球」，強化主權、安全與發展，才能在兩岸的互動中立於不敗之地。