

從國際戰略看北京一中原則

賴怡忠 / 台灣智庫國際事務部主任

壹、前言

影響台灣的國際交往的關鍵因素來自於所謂的「一中政策」。與一般意義的國際交往不同，在一般意義的國際互動上，一個國家的身份本身不是被質疑的問題，而是這個國家的意圖與作為才是關注的要點。但是台灣的國際交往還談不上一般意義的國際關係，因為被國際視為當然的國家身份，卻是台灣持續被質疑的問題。在這個狀況下，即使台灣想要在國際場合行使主權，仍然會處處碰壁。雖然台灣有一定範圍的土地、人口、以及在這個範圍行使有效管理與統治的權力，但在國際上卻因為國家身份是否被認同仍是個問題，使得台灣的國際參與頻頻出狀況。這樣的狀況已經造成台灣發展很大的障礙。

雖然我們可以說，國內的統治與自主管理，不會直接因為國際承認的問題而被否定，但是在「全球化時代」中，因為國家之間交往與互賴的密切，使得一個國家的國際承認成為這個國家能否持續發展的重要一環。國際承認無關國內的自主與管理，但卻會損害這個國家的內在職能與永續發展的能力，進而使其成為「失敗國家（Failed State）」。這也是為什麼談到台灣的國際處境時，國際承認會是這麼重要的原因。因為我們談的已經不是關乎台灣

人民尊嚴的「面子」問題，而是台灣作為一個國家能否有意義與發展的「裡子」問題。

目前影響台灣的國際參與主要來自於國際上的「一中政策」，這個政策限制了台灣參與國際組織的深度與範圍、限制了台灣與其他國家雙邊關係的發展、限制了台灣在國際社會發言的力度、並在台灣民主化以後，與台灣人民的期待出現衝突¹。這個「一中政策」又隨各個國家的狀況而有不同。除了國際上有所謂的「一中政策」外，中國也有他的「一中原則」以及在「一中原則」指導下的對台政策。國際上所講的「一中政策」與中國的「一中原則」，在內容上是有差別的。

本文的序列如下：首先將先簡述中國的「一中原則」，其次針對中國對台政策的國際實踐，以及其與國際上「一中政策」的關係，進行討論，並試圖對中國的政策意圖提出解釋。北京的對台政策如果奏效，其對台灣的影響為何，是在下一節討論的問題，最後，將根據強弱項機會分析，以及由地緣政治的角度，試圖提出台灣可能的因應之道，以及台灣如何應付中國在國際上對台灣「非國家化」的可能作為，做為本文的結論。

貳、北京「一中原則」：台灣不是國家、中華人民共和國代表台灣

中華人民共和國的「一中原則」根據其於公元2000年正式發表的『一個中國原則與對台政策』白皮書所記載，有所謂內外有別的三段論法。有關於不涉及政治的兩岸事務性協商，則以雙方口頭表述「一個中國」為本，在有關政治的兩岸事務上，則是「世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，中國的主權與領土不可分割」。在國際場合，則堅決主張「世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，中華人民共和國是中國唯一的合法代表」²。詳細比較文字上的差別，這就是在「一中原則」上有所謂的「內外有別」的說法，亦即在兩岸與國際事務上所用的語言有差別。

自從民進黨於公元2000年勝選之後，中國的「一中原則」在對兩岸政治事務的語言上出現某種變化，如中國外長錢其琛曾經提到所謂的新三句：「世界上只有一個中國，台灣與大陸同屬於中國，中國的主權與領土不可分割」。但是其國際場合所用的「世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，中華人民共和國是中國唯一的合法代表」這樣的語言仍然沒有改變。

雖然中國在胡錦濤上台後，對台語言有所變化，尤其是在2004年的「五一七聲明」中，通篇未使用「統一」或「一國兩制」等字眼，並提及可商討以合適的身份解決台灣國際組織參與的問題。但要注意的是，這是屬於在「一中原則」下的對台政策範疇，與「對台政策白皮書」內容一致，其「一中原則」前提與「台灣屬於中國」的原則仍然沒有改變，以「中華人民共和國在國際代表台灣」的國際實踐也不

會因此消失。

參、北京對台政策的國際實踐：造成台灣「非國家化」的國際現實

有不少人認為中國的對台政策是以「反獨促統」為主，尤其是反獨甚於促統。持此意見的論者，多提出北京政府由於發展經濟以及準備2008年北京奧運的需要，中國期待一個和平穩定的外在環境以利於其經濟發展，所以也無須在此時解決台灣問題的急迫感。同時有人也提出中國現在的社會問題、三農問題、經濟體制問題、壞帳、通膨等內部問題十分嚴重，所以最需要的，是個穩定的外在環境以利於其處理經濟及社會等棘手的問題，因此對於台灣的期待是只要不出亂子即可，也沒有想要處理台灣問題的需要。將這兩種說法進行自然延伸，是中國目前「反獨促統」對台政策，是個消極的政策。換句話說，兩岸關係如果出現緊張，是台灣的動作引起北京政府的疑慮，迫使北京政府改變態度之故。

但如果仔細看待中國對台政策的國際實踐，與上述所隱含的消極作法，呈現非常不一樣的面貌。中國可能對台灣的民意影響有限，但是在國際場合對台灣的封殺卻十分積極。由美、日、東南亞、及其他邦交國的雙邊關係部分，以及歐盟、和國際組織的多邊關係部分，中國對台灣的國際打壓持續不斷，且力道一再加強，甚至連國際非政府組織也不放過，明知道這只會造成台灣民眾的反感，而仍不鬆手。如果仔細分析，更可以發現中國對台政策在國際外交的作為十分具有系統性與細緻性，我們可以將其歸結為要造成台灣在國際上

「非國家化」的結果。

但有趣的是中國在國際對台灣「非國家化」的作為，卻反而提早形成「台灣問題國際化」的事實，與中國過去堅持台灣問題是兩岸內政事務，不容外人插手的論調非常不同。此外，在國際上對台灣「非國家化」的執行者是由中國國務院涉外事務的部門，不是由國台辦等對台系統處理，因此下起手來招招見血，對台灣絕不留情，但也因此造成台灣人民的莫大反感，形成國台辦或對台系統在執行對台工作時的困難。兩套系統的不同作為，往往給人不同的印象，但也表示如果我們光注意對台系統相對來說比較溫和的言論，而忽視中國涉外單位對台灣猛出狠手的作法，會因為誤解中國的意圖而造成判斷的失誤。

一、對美：企圖由「拉美制台」過渡到「聯美反台」

雖然在江澤民時代，中國成功的讓美國講出美國對台灣有所謂的「三不政策」但整體而言，江澤民時代的中國對台政策，是不在其對美事務中的。中國宣稱台灣問題是美中關係的核心問題，但是不會讓美國插手處理中國對台政策。美國克林頓總統時代曾有不少的「美中台二軌對話」的提議，但是因為中方堅持台灣為中國內部事務而進展有限，中方當時對於「二軌對話」也不甚支持。

這情形在胡錦濤上台後出現變化。首先誘使美國公開說出「不支持台灣獨立」的言論，其次則成功的使美國講出「反對改變現狀」的說法。在對台政策上，中國開始採用「拉美制台」策略，不主動對台灣議題公开发言，改由與美國進行協商，甚至還傳出所謂「中國處理北韓、美國處理台灣」的「分工」傳聞。這樣的狀態直到

「和平公投」事件，在12月9日到達高峰。當時的小布希總統與溫家寶總理在華府共同面對記者，對於陳總統的作為以直接點名的方式提出批評。雖然當時小布希總統仍然講出反對任何一方改變現狀的語言，但相對於美中合作的氣氛，台灣確是處於十分弱勢的位置。

而在三二〇總統選舉結束後，中國開始一改之前對台不發言的態度，以強烈的言詞對扁政府直接批駁，發表了「五一七聲明」³，在美國高階官員訪中時，提出停止對台武器銷售等「三停」要求，對於美方敦促兩岸復談的呼聲採取嚴厲拒斥的態度，同時將朝鮮半島問題與台灣聯繫在一起，要求美國必須對台問題有所反應，以換取中國在朝鮮半島問題的合作。

美方並未答應中方以朝鮮半島換台灣的要求，但是美國與中國就有關台灣情勢交換意見的動作成為常態，而前國務卿鮑爾在北京接受採訪時更脫口說出「台灣不是獨立的，不享有國家的主權」⁴等言論，該等言論，與鮑爾的「統一口誤」不同，未見國務卿正式收回。而在台灣立委選舉時，針對陳總統提出「國營企業與駐外單位正名」等言論，中美也隨即透過電話來聯繫。最後由美國出面對陳總統的發言表示異議⁵。由這些動作來看，中方的作法是想更進一步由「拉美制台」轉換成為「聯美反台」的局面。

二、對日：要求日本對台主權表示意見

中國對日本的政策與其對美政策有某種聯繫性。在江澤民時代，自從成功的自克林頓總統口中套出所謂的「三不政策」⁶，中國隨即以此向日本要求，要日本將「三不政策」寫成日中關係的條約文字，但是為當時的日本首相小淵所拒。江澤民於

1998年的訪日之行，不僅未取得日本在「三不」上的承諾，同時其高姿態的方式，使得日本民眾對於中國十分反感，自此以後日中關係出現一路下滑的局面。

雖然日中關係在過去五、六年的發展並不順暢，同時日本境內有相當多同情台灣的聲浪，在2000年台灣政黨輪替後，台灣成功的民主化使得日台關係有更進一步的飛躍發展，日本政府並於2001年公開表示支持台灣加入「世界衛生大會（WHA）」，但是日本的外交是以「美日同盟」為根本，所以美台關係目前出現裂痕的狀態，不僅會被中國拿來要求日本對台灣事務表態，同時也會影響日本與台灣關係的緊密性。

爆發點是在2003年年底時，日本外務省中國課要求交流協會所長內田勝九直接向台灣提出日本關切「台灣公投」的言論，以及宣稱日本有「一中政策」，造成日本在二戰後首次對台灣內政事務以及國際關係有所發言。雖然這樣的說法被日本資深外交官岡崎久彥大使與前駐中國大使谷野作太郎⁷先後發言駁斥，表示日本根據1951年的「舊金山和約」，既已經表明放棄對台灣的領有，就不再對台灣內政及主權地位等事務發表意見，因此日本的對台政策並無所謂的「一中」，日本的「一中政策」是誰代表中國，而不是誰代表台灣。即使在1972年日中建交，以及八十年代日中關係十分良好的時期，日本也都謹守這樣的原則。根據筆者私下向外務省官員詢問時，對方也表示，雖然日本一向不希望日台關係影響日中關係的進展，但是外務省對台政策的慣例是不對台灣地位發表任何意見。

目前日中關係仍然持續緊張，這可由

2004年11月發生的中國潛艦侵入日本領海事件、中國與日本的亞洲經濟領導權鬥爭、日中在能源的爭奪戰等可見一斑，同時小泉首相至今也未訪問中國，但即便如此，中國仍由日本取得相當成果，包括使東京出現有關對台灣地位的發言，以及對有關「一中」的公開承諾。而中國也正逐步促使日本講出日本對台灣有所謂的「一中政策」，要求日本與美國同一步驟講出「不支持台獨」，以及「反對片面改變現狀」，可能期待日本到最後說出「反對台獨」、「不支持台灣的國際參與」等。

三、對歐盟：嚴格限制台灣官員出訪的性質與層級

台灣與歐洲國家的交往，在1989年天安門事件後，以及冷戰剛結束時，曾有相當程度的好轉。不僅在許多歐洲國家，包括在東歐的前共產國家，成立許多代表處。同時台歐交往在經濟、政治以及文化面上都有相當的提升。中國由於還身處天安門事件被國際孤立的因素中，其影響力十分有限。可是隨著中國國力的提升，以及天安門事件逐漸為人所淡忘，中國對歐洲的影響力日益壯大，並影響到歐洲的對台政策。

中國對於歐洲國家對台政策的要求則集中在幾個方面。在其與台灣官方接觸的層級上，嚴格希望歐洲國家降低與台灣官方接觸的層級，並希望將範圍嚴格限制在經貿文化事務。其執行結果視歐洲個別國家而有所不同，但其結果是台灣的部次長級官員訪問歐洲國家往往有許多限制，甚至公開活動都受到層層管制。

近來歐洲國家與美國在小布希總統上台後，發生了許多摩擦。尤其是以法國為首的部分歐洲國家，由於俄羅斯總統普丁於

九一一事件後採靠近美國的策略，因此無法透過與俄羅斯的戰略合作來牽制美國，於是開始加重「中國牌」的角色，與中國合作來牽制美國，以達成其所謂的「多極世界（Multi-polar World）」的戰略目標。在這樣的考量下，法國總統席哈克不僅在2004年初時，利用法中高峰會時公開指責台灣的「和平公投」，同時更積極遊說其他歐洲國家，以解除自1989年天安門事件後對中國的武器禁運。

至於以「歐盟」作為一個整體而言，針對台灣爭取加入「世界衛生組織」的議題也都持反對的態度。根據部分歐盟官員表示，歐盟反對台灣加入「世界衛生組織」的理由與歐盟的「一中政策」有關。但問題是歐盟什麼時候開會討論，決定其對台政策是根據「一中政策」，以及歐盟「一中政策」的內容為何等，都語焉不詳。歐盟曾經對於中國有個政策的決議，但這還不是其對台政策。比較可能的狀態應該是歐盟並無所謂具體的「一中政策」，但由於「一中」的語言被國際用得如此氾濫，造成官員只是習慣性的以有所謂的「一中政策」為說詞，來解釋所有對台灣在雙邊關係或多邊關係上的限制，但是不去追查其對台政策的基礎為何，更不要提到何時出現所謂的「一中政策」了。

此外，由於歐盟官員多由歐洲各國外交部門的人員轉任，所以其「一中政策」的看法，多是反映其本國對台政策的運作習慣。以不希望與台灣的關係會傷害其與中國的關係。因此中國對於歐洲各國對台政策的強力監控，實際上也是防止歐盟對台政策，可能隨著若干對台較為寬鬆的歐洲官員接任歐盟後，出現鬆綁的現象。

四、對東南亞：全力圍剿台灣的生存空間

台灣與東南亞的交往，在後冷戰初期，尤其是九〇年代初期至中期，許多舊東協國家，如印尼、馬來西亞、泰國、菲律賓等，經濟正逢起飛，被譽為緊接亞洲四小龍（台灣、南韓、香港、新加坡）之後的亞洲小老虎（Asian Tigers），當時不僅東協成功的囊括中南半島國家（越、棉、寮）以及緬甸，而涵括整個東南亞國家。同時國際投資也以東南亞為大宗，相對於中國當時經濟正屬起飛的階段，外資投資東南亞與中國的比例約為七比三，東南亞國家是充滿了自信。

在這樣的狀況下，台灣的東南亞的關係一度十分密切，不僅台灣發動所謂的「南向政策」，而且當時的李登輝總統可以「渡假外交」等方式，親自走訪東南亞國家，比起1995年訪問美國還更早。東南亞可以不理會中國的抗議而接待李登輝總統的訪問，也表示東南亞的自信是其與台灣發展關係的重要因素。

但在1997年亞洲金融危機後，東南亞國家受創慘重，不僅經濟蒙受巨大損失，同時引起的社會不穩也挑戰這些國家原有的政治體制，有不少東南亞國家仍不實施完全的民主，在此時經濟問題所引發的社會不滿導致東南亞國家的政治動盪，使得東南亞國家進入較為退縮的狀態。同時原本以東南亞為主要目標的外資，也隨之轉移到中國。1998之後外資投資東南亞與中國的比例為三比七，剛好與亞洲金融危機前相反。自此以後，中國的國力日上，東南亞則採取相對弱勢的局面。

在2000年中國向東協提出「東協加一（中國）自由貿易協定（ASEAN + 1）」的提議，並以採取讓步方式促使東協上

桌。雖然東協也成功的以此爭取日本及其他國家與東協洽簽自由貿易協定，但是東南亞目前已經逐漸出現對中國市場的依賴局面，而這個依賴是以東協向中國出口原物料，在中國製造生產再向外銷售的方式（部分回銷東南亞）來達成。由於過去許多東南亞在九十年代中期引以為傲的製造業，如航空、汽車等工業，在亞洲金融危機後被打擊的一蹶不振，因此原料出口成為東南亞國家重要的經濟來源，也因此加深對中國市場的依賴。但也使得中國對東南亞的影響力日增，目前不僅台灣的影響力只限於幾個新東協國家，同時日本對東南亞的影響力也在下滑。

因此，東南亞國家與台灣的关系已經不能與九十年代初中期相比，不僅台灣總統無法前往東南亞，同時台灣的部長級訪問也受到嚴密的管制與壓縮。過去新加坡總理在八、九十年代時常訪問台灣，中國對此不置一詞，但是在2004年時任新加坡副總理李顯龍訪問台灣，儘管事前已經告知中國，卻被中國施加強大壓力，迫使李顯龍在接任總理後一再發表反台言論以向北京輸誠，甚至講出「台獨是東亞最大不安的來源」等語。中國此舉應是藉由對新加坡施壓以警告其他東協國家的對台交往，同時也再度以其市場作為籌碼主動引誘其他東協國家，同時在南海問題上與相關東南亞國家簽署行為準則，排除同是南海使用國台灣的參與，以進一步切斷台灣與東南亞的關係，達到使台灣在亞太地區邊緣化的事實。

五、對台灣邦交國：拔除台灣的外交承認

包括南韓、南非、沙烏地阿拉伯等台灣的主要邦交國在九十年代一個一個的被拔除。台灣目前的邦交國僅限於一些在南太

平洋、中南美洲以及非洲的中小型國家。而在過去七年中，中國拔除台灣的邦交國的速度更加快。自1997到今天，已經拔除了九個台灣的外交承認，平均一年拔掉一點一個外交承認國家，使得台灣的邦交國降至二十六國左右。這個數目在最近兩年很有可能還會再降低。

表一、自1997-2004與台灣斷交國家一覽表

年次	與台灣斷交的國家	與台灣建交國家
1997年	巴哈馬	
1998年	中非、幾內亞比索、東加	馬其頓、馬紹爾群島
1999年	巴布亞紐幾內亞	巴布亞紐幾內亞
2001年	馬其頓	
2002年	諾魯共和國	
2003年	賴比瑞亞、	吉理巴斯共和國
2004年	多明尼加、	萬那度共和國

資料來源，整理自外交部網站。

中國外長在1998年曾揚言要在2000年左右要將台灣的邦交國「清光」，使台灣變成國際「零承認」的狀態。雖然在公元2000年並未達到這樣的效果，但是中國要拔光台灣的國際承認意圖不變，同時隨著其經濟力量擴大，使其政治籌碼增多，其壓力也在加強。

六、對國際組織：降格台灣的會員身份，阻止台灣的國際參與（包括非政府組織部分）

中國對台灣的國際參與打壓早已經不是新聞，但是現在的趨勢是除了原有以國家為單位，與聯合國有關的正式國際組織外，中國的打壓還包括不以國家為單位的國際組織、國際非政府組織，以及對於台

灣已經是會員的國際組織要求修正以貶低對台灣的待遇，同時對於文化性或社會性的國際民間交流活動，中國也要求這些單位排除台灣的參與。

舉幾個例子，台灣已經是「亞太經合會（APEC）」以及「世界貿易組織（WTO）」的會員，理應享有與其他會員的一般權利。但是中國向世貿組織秘書長（前泰國副總理）蘇帕猜施壓，要求更改台灣駐日內瓦的世貿組織代表處的名稱。在「亞太經合會」上，嚴格限制台灣參加者只能參加與經貿有關的會議，限制台灣在首腦會議的人選不能由台灣的國家領導者擔任，並於2001年在上海舉辦的「亞太經合會」時，甚至禁止台灣代表參加首腦會議。台灣爭取作為「亞太經合會」年會的主辦國也屢被打壓。

在國際民間交流國活動上，台灣參加2003年環球小姐選美，以及同年於摩洛哥召開的「世界婦女論壇（World Women Forum）」都受到中國的抗議。中國對摩洛哥施壓禁止使已經獲得大會邀請與得到簽證的台灣代表團入境參加會議。這些都是中國在國際打壓台灣，封鎖台灣國際參與，孤立台灣的作為。

肆、如果台灣國際上被「非國家化」，對台灣的實質影響

根據胡錦濤在去（2004）年9月提出對台工作的九字訣：『爭取談、準備打、不怕拖』。以中國最近這兩三年在全世界所獲致的重大外交成就，以及其區域與國際影響力的增加，基本上可以這樣理解中國領導班子目前對台的想法。因為國際環境的勢頭，使其相信時間在中國這一邊，所以不怕拖；因為其持續對台的軍事準備已

經使台海軍力平衡出現向中國傾斜的變化，在未來幾年中國將會具有台海軍優，所以還是準備打；因為國際上對台勢頭不利，以及台海軍事平衡向中傾斜的結果，將會形成對中國有利的談判條件，所以爭取談。

基於此，在國際上將台灣「非國家化」是中國對台戰略的關鍵一環，更透過其三戰策略（心理戰、輿論戰、法律戰）來獲得實現。在國際上將台灣「非國家化」對台灣民眾的心理會形成巨大壓力，在面臨前途無望之下，使台灣人民喪失抗爭的意志。將台灣「非國家化」也有其輿論戰的面向；透過創造台灣在國際上不是國家的認知，中立國際的親台言論，強化在國際輿論上「台灣是中國一部分」的印象，以在國際上醞釀一個「放棄台灣」的氣氛而影響各國對台政策。至於在法律戰方面，中國已經準備正式啟動「反分裂國家法」草案的立法工作⁸，為其武力攻台佈置國內的法源基礎，以壓縮政治迴旋空間的方式向國際與台灣施壓。而其在國際上將台灣實質「非國家化」，在積極上可以創造一個對台動武屬於中國內政事務的法律基礎，在消極上可以限制各國與台灣的交往程度，以及對台軍援的能力。

以上可以暫時歸結為，中國對台政策就是達到「非國家化」以利併吞，但是對台灣而言，如果中國對台政策真的達到某種程度「非國家化」的成功，則有以下幾種可能的實質影響。

一、邦交國外交

對台灣而言，邦交國的存在是台灣仍擁有國際承認主權象徵之最重要例證，一旦邦交國真的被中國「清光」，台灣宣稱自己是主權獨立國家的國際依據就會大幅減

弱。因為台灣雖然有有效的統治、一定的管理範圍、以及人口，即所謂的「主權、土地、人口」，但是這是沒有國際承認的地區，其政權正當性在國際法上是有問題的，以極端的例子來想，屆時這種狀態是如同軍閥佔地為王的情形，或已經分裂近二十年的南賽浦路斯與北賽浦路斯國家一樣。如北賽只有一個邦交國土耳其，但是沒有其他的國際承認。

台灣社會對於枉費大量資源維持邦交國迭有批評，認為外交部門必須要破除「邦交國數目」的迷思。這固然有其道理，但是如果台灣的邦交國被拔的一個不剩，屆時台灣很可能在國際上會淪入任由中國宰割的局面。台灣事實上在國際層次的狀態比北韓還糟糕，因為北韓即使與美國關係未正常化，但是仍有六十多個正式外交關係，包括與英、澳、法、德、義大利、俄等主要國家。根據許多國際估計，北韓這個國家的經濟與社會問題可能使這個國家在五年之內崩潰，但是在國際法上起碼北韓的崩潰（在被南韓統一，或可能被其他國家併吞前），會被視為一國內政權的垮台，而不是國家的消失。因此對台灣而言，維持一定數目的邦交國還是十分必要的，問題在於平衡點如何取捨。

二、非邦交國外交

在非邦交國部分，台灣一旦在國際上被中國成功的「非國家化」，則台灣與非邦交國的關係不僅會大幅退化，其派駐各國的代表處可能會被迫變成各種各樣以公司行號的形式來生存，該代表處的財產問題，台灣國營企業對該國的投資等，都可能成為爭論的焦點。雖然目前發生幾起台灣與非邦交國的民事訴訟，其結果出現該非邦交國的法庭判定台灣是個國家（否

則無法裁定賠償責任等）的狀態，但是如果台灣在國際上被「非國家化」，台灣與非邦交國的關係執行會出非常大的問題。

舉一個比較極端但是也可能會出現的例子。假設台灣已經在國際上失去承認，而不是國家了，而中國開始要求台灣與該國的關係，包括旅外簽證等問題，需要將台灣人的護照申請改寄到該國駐北京大使館處理，同時要求須知會中方公安單位等。固然中國不統治台灣，所以以上的要求十分可笑，但如果該國承受不了壓力而答應，屆時讓中國有個直接控制台灣人民出外旅遊的機會，繞過台灣政府處理台灣內政，甚至中國藉此呼籲台灣民眾申請中國大陸的身份證，以藉此取得人民出國旅遊的簽證。則大陸不費一槍一彈，造成台灣政府「內政管理空洞化」的現實。由國際上對台灣「非國家化」，到造成台灣政府「內政管理空洞化」，而使台灣政府實質上在此被「蒸發」。這個問題的嚴重性實不可小覷。

三、經濟與社會的孤立

由於現在的國際社會是個「全球化」的時代，所以國際互賴增高，一個國家不可能孤立的生存，否則會無法與別國競爭。但是「全球化」與國際互賴，事實上是沿著國家的疆界而展開，透過國家機器的指揮與管理，形成「全球化時代」國際互動的規則與默契，國家的功能成為創造國內環境以適應這個潮流的發動與策劃者，而不再是單純國內資源的分配與管理者而已，如果國家角色調整得宜，則這個國家能夠生存，如果調整不清楚，則這個國家逐漸會成為所謂的「失敗國家」。這也是為何調整國家職能與角色以維持「競爭力」，是如此重要的原因。

伍、台灣的因應之道

雖然台灣面臨中國撲天蓋地的國際封鎖，中國現在似乎又是國際的重要角色，其位階重要性直線升高，但是台灣前途也並不是如此悲觀。只要掌握台灣的優劣，並審視機會與威脅，相信在現在亞太戰略環境出現重大變化之際，台灣要突破中國的「一中」封鎖並不是毫無希望。但是台灣必須將有限的資源進行最有效的利用，在明確的戰略指導下，透過建立一個對亞太地區有利，也對台灣有利的環境，以醞釀一個突破「一中」限制的國際契機。

一、何者為台灣的「強項、弱項、機會、威脅」

雖然與中國相比，台灣是個小地方，但是台灣在國際上並不是個弱國，而是世界第十九大經濟體（較俄羅斯高），人口排名第四十四位的國家，更是世界經濟競爭力排名第四的重要經濟強國。台灣經濟自由化、政治民主化都與世界潮流相符，台灣的位置更使台灣成為決定亞太地緣戰略平衡的關鍵，因此沒有強國，包括美與日本國在內，願意輕易的放棄台灣。這些都是台灣的強項。

台灣的作戰縱深短淺，依賴對外資源與貿易，受到巨大的中國威脅，內部的民主開放也予敵人可趁之機。這些都是台灣的弱項，而台灣對外關係的壓縮也形成台灣競爭力的重大問題。

台灣所處的關鍵戰略位置、內部政治民主發展、以及與世界的經濟整合，這些都使台灣不容易被忽略或「解決」。同時台灣民意在民主化後的重大變化，也是尋求突破中國國際孤立的重要武器。相對而言，中國對台灣的軍事威脅與國際封鎖，

如果台灣被「非國家化」，則因為台灣屆時無法參與許多以國家為單位設定國際經濟與社會競爭規則的會議與組織，而使得台灣無法在會議上提出自己的要求，或有個保衛自己利益的機會，以及先期瞭解國際的趨勢與潮流，屆時台灣的經濟競爭力會因為失去資訊與國際自衛能力而受到嚴重傷害，可能被迫要移轉部分經濟資源至其他國家以尋求「自衛的機會」，而經濟資源的移轉，加上沒有先期預警的資訊預知，會影響台灣社會資源的分配與流動，以及社會政策制訂考量的周延性，並使社會發展出現無法預期的複雜狀況，造成有辦法的人與沒有資源的人在尋求生存時，因為外在環境孤立的之故，雙方的差距越大，國家可能到後來會因為無法處理因國際孤立導致經濟與社會問題的積累而癱瘓，使台灣形成實質上的「失敗國家（Failed State）」。

四、政治民主倒退

台灣民主的發展重要動力來自於台灣認同，與台灣人民尋求當家作主的意願有關。但如中國成功的孤立台灣，而使台灣在國際上被實質的「非國家化」，使台灣民主無法影響台灣對外的代表性，則這個民主會因為只是處理內部問題，失去決定台灣前途的關鍵影響力後，使人民逐漸失去對民主的信仰而出現倒退的情形，台灣的民主將很可能會因此崩潰，隨之而來的是中國走向民主的希望也會因此被瓦解。從這個角度來說，國際上將台灣「非國家化」，或是主張「台灣不是獨立、台灣不享有國家的主權」等語言，如果成為國際共識，很可能會對台灣民主造成致命的傷害，進而打擊中國民主。

則是世界競爭力排名第四的台灣所面臨的最大威脅。

二、亞太戰略環境的變化與「一中原則」的衝突

目前「一中政策」的問題在於這個「一中政策」與台灣民主發展發生直接衝突。在過去台灣認同是推動民主的重要動力，而隨著九〇年代民主化與自由化加快後，民主化又反過頭來加速了台灣認同的擴展速度，並賦予了新的內容。這個內容不僅超越族群，同時也對於國民黨及日本在台灣民主發展史上，有了一個新的認識（台灣首次的選舉是在日本時代）。

正因為不再有一個像蘇聯這樣的共同敵人扮演促使美中間尋求合作的角色，而是其競合並存的狀態開始支配美中關係，同時台灣民主所發展出來的台灣認同又迫使這個「一中」架構面臨破產時，所以要維持這個已歷三十年之久的「一中政策」的確非常困難。這也難怪除了「美中經濟安全檢討委員會（USCC）」的年度報告書，提到有必要檢討「一中政策」外，多位美國國會議員以及智庫專家等，也都認為現行「一中政策」因與現實相衝突，而有修正的必要。因為一個與現實相衝突的政策是無法持續的。

在另一方面，既然政策的前提不能以主觀的好惡，而要以現實為出發點，瞭解目前整體亞洲戰略環境的具體變化就非常必要。現在的發展除了台灣民主化以及中國的崛起外，美國也正加速其在亞洲的軍事重整，其結果會對過去以美國雙邊同盟為主的「扇形安全架構」進行新的組合。同時日本正藉由強化「美日同盟」加速走向正常國家，未來十年內日本透過修憲而實行「集體自衛權」的可能性非常高。而隨

著南韓世代政治的出場，青瓦台也出現由美轉中的戰略移動，如果再加上未來十年北韓的生存危機問題，兩韓的發展不僅會關連到朝鮮半島的未來，同時也會啟動美、中、日、俄的戰略重組。印度的崛起也對亞太地區出現新的戰略變數，再加上目前在民主治理上問題重重而缺乏自信的東南亞，整個亞洲未來不確定的因素甚多。

如果我們進一步討論東亞各國對於台灣民主化以及中國崛起的觀感，我們就會更清楚瞭解現存「一中政策」能否有助於解決問題，還其本身是問題的一部分。

首先，固然台灣的民主化與中國的崛起都是現實，但中國是否是「和平崛起」則仍有疑問。對美國而言，美國的亞太利益在維繫其對此區域的影響力，並維持局勢穩定，以使亞太國家在諸多的不確定因素下，仍能持續穩健的發展。這應是美國後冷戰時代亞洲政策的主要目標。對日本來說，其對中國崛起則充滿疑慮，但對台灣走向民主則充滿期待。對南韓來說，新世代政治家認為中國崛起可以「穩定北韓、經發南韓、與美議價、牽制日本」，基於理念之故對台灣民主有好感，但對中國協助北韓走出國際孤立則有相當的期待。

從這個角度來看，現階段台海政策的重點，就不能只在「維繫與中國維持平順關係」上打轉，而必須在鞏固區域民主的前提下，來促進亞太的和平與穩定。因此如何能夠一方面維護台灣民主發展的動能，二方面引導中國走向一個遵守國際秩序的亞洲大國，就成為台海政策的主要目標。目前「一中政策」只在消極的避免台海衝突，導致台灣民主受壓制，同時持續給予中國強硬派，藉由一個無法解決的台灣問題作為遲滯改革的藉口。現在這個區域最

需要的，是一個能夠營造積極性和平與民主的亞太政策。

一般的外交評論家由於擔心政策改變所帶來的不穩定，而多保守的認為「一中政策」不能改變。關於這一點，美國國安會亞洲資深官員在今年4月曾提及：「一中政策」本身不是目的（Ends），而是個手段（Means）。這句話實點出政策是為了解決問題而存在的本質；「一中政策」絕不是不可更動的國關聖經。如果現有政策解決不了問題，那麼就需要仔細檢討，再視檢討結果決定調整的幅度與範圍。延續千年的羅馬帝國會被消滅；不可一世的不列顛還是得讓愛爾蘭獨立；即便擁有可將地球炸碎六次的核武，蘇聯一樣會崩潰。因此立基於冷戰結構的「一中政策」，自然也難逃過後冷戰國際現實的考驗。我們需要現實的檢驗後冷戰時代「一中政策」。

三、「一中政策」與台灣現況發生根本衝突

目前來說，一旦「一中政策」的始作俑者美國有不同的表現，其他國家隨之跟進的可能性很大。所以在美國會出現什麼氣氛，會是重要的觀察指標。

現在美國宣稱其「一中政策」的內容，是以「三報一法」為基礎。即1972年的「上海公報」、1978年的「建交公報」、1982年的「八一七公報」、和1979年的「台灣關係法」。有時會視情況加上「六大保證（Six Assurances）」，或2000年2月克林頓總統所提出的「台灣前途需有台灣人民的同意」等語。而這其中又以1972年上海公報中的美方立場表述：「美國認知海峽兩岸的中國人都主張世界只有一個中國，而台灣是中國的一部分，美國不挑戰此一立場（The U.S. side declared: The United States acknowledges that all Chinese on

either side of the Taiwan Strait maintain there is but one China and that Taiwan is a part of China. The United States Government does not challenge that position.）」。

九十年代台灣民主化以後，台灣認同已經成為主流民意，根據聯合報報導，於2003年「政大民調中心」的民調顯示，超過50%的受訪者認為自己是台灣人，近40%的人認為自己同樣是台灣人也是中國人，認為自己是中國人的只在10%上下，和民主化初期的1992年結果剛好相反。這個趨勢持續在上升，根據2004年11月8日「台灣智庫」發表的民調顯示，有57.6%表示自己是台灣人，18%表示自己是中國人也是台灣人，有14%表示自己是中國人。這些數字皆顯示「海峽兩岸的中國人」此一命題在今天的台灣，因為「台灣認同」成為主流民意，而不復存在了。

除此以外，台灣在1992年宣佈放棄對中國大陸的治權，而歷年的民調也顯示，超過85%以上的人民支持維持現狀（實質獨立）或宣佈獨立，「現在統一」還是「未來統一」在民調上已經成為少數，其結果是「台灣是中國的一部分」這個命題，隨著台灣民主化使兩蔣國民黨時代奉為聖旨的「中國統一」政策邊緣化後，已經被大多數台灣人民所拒絕。

今天台灣民主化所導致關於認同的變化以及其對台灣前途的發展，實際上在三十年前的上海公報的文字討論過程已經被預見。根據在1971年陪同季辛吉密訪北京，並實際參與當時上海公報文字過程的國安會資深幕僚何志立（John Holdridge）在一本與他人合著的回憶錄『與中國的戰爭與和平（War and Peace with China）』一書中，就提及原先美國準備的文字並不是

「海峽兩岸的中國人」，而是「海峽兩岸的人（all people on either side of the Taiwan Strait...）」，這句話被當時的國務院亞太助理國務卿葛林（Marshall Green）所反對，葛林指出在台灣有人不認為自己是中國人，而這些人也不必然同意台灣是中國的一部分。於是在國務院的堅持下將原先文字改為「海峽兩岸的中國人」⁹。

因此隨著台灣的民主化和冷戰的結束，「一中政策」的立論基礎以及其戰略需要都已經不存在了。「一中政策」在冷戰時代給予美中各自對台政策表述的空間，避免了美中的戰略合作因為對台政策的爭議而破局，但現在卻因為時空的變化，使得「一中政策」與「台灣民主」處在衝突的局面：原來在冷戰時代對穩定美中關係有作用的「一中政策」，現在卻因為形成對台灣民主的限制而受到持續的挑戰。美國也因此被迫在「一中政策」一再的進行解釋，甚至為此揚棄了「戰略模糊」而改採「雙重嚇阻」，即「台灣不獨、中國不武」。可以說「一中政策」的作用現只在於取得中國的諒解，「一中政策」這四個字比政策還要重要，是形式而不是意涵，取代了一切。更值得一提的是，台灣智庫於2004年11月8日的民調更顯示，有67.8%的民眾表示美國應該修改其「一中政策」¹⁰。當政策與在台灣的現實出現衝突時，就需要改變政策以符合現實。

四、以地緣戰略律定外交的優先順序：

「美日同盟」 - > 鞏固亞太 - > 與亞陸交往 - > 加強歐洲

在安全上，建議台灣應積極協助創造一個「有利於海洋民主的亞太戰略平衡（Balance of Power in favor of the Asia-Pacific

Maritime Democracy）」。這個戰略目標是透過強化「美日同盟」，以及先建立台灣與「美日同盟」的戰略合作關係，以抑止中國向西太平洋擴張的戰略意圖，促使其注意力的內轉。其次則建議與印度的合作，並加強和俄羅斯的關係，以在亞洲大陸強權注意力內轉之際，協助創建一個「俄-中-印」三大亞陸強權的陸權戰略平衡，並導引中國向東南亞尋求突破的意圖到較為和緩的經濟發展上。再來是在「美日同盟」、「台-日-印合作」、「俄-中-印」戰略平衡的基礎上，加強與東南亞國家的關係，並協助其經濟與政治民主的發展，在東南亞恢復九十年代中期的自信後，共同建立一個新的亞太戰略平衡，以合作處理朝鮮半島問題、南海問題等。

在鞏固亞太地區後，與亞陸平行交往，以維持亞陸的陸權平衡，在這個基礎上與歐洲的交往，相信會有一個比較穩固的發展。歐洲對台灣的影響在經貿與文化上，其對台灣國際組織的參與也有重要影響力，但是如未能先鞏固自己的周邊地區，與歐洲的交往的成果可能不會太大。

五、鞏固與擴大亞太民主

對台灣而言，不論中國是否接受台灣的獨立地位，中國民主化絕對是台灣對中政策的重要一環，台灣對中國的政策不能只有兩岸關係。同樣的道理，亞太地區的民主發展會有利台灣的生存，因為不僅民主國家彼此較不會打仗，同時民主也是形成亞太社區的關鍵價值。現在亞太地區未能形成多邊合作的機制，主要與亞太民主仍未完成有關。

「一中政策」本身不僅限制台灣民主的發展，同時也在鼓勵中國獨裁政權對台威脅，並以此威脅其他中國境內的少數民族

與人權工作者，因此也間接形成對中國民主進展的傷害。鞏固與擴大亞太民主的首要，先是確保既存的民主，如受到中國威脅的台灣，其次是鞏固初生的民主，這包括台灣、蒙古、以及若干東南亞國家等，再來是擴大亞太民主到中國、北韓、緬甸等地。「一中政策」因與台灣民主的發展直接衝突，與保存與擴大民主的功用背道而馳，因此有被調整的必要。

六、尋求開放與自由的經濟環境並建立健康的經濟秩序

中國雖然目前是世界的工廠，有人也提到是亞太發展的引擎，但是中國的發展是透過原本投資東南亞的資源轉移到大陸而得來，其內部市場機制不透明，社會問題也多，而這與中國不民主的政治結構有關，使這些問題無法被系統性的方式處理。

另一方面，亞太地區在亞洲金融危機後出現的「自由貿易協定」熱潮，並不能視為經濟整合的提升，而可能是經濟整合崩潰後，導致各東南亞國家紛紛採取斷尾求生的自救方式。這個「自由貿易協定」基本上會形成以中國為中心的經濟秩序，與八十年代以日本為首的「雁行秩序」不同，這個秩序不會造成亞太整體技術與競爭力的提升，而只會造成東南亞國家淪為中國的原料輸入國，以及各國尋求低關稅與勞動力、土地價格的壓制而已。並無法形成永續的發展模式，以及經濟整合的共榮合作關係。

台灣的國際戰略需要，除了要提出一個不排除台灣的經濟整合，以及擔憂對中國過份依賴之外，還需要在願景上提出亞太地區，尤其是東南亞國家，一個如何走出經濟問題，邁向永續發展的整體經濟戰略圖像。因為中國市場的不穩定性太大，因

此要如何處理中國問題是一個關鍵，但是中國問題必須在亞太整體的政經發展藍圖之中處理。

七、嚴格檢視「一中政策」

最後，台灣基於自身的需要，除了呼籲要修正「一中政策」外，更要重新檢視世界現有「一中政策」的具體執行與法條基礎。審視各國「一中政策」是為了瞭解現有「一中」的實踐狀態還有多少空間台灣未能運用，以及造成改變後有無具體的成果預期等，做為台灣在國際上談論「一中政策」的主要依據。而修正的建議，更不能將問題停留在「一中」、「一中一台」、「兩個中國」等，而要能在亞太戰略安全及台灣的民主發展上，提出一個對台灣有利，同時也能對亞太地區有利的新政策建議。因此這個「一中政策」檢討應包含國際法、各國狀態、國際組織、台灣民主發展、中國反應、以及亞太戰略環境的瞭解等各層面。

台灣不能只要求對方改變政策，但是卻不提出改變的建議。因為這樣不能排除對方檢討所得的結果，在面臨中國的壓力下，出現較原先對台政策更糟的狀況。這是檢討「一中」需要嚴格避免之處。

從這個角度來看，對「一中」的檢討不僅要包括其與台灣認同和主流民意的差距，同時也需要可以回答國際安全專家對放棄「一中」可能導致台海不穩的戰略質疑，意即這個論述要有三個支架：國際法的公平與公正性（台灣國際參與的問題）、台灣民主發展的永續性（台灣國內政經的永續發展）、以及有利於區域的穩定與和平（邁向一個穩定的新區域戰略秩序）。

陸、防止台灣在國際被『非國家化』的幾個想法

以下是幾個初步而零星的散論。

1. 如果為了滿足短期台灣參加國際組織的需要，可以嘗試與其他國家合作，調整國際組織的規章，使得其會員不以主權國家為必要條件。

2. 防止其他國家進一步提出「台灣不是獨立的，不享有國家的主權」聲明，以及「不支持台灣獨立」和其他類似可能被視為指標性的言詞。

3. 強調台灣的國際參與是防守性，不是進攻性，中國對台軍事威脅與外交封鎖才是改變現狀。我們的國際宣傳不能只提及中國的軍事威脅，還必須將中國對台的國際封鎖，意圖使台灣「非國家化」的問題一併點出。

4. 建立台灣國際社會參與指標，將邦交國數目，國際組織參與的數目與程度數量化，以建立量化的標準。

5. 針對中國的「反分裂國家法」，制定類似「台灣主權保安法」，將前述台灣國際封鎖與受威脅的量化指標，與因應措施結合，以建立法理標準。這應該是類似於「國家安全網」的一部分。

6. 如前述，進行大規模且嚴格的「一中政策」檢討，先發現在現有各國的「一中政策」下，有哪些空間未被使用，以及各國「一中政策」的實踐異同，並配合對國際戰略環境演變的認知，以及其與台灣民主發展的矛盾，建立一個全面性對「一中」檢討的論述，和以及如何改變「一中」的國際策略，以期待在「一中」可能發生變化的國際環境出現時，能迅速掌握

機會。在「戰略明確、戰術迂迴」的要求下達成目標。

【註釋】

1. 台灣智庫11月8日發表之民調，網址為<http://www.taiwanthinktank.org>。

2. 參見『一個中國原則與台灣問題白皮書』，中國國務院國台辦，2000年2月21日。請參閱網站<http://www.future-china.org/links/plcy/ccp200002.htm>。

3. 「反獨，中共擬妥對台強硬政策」，中國時報，2004年5月17日。

4. Interview with Anthony Yuen from Phoenix TV, China World Hotel, Beijing China, October 25th, 2004.

5. Daily Press Briefing, Adam Ereli, December 6th, Department of State.

6. 其內容為「不支持台灣獨立、不支持一中一台、兩個中國、以及不支持台灣加入以國家為單位的國際組織」。

7. 谷野作太郎台日關係演講，2004年2月28日於日本東京。

8. 於慧堅，「中國定反分裂國家法」，中國時報2004年12月18日。該法與之前的「統一法」應是同一件事，只是換了不同名稱。美方對此表示雙方應該注重對話與和平解決歧見，而不是採取單方面改變現狀的方式。詳見美國國務院2004年12月17日例行記者會。網址為：<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2004/39934.htm>。

9. John Holdridge, Marshall Green, William Stokes, *War and Peace with China* (DACOR Press, Maryland, U.S., 1994), pp.145-146.

10. 台灣智庫民調，「布希連任後，台灣民眾對美國的期待」民意調查。請參見www.taiwanthinktank.org。