

國家安全與兩岸關係

—陳總統2006年元旦祝詞的申論

●陳明通／台灣大學國家發展研究所教授

壹、前言

今年的元旦，陳水扁總統在總統府大禮堂主持中華民國95年開國紀念典禮暨元旦團拜，並發表以「民主台灣生生不息」為題的元旦祝詞。總統在祝詞中特別強調：「凝聚台灣認同、捍衛國家安全、堅持民主改革、永續經濟發展、維護社會公平，這些是我們新的一年應該共同實現的願景，也是政府團隊的每一位成員必須堅持到底、戮力以赴的明確目標。」¹

這樣的願景與目標，其實有相當大的部分是環繞著台灣的國家安全與兩岸關係這個主軸，也就是如何在目前的兩岸關係中確保台灣的國家安全。這完全有賴於凝聚以台灣主體意識為核心的國家認同，堅持憲政改革以落實主權在民的民主基本原理並得以凝聚國家認同，透過軍購積極強化台灣的自我防衛能力，積極管理有效開放兩岸經貿往來以永續發展台灣的經濟等等作為來達成，這不僅是政府團隊的事，也是每一位國民應該與政府同心協力的事。

例如在國家安全方面，總統認為，如果沒有清楚一致的國家認同，就無法保衛國家安全，也無從捍衛國家利益。這就是為什麼我們必須堅持「台灣主體意識」，並且誠摯呼籲朝野政黨能夠超越統獨與族

群，共同凝聚台灣人民對於國家認同的基本共識。這個基本共識是：台灣是我們的國家，土地面積三萬六千平方公里。台灣的國家主權屬於兩千三百萬人民，並不隸屬於中華人民共和國。台灣的前途只有兩千三百萬台灣人民才有權決定。²

至於如何凝聚這樣的基本共識，並形成有法律效力的行為規範，最重要的是要透過憲政工程來完成。因此陳總統認為，未來推動憲政改造是由下而上、由外而內、先民間後政黨，以全民共同的智慧與力量，在2008年為台灣催生一部合時、合身、合用的新憲法，也就是完成他在連任就職演說中所宣示的，第二階段憲政改造工程。在政府部門推動憲政改造的過程中，陳總統也表示，他重視並樂見民間憲改運動的發展，更期許民間版「台灣新憲法」草案，能夠在今年2006年誕生。如果台灣社會條件夠成熟，明年2007年舉辦「新憲公投」，誰說不可能？這是台灣國家發展的總目標，也是政黨輪替最重大的意義所在。對於這樣的憲政工程，我們應該有信心，天底下沒有不可能的志業，也許辛苦，或許艱難，但只要相信就會有力量，只要堅持就會成功。³

在兩岸關係方面，總統指出，不論未來兩岸關係如何發展，都必須符合「主權、

民主、和平、對等」的四大原則，這是他一貫的堅持，也是多數台灣人民的堅持。我們必須清楚的告訴全世界，台灣的前途只有兩千三百萬人民的自由意志才能做最後的決定，不是中國人大片面通過、訴諸非和平手段的「反分裂國家法」，更不是窮兵黷武的軍事威脅所能專擅剝奪。⁴

針對目前台灣的經濟太過於依賴中國，總統特別指出，「積極管理、有效開放」將是未來兩岸經貿政策的新思維與新作為，以此取代過去的「積極開放、有效管理」政策。強調政府的角色必須「積極」負起「管理」的責任，才能「有效」降低「開放」的風險。執政者必須著眼於國家長遠的發展，為可以預見的風險把關，扮演經濟安全的守門人，不能夠討好或取巧。⁵

對於總統的這篇元旦祝詞，外界的反應呈現正反兩極。贊成者完全認同祝詞中的多項宣示，但「期待陳總統在正確的方向下落實行動」；⁶ 反對者則嚴詞批判陳總統的這些主張，悲憤至極地認為，台灣就「繼續再空轉、內耗個兩年吧！」，⁷ 並諷刺陳總統「關起門來做皇帝，能做多久？」⁸ 其實總統的講話與他過去一貫的國家發展思維並無兩樣，更非外界所批評的重大轉折，⁹ 個人願藉此機會進一步申論如下：

貳、凝聚國家認同的共識是國家安全的根本

今天的兩岸關係所以會影響到國家安全，主要是兩岸關係不正常所造成的。兩岸關係之所以不正常，原因可能有很多，但是最重要的是台灣與中國要統還是要獨的糾葛對立，以及島內對國家認同的歧異

與族群的分歧，已經危害到我們的國家安全，讓北京當局有很大的操作空間，並逐漸在台灣構築出一條橫跨兩岸的「反獨促統島內聯合陣線」，以消滅我們的國家，達到他們心目中「祖國統一」的神聖歷史任務。

針對於此，陳總統在兩千年競選時所提出的《跨世紀中國政策白皮書》就以凝聚國家定位的共識，作為發展兩岸關係的首要。《白皮書》中特別指出：¹⁰

我們認為，要凝聚國民在中國政策上的共識，首要在誠實面對國家的處境、誠實面對國際的現實，確立台灣有別於中國大陸、事實上已經是一個主權獨立國家。唯有如此，才能避免國家認同和國家安全陷入混亂危險的局面；也唯有如此，我們才有基礎討論台灣前途如何決定、國家安全如何確保、台灣與中國的關係如何安排，以及台灣如何參與和貢獻國際社會。台灣具有所有作為一個國家的條件，包括土地（台澎金馬及其附屬島嶼）、人民（兩千三百萬的人口）、政府（一個經由民主選舉產生的權力分立政體）、主權（不隸屬任何外國、不受任何外國統治管轄的完整主權）。即便我們的國家地位不被國際強權的普遍承認，但這並無損於這個國家早已經存在的事實。……任何一個政府與政黨，都有義務誠實面對現實，勇敢地向國人、對岸及國際社會說明真相，凸顯台灣備受強權打壓的不合理事實，讓國際社會更瞭解兩岸分立分治的現狀：中華人民共和國自從 1949 年成立以來，從未和台灣發生過政治關係，自然也無權參與決定

台灣的歸屬和前途。

歸納言之，《白皮書》中所要凝聚的國家定位共識是：台灣是一個主權獨立的國家，依目前憲法稱為中華民國；台灣不是中華人民共和國的一部分；台灣與中華人民共和國，是兩個互不隸屬、互不統治、互不管轄的國家。¹¹

候選人的競選政策白皮書，簡單來講就是候選人對選民作出承諾的一種契約行為，也就是如果選民願意接受並相信這項承諾，而把票投給這位候選人，當其當選時，便有義務依約來履行這項承諾。我們檢視陳總統這五、六年來的作為，都是信守這項承諾，不管是2000年透過跨黨派小組所形成的「三個認知、四個建議」的共識，¹² 或者2005年的扁宋會十大共識，¹³ 以及這次的元旦祝詞明白地指出：「台灣是我們的國家，土地面積三萬六千平方公里。台灣的國家主權屬於兩千三百萬人民，並不隸屬於中華人民共和國。」都是在推動這樣的國家認同與定位，尋求社會大眾及朝野的接受。

陳總統此時所以再度提出國家認同的問題，除了島內對這項共識的建立尚未完成外，去年連宋在中國通過「反分裂國家法」，企圖以非和平的手段解決所謂的「台灣問題」後，竟然為了個別的政治利益，分別接受中國國家主席胡錦濤的邀請訪問中國，並在與胡錦濤會談後發表會談公報，接受北京當局所界定的「九二共識」及「一個中國原則」，讓北京當局對台的統一戰線在島內找到了強有力的支撐據點，降低了國際社會對「反分裂國家法」的反感，惡化了國人對國家認同的分歧，陳總統對此明顯有深刻的感受。上個月23日，個人很榮幸受邀在總統府所舉行

的「94年中樞慶祝行憲、國父紀念月會暨宣誓典禮」上，就最近所出版的專書：《民主化新台灣國家安全觀》，發表專題演講，會後陳總統與總統府顧問餐敘，並於餐敘前致詞時特別提到：¹⁴

早上的總統府國父紀念月會，和各位顧問一起聽取了前陸委會副主委陳明通教授，有關「民主化台灣新國家安全觀」的專題報告，不但收穫很多，感觸也特別深。……陳教授在書中第二章，特別將當前國家安全所面臨的問題，歸納為「來自對岸的威脅」，包括中國在政治、經濟、社會、軍事及外交等方面的不友善，甚至是敵對的行為。其次，則是「來自內部的挑戰」，包括：族群問題與統獨立場糾葛、憲政體制與政黨政治不健全、經濟結構轉型及產業升級未完成、整體社會安全觀淡薄及社會信任度下降，以及土地狹小自然資源稀少等五項。「來自對岸的威脅」有許多的因素與變項並非完全操之在我，我們只能審慎以對，但「來自內部的挑戰」，這個部分則是掌握在我們自己的手中，只要大家將心比心、團結合作，就能把這些挑戰對國家安全的影響降到最低。雖然陳教授把「來自內部的挑戰」列舉了五項，但追根究底其實只有一項，那就是「國家認同」的問題，只要這個問題能夠解決，憲政體制所存在的舊有包袱就可順利地卸下，在產業發展上，要求業者進行風險的評估與管理就能獲得普遍的支持。同時，有了清楚的敵我之分，整體社會的危機與憂患意識才可能建立，最後集全民的力量，建立堅實的國防體系，

積極克服天然地理條件的限制，以「決戰境外」來擴大戰略的縱深。當然，「國家認同」的問題能夠解決，就不會有早上我們為了軍購案要不要付委、討論，也變成另外一個問題；當然，不是說「國家認同」強化了，其它的挑戰就會自動消弭於無形。但是「國家認同」不處理，而只專注其他的問題，結果只會治絲益棼。

台灣是你我共同生活的家園，也是二千三百萬台灣人民立足世界、迎向國際的起點，每個人對台灣這個國家的愛是毋庸置疑的，但如何將這份情感化做有形的力量，凝聚成一股團結社會、穩定政局，以及強化國家安全的屏障，還有賴在座的各位顧問及全體國人同胞一起來努力及攜手奮鬥。

陳總統也在致詞中特別預告，來年將以積極作為有效落實所堅持的台灣主體路線，他說：¹⁵

阿扁曾在之前特別提到，要堅持台灣主體意識的路線，絕對不會改變，我也相信，堅持台灣主體意識的路線今後如何有積極的作為、如何推動，並有效落實，也是在明年之後，我們必須要全力以赴的理想與目標，屆時還請各位不吝給予指教。

這段話其實很清楚地預告了他元旦講話的重點與內容，並公開在總統府的網站上。果然我們在元旦祝詞中看到陳總統鏗鏘有力的一段話：

「在『台灣主體意識』的發揚以及人民渴望當家做主的民主浪潮之下，國家認同已然成為不分族群、無可迴避的嚴肅課題。如果連我們都無法確認自己的身分、不能夠凝聚國人對於國

家認同的共識，台灣人民將永遠缺乏應有的自信，也無法團結對外、立足於世界的舞台。……如果沒有國家認同，就無法保衛國家安全，也無從捍衛國家利益！這就是為什麼我們必須堅持『台灣主體意識』，並且誠摯呼籲朝野政黨能夠超越統獨與族群，共同凝聚台灣人民對於國家認同的基本共識。」¹⁶

但是外界不察，卻拚命炒作王金平組閣及兩岸經貿政策會進一步開放的訊息，結果未如原先的預期後惱羞成怒，竟然在報紙社論上作出流於潑婦罵街式的謾罵，實在令人遺憾。

參、推動憲政改革凝聚國家認同以落實國家安全

「台灣主體意識」是我們的國家認同核心，但是要如何發揚台灣主體意識，以凝聚我們的國家認同，陳總統在上述的餐會致詞中特別指出：¹⁷

過去國家認同的建立是透過政府強力的灌輸，是由國家一手主導，由上而下來推動。今天我們絕對不能再犯相同的錯誤。國家認同絕對不能簡化成口號或政治教條，一個健康且與土地連結的國家認同，一定是發自於民眾的內心、來自於日常生活中各種感受與記憶的累積，因此一定是透過民間的力量，經由各種藝術、文化及展演等活動，透過家庭、學校及社會等教育的管道，由下而上來養成，而政府從旁協助，使得整個國家認同凝聚的過程能夠更和諧、更加平順及更加精緻化。

除了陳總統上述所指出的，一個健康且

與這塊土地連結的國家認同，必須發自於民眾的內心、來自於日常生活中各種感受與記憶的累積，這種由下而上的形成過程外；其實更重要地，要能讓「台灣主體意識」轉化成指引我們的政治生活的規範，也就是要能寫入憲法並成為各項立法及行政命令的依據，這就必須透過憲政改造工程來完成，而這項工程是與國家認同的建構工程緊密結合的，所以也必須是由下而上、由民間而政府地來推動。因此陳總統在元旦致詞中特別指出：

至於最重要的憲政工程，未來的推動必然是由下而上、由外而內、先民間後政黨，以全民共同的智慧與力量，在2008年為台灣催生一部合時、合身、合用的新憲法。……阿扁重視並樂見民間憲政運動的發展，更期許民間版「台灣新憲法」草案在今年2006年能夠誕生。如果台灣社會條件夠成熟，明年2007年舉辦「新憲公投」，誰說不可能？這是台灣國家的總目標，也是政黨輪替最重大的意義所在。

推動憲政改革所以具有凝聚國家認同的作用，主要是去年的任務型國大修憲，落實了陳總統在連任就職演說中所宣示的，「首次憲政的程序，我們仍將依循現行憲法及增修條文的規定，經由國會通過之後，選出第一屆也是最後一屆的任務型國代，同時完成憲政改造、廢除國大、以及公投入憲。」從此以後不管是憲法的修訂甚至制訂都需經由公民投票來完成，憲法不再是少數菁英的事，而是全體人民要來簽署的「社會契約」，這對國家認同的凝聚有很大的幫助。

推動憲政改革更可以解決當前的政治僵局，落實台灣的國家安全。目前所實施的

中華民國憲法以及增修條文，並無法使中央政府的決策機制發揮有效的運作，更使民主政治的基本原理，如：多數統治、責任政治糾纏不清。原來中華民國憲法對中央政府的制度設計是屬於內閣制，總統是虛位元首，發揮「統而不治」的功能，行政院長是國家最高行政機關首長，執行「治而不統」的功能。但是在制憲沒多久即制定「動員戡亂時期臨時條款」，賦予當時的蔣總統極大的權力，既不是常態民主國家總統制，更不是原來的內閣制，而是軍事強人的威權統治，可說完全違背當時的憲政制度設計。而在1991年結束動員戡亂時期後，國民大會通過憲法增修條文取代原來的動員戡亂時期臨時條款，隨後又陸續幾次修改增修條文，但是中央政府體制並沒有回歸到原來的內閣制，而是偏向總統制，或所謂的「半總統制」、「雙首長制」。再加上1996年開始實施的總統直選，選民賦予民選總統極大的實質權力，但原本的憲政體制並沒有因而配合相對地修改，因此看起來總統似乎有很大的權力，但是在憲政體制上，行政院長還是最高的行政機關首長，憲法並沒有賦予總統行政權力，行政院長必須出席立法院並接受立法委員的質詢，以符合責任政治的邏輯。但總統對行政院長又有任命權，且不須經過立法院的同意。如此權責不清的結果，在很多重大的事情上，民眾期待的是總統能夠出面解決，但立法部門又覺得他們監督不到總統的決策，質詢行政院長也沒有用。

另外在國家安全事項上，憲法增修條文雖然賦予總統有決定國家安全大政方針的權力，並得設國家安全會議及所屬的國家安全局，但總統不須出席立法院，而由國

家安全會議秘書長及國家安全局局長出席立法院，說明總統的決策並備詢，但此與總統出席立法院的效果並不同。這樣的制度設計雖然避免國家元首在立法院遭受難堪，有損國家統合的形象，但是總統與立法部門並沒有一個制度化的場域，就國家安全事項進行對話、溝通或理性的辯論，並在最後獲得立法部門的支持而形成決策。觀之陳總統曾經願意就軍購案出席立法院，向立法委員們說個明白，但最後竟不得其門而入，即可瞭解現行憲政體制的缺陷，對政府的國家安全決策實屬一項不利的因素。

其次在現實的政治上，目前行政部門與立法部門分由不同的政黨所主導，形成所謂的「分裂政府（divided government）」，這在一般的民主國家中，雖然並非獨有的現象，但是糾纏著台灣目前所存在的國家認同分歧及族群分裂因素，正常的政黨政治運作一直無法建立起來，行政部門與立法部門只有一次又一次的對立，很少能夠依循民主政治的制衡邏輯，發揮既監督又合作的關係。以最近的對美軍事採購為例，民進黨政府所執行的不過是國民黨執政時期所開列出來的採購清單，但一次又一次被泛藍所主導的立法院否決掉。在過程中，反對者完全不考量台灣作為主權國家的利益所在，將軍購論述成向美國「交保護費」、「抱別人大腿」的謾言。一項攸關國家安全的軍事採購案，在藍綠政黨惡鬥的結果下，竟成為政治爭議的焦點，雙方無法坐下來理性的辯論，軍事專業需求變成政治口水戰，軍購成了政治祭品，「國家戰略安全在政黨之爭中被淹沒」。

這樣的政治衝突與僵局可以說完全是由於憲政制度的不健全所造，無法用「和解

共生」或祈求政治對手以蒼生為念所能化解的，唯一的辦法就是進行憲政改造，內閣制也好總統制也好，台灣人民必須作出選擇。任何想從現行憲法的實踐過程，以創造「雙首長制」、「換軌制」的憲政慣例來化解僵局，不僅治絲益棼，更無視於所謂的法國式「雙首長制」、「換軌制」根本就違反民主政治的基本道理，是一項不足取的制度。¹⁸ 因此陳總統所宣示的憲政改造應該持續推動下去，才能真正化解政治僵局，為台灣奠立長治久安的憲政體制。

肆、通過軍購強化自我防衛能力

中共的軍事威脅長期以來一直是我國家安全最大的隱憂，台灣人民長期處在中共武力犯台的戰爭陰影底下，從1949年到今天都沒有改變過。近來北京當局更逐年增加部署對準台灣的飛彈，讓台灣人民更深刻地感受生活在中共的武力威脅底下，成為台灣人民一項揮之不去集體記憶中的夢魘。

北京當局所以不放棄武力對台，主要是要統一台灣，這早自毛澤東宣佈中華人民共和國成立以來，就是它的一貫目標。只是毛澤東時代是赤裸裸地宣稱要以武力「解放台灣」，毛澤東去世以後，鄧小平鬥垮毛指定的接班人華國鋒，在1978年第三度復出掌權，中共對台政策的基本方針改為「和平統一、一國兩制」，但仍不放棄使用武力統一台灣。

因此中共以武力威脅台灣的國家安全，問題不在於所謂的「台獨分裂活動」，而在於中國共產黨及中華人民共和國一直認為，「解決台灣問題，完成祖國統一大業，是我們黨和國家的三大歷史任務之

一。」（「反分裂國家法」立法說明）。北京當局處心積慮要統一台灣，消滅中華民國，把台灣納入中華人民共和國的統治，當然造成存在於台灣的中華民國最大的國家安全問題。而所謂的「台獨問題」，根本就是一個「假問題」，因為經過1990年代的台灣民主化及中華民國憲政改革，台灣是屬於當前兩千三百萬台灣人民的主權獨立國家，而中華民國也就等於台灣。台灣既是主權獨立的國家，何需再宣佈獨立？台灣既未被他國殖民統治，又要向誰宣佈獨立？昧於這個事實，才會認為有所謂的「台獨問題」。

針對於此，陳總統在元旦祝詞中特別指出：¹⁹

目前中國解放軍除了在對岸部署七百八十四枚戰術導彈瞄準台灣之外，更積極強化海、空軍戰力，配合地面、資電、及特種部隊，對台海和平造成嚴重的衝擊與直接的威脅。中國一方面運用「法律戰、輿論戰、心理戰」的「三戰」策略，積極藉由「法理爭奪、輿論較量、心理攻勢」等手段，為對台政治、軍事、外交鬥爭開創有利的條件，企圖瓦解台灣人民的抗敵意志，達到不戰而屈人之兵的終極目標。另一方面，解放軍更積極擴增軍備戰力，為對台作戰進行三階段準備任務，明確訂定期程目標為：2007年之前，全面形成應急作戰能力；2010年之前，具備大規模作戰能力；2015年之前，具備決戰決勝能力。²⁰ 中國對台所謂的「軟硬兩手」策略，「軟」的是假，「硬」的才是真，繼1949年所謂「消滅」中華民國之後，最終要併吞台灣的企圖從來沒有改變。

又，根據美國國防部在2005年7月19日所公布的《2005年中華人民共和國軍力報告》指出，中國人民解放軍在1990年代中期加速進行軍事現代化，完全是因為中共中央領導人要求，軍事手段是解決「台灣問題」的一個選項。北京當局一心一意想要統一台灣，並且一直不願意放棄對台使用武力，更將對台的武力威脅寫入「反分裂國家法」中。該報告指出，短期而言，北京當局對台動武的重點在防止台灣獨立，或試圖迫使台灣依照北京的條件談判統一。同時，中共加速軍事現代化的目的，在當其對台動武時，能夠阻絕或遲滯美軍或其他第三方力量的介入。針對此一戰略目標，人民解放軍除了加速發展各種長短程導彈、巡曳飛彈外，更以購置潛水艇、先進航空器來加強海軍及空軍實力，如果此一情勢繼續發展下去，北京的軍事行動能力將不僅只是對付台灣，更對亞太地區的現代化軍事力量（意指美國及日本）造成決定性的威脅。

該報告進一步指出，中共針對台灣部署了六百五十枚至七百三十枚可移動的CSS-6和CSS-7短程彈道飛彈，並以每年七十五枚至一百二十枚的速度增加，其射程和準確度都較以往提升許多。在對台攻擊的範圍內，中共部署了四百二十五架戰鬥機及二百八十架轟炸機，並配以五十架運輸機，其中多數是舊式但有些則是更新過的，而中共也繼續添置包括蘇愷卅的新式戰機。在海軍力量方面，直接可以攻擊台灣的東海及南海艦隊，擁有人員十四萬人，驅逐艦十三艘、巡防艦三十四艘、戰車登陸艦二十艘、中型登陸艦十五艘、柴油潛艦二十九艘、近岸巡邏艦（包括飛彈快艇）三十四艘。在陸軍或地面部隊方

面，中共在對台攻擊的範圍內部署了九個軍團，合計三十七萬五千人員，其中包含空降部隊的步兵師九個／旅十一個，裝甲師四個／旅四個，機械化步兵師三個／旅一個，砲兵師三個／旅五個，海軍陸戰隊二旅，戰車二千五百輛，火砲五千五百件。

北京當局當然知道對台動武的代價很高，但是為了落實「反分裂國家法」，中國的領導人認為他們別無選擇。特別是中共把維護國家主權完整視為統治權力的來源，如果無法有效處理台灣問題將會影響到他們的統治正當性。因此目前北京當局積極發展對台軍事力量，以作為對台採取各項行動的後盾。該報告歸納出目前北京對台所可能採取的軍事行動有五套：

（一）勸服與威懾。目前北京結合外交封殺、經濟吸納、法律戰、心理戰及軍事壓迫等手段，企圖讓台灣瞭解宣佈獨立的代價將會很高，依此來勸服與威懾台灣不要宣佈獨立。

（二）有限度的軍事行動。北京可能藉有限範圍的奇襲、資訊戰、特種攻擊行動、或短程導彈攻擊台灣的軍事及政治重心，以瓦解台灣人民及領導人的抵抗意志。

（三）空中及導彈攻擊。藉由短程彈道飛彈及精準的空中攻擊，北京可能對台灣進行奇襲，以摧毀台灣的國防力量，特別是對台灣的軍事及政治領導人實施「斬首行動」，使台灣在美國及其他國家來不及干預前，就喪失了反擊能力與意志。

（四）海上封鎖。北京可能威脅或宣布台灣海域附近的封鎖區，以作為敵意升高前「不求戰」的施壓手段或作為轉變到真正軍事衝突的前奏曲。另一方面，北京也

可能宣布航向台灣港口的船隻，必須先到大陸的港口接受檢查。或者，中國可能宣布在台灣港口附近海域舉行軍演或飛彈試射，以達到形同海上封鎖的效果。

（五）兩棲登陸進犯。最後北京也可能採取兩棲作戰的方式，軍事登陸台灣。不過要對台灣進行登陸作戰，涉及的因素非常複雜，也具相當程度的困難。北京方面可能不會先採取這樣的軍事行動，而會視情況配合前面幾種軍事行動再採行。²¹

針對以上的報告內容，總統特別在元旦祝詞中呼應指出：²²

包括美國、日本近期公布的「中國軍力報告」都明確指出，中國軍力的發展顯然超出合理的防衛需求，台灣面對如此立即而明顯的威脅，絕對不能心存任何僥倖幻想。如何積極強化台灣自我防衛能力，有效因應台海軍力平衡逐步向中國傾斜，已經是攸關國家安危與台海和平的重大課題。

但是為了有效因應台海軍力平衡逐步向中國傾斜的危機，自國民黨政府起就向美國提出多項防衛性武器的軍事採購，卻在民進黨執政後遭受國親新聯合的「藍軍」不斷地杯葛，使多項軍購預算延宕經年、遲遲無法交付審查，不但嚴重影響國防建軍及強化防衛能力的進程，更引發國際社會對於台灣自我防衛決心的疑慮，對國家安全將造成難以挽回的傷害。所以總統才再次懇切向在野政黨領袖及立院黨團呼籲，希望他們能夠以國家安全為重理性深思，即使不同意軍事採購的內容，至少也應該能夠付委討論，屆時立法部門要如何刪減，或者如何調整特別預算為年度預算，行政部門都可以尊重立法院的意見。同時陳總統也呼籲國人同胞，也應該對攸

關自身的安危，為國防預算付出關心、共同來監督，積極敦促行政與立法部門，為國家安全負起應有的責任。²³

「藍軍」所以不斷地杯葛多項軍購預算，表面上藍軍有各種託辭，其實追根究底，正如陳總統之前所言，是國家認同的問題在作祟。北京方面一直將民進黨政府主政下的軍事採購，抹黑成將助長民進黨政府的台獨路線，同時以此來分化藍陣營，如果藍營立委支持軍購就等於支持台獨，將被北京當局列為「拒絕往來戶」或至少是冷對待。其實中共要統一台灣，不管你走什麼路線，包括堅持中華民國主權獨立，只要不接受中共的統一，都是動武的藉口。假反台獨之名反軍購，根本是中了中共挑撥分化之計，更是國家認同上出了問題。台灣難道不是自己的國家嗎？不管它的國號叫什麼，但絕對不屬於中華人民共和國，這正是北京當局一心想「統一」台灣的原因，藍軍如果不能想清楚這一點，等國家沒有了，淪為中華人民共和國的二等公民，屆時恐怕後悔已晚！

伍、「積極管理、有效開放」確保經濟安全

元旦祝詞的另一項重點，是將兩岸經貿政策，從過去所推動的「積極開放、有效管理」，改為「積極管理、有效開放」，這項轉折引起了國人支持與反對的兩極意見。雖然總統一再強調，外界也不應將複雜的兩岸經貿政策，簡化為「開放」或「緊縮」的籠統二分法，但是不可否認地，外界的確是以「開放」、「緊縮」這種二分法，來看待陳總統的這項政策轉折。

事實上，個人認為不管是「積極開放、

有效管理」，或「積極管理、有效開放」，它的本質都是一樣的，也就是如陳總統所言，無論是開放或管理，其目的都是為了台灣整體的利益，而非中國的壓力或個別廠商的私利。開放與管理是兩條腿走路，為的是台灣的整體利益，這個整體利益是由繁榮與安全兩大支柱支撐出來的。沒有安全，繁榮只是鏡月雲花；沒有繁榮，安全只有保命，卻難以生活。正如陳總統在祝詞中所提到的，國家安全的核心價值在於「保國安民」，經濟發展的終極目標應該是「繁榮均富」，兩者都是台灣永續發展的必然要件，任何一項都不能偏廢。²⁴

但是為什麼要將「積極開放、有效管理」，改為「積極管理、有效開放」？一言以蔽之，自從2001年經發會的共識，政府將兩岸經貿政策，從李登輝時期的「戒急用忍」改為「積極開放、有效管理」後，四年多來實施的結果，有人心目中只有「積極開放」，而忽略了更重要的「有效管理」，造成目前台灣的經濟太過於依賴中國，成為北京當局對台施行「以民逼官、以商圍政」政策的有利籌碼，這對國家的整體利益極為不利。

根據估算，2004年兩岸全年貿易總額達六百一十六點四億美元（比上年成長33.1%），其中出口四百四十九點六億美元，進口一百六十六點八億美元，我方出超二百八十二點八億美元，兩岸貿易佔我對外貿易比重為18.0%，其中我對大陸出口佔我出口總額比重為25.8%。如果加計香港部分，我對大陸及香港貿易總額八百二十六點二億美元，佔我總額比重為24.2%，其中出口六百三十八點五億美元，佔我出口總額比重為36.7%，進口一百八十七點

七億美元，我方出超四百五十點八億美元。2005年，根據經濟部的估計我對大陸出口將達五百二十至五百五十億美元，出口比重27%，順差則達三百三十至三百四十億美元，若加計香港部分出口將超過七百億美元，出口比重37%，順差則達五百億美元（對美出口比重15%、對東協14%、對歐盟13%）。而自1987年至2005年4月的近二十年間，台灣對大陸累計的貿易順差有二千五百五十五億美元，超過台灣目前的外匯存底，並且自2001年底起中國大陸已成為我國最大的出口市場，且是最大的貿易順差來源。

在投資方面，根據經濟部統計，累計1991年至2004年12月底止，台商赴大陸投資案件累計為三萬三千一百五十五件，總金額達四百一十二點四億美元，佔我對外投資比重49.51%。根據大陸方面統計，截至2004年12月底止，台商投資投資案件累計為六萬四千一百八十八項目，協議金額為七百九十三點三五億美元，實際投入金額三百九十六點零五億美元。而美國國會的一項統計報告顯示，全世界對中國的投資總額是五千六百億美元，其中有一半高達二千八百億美元是來自台灣對中國的投資。²⁵

但是政府雖然透過境外金融中心（OBU）等各種機制，希望台商把對大陸投資所賺的錢匯回來投資台灣，成效卻非常有限。根據上市公司2005年第三季財務報表顯示，累計投資大陸金額最多的前五十家上市公司中，有八成沒有匯回任何一毛錢。該財報顯示，累計投資大陸金額前十名的上市公司，依序分別為南亞塑膠新台幣一百八十一億元、台積電一百二十二億元、統一一百一十一億元，其次為亞泥、台

化、華碩、台玻、光寶、台塑與華新麗華，全是知名企業。但這十大企業中，曾經匯回投資收益的只有南亞、亞泥兩家。其餘包括：統一、華碩、台積電，都尚未匯回。進一步看投資大陸金額前五名的上市公司，情況也類似。這些公司中，僅有國巨、廣達、遠紡、中華汽車等十家公司曾經匯回收益。相對於南韓，2003年該國對外直接投資三十四億美元，卻也吸引三十八億美元到南韓投資；而台灣2003年對外投資五十七億美元，卻只吸引了三十五點六億美元。²⁶ 這樣的結果顯示，「積極開放、有效管理」的兩岸經貿政策，正面臨挑戰。

其實，中國大陸這個號稱「世界工廠」，以及世界最大的市場，台商並不是非去不可，要賺錢世界有的是地方，更何況去中國投資不一定就會賺到錢。根據經濟部所發佈的《九十四年製造業對外投資實況調查報告》顯示，到中國大陸投資44.77%的廠商賺錢，36.23%虧錢，而到東南亞投資，除了到新加坡、泰國盈餘不如中國大陸外，到越南、馬來西亞、印尼，賺錢的比例都超過中國，達半數以上，分別是57.5%、53.85%、50%。所以陳總統才會說：因應國際激烈的競爭，唯有落實「深耕台灣、佈局全球」的經濟發展策略，而非僅僅依附一個特定的市場或單一經濟體。我們不能對中國的市場視而不見，但也不能把中國視為全部的市場或最後的市場。全球化絕對不等於「中國化」。台灣不可能「鎖國」，但是也不能把經濟的命脈和所有的籌碼都「鎖在中國」。更何況這些到中國大陸的台商，長期仰賴大陸低廉的勞力為利基，藉由大量生產、削價競爭來獲利，早已因為競爭者

眾，而迅速微利化、甚至無利可圖。²⁷

眾所周知，台灣的產業不管是過去的傳統工業，或後來的電子高科技產業，都是以代工為主，缺乏自己的品牌、專利、關鍵技術或高階零組件生產能力。當電子產業代工進入「微利時代」，各廠家所追求的只不過是5%左右的代工利潤，因此包括廣達、仁寶、華碩為首的大型筆記型電腦代工廠商，紛紛在台灣裁員、關廠，把愈來愈多的生產線轉移到大陸。「台灣接單，大陸生產、出貨」是毛利率走在失血邊緣的電子出口廠商的應對方式，但是海外生產比重提高，國內生產縮減，終於導致台灣出口放緩，國際貿易順差惡化，同時無形中也加重台灣對大陸的經濟依賴。不僅是電子、電機產品，連列名我國第二大出口的機械用具，也出現出口成長趨緩的現象，其中機械用具2005年上半年的出超規模，較上一年同期減少了三十四點九億美元，縮減幅度達到71.6%。經濟部就曾提出警告，台灣的高科技產業出口似乎步上國內傳統產業的後塵，一蹶不起。

相較於韓國，根據相關研究的分析報告，韓國與台灣廠商都將國內的生產基地移往國外，特別是向中國大陸移動。但是韓國移出的是相對的舊產業、舊技術，這些舊廠移出後，在國內又投資創造新產業、新技術，再將產品賣給移出的舊廠，由於國內的新廠不斷地掌握新技術及關鍵零組件，韓商在外投資的生產基地，必須回過頭來向國內購買，如此進一步帶動韓國的出口。相反地，台商在國外的投資，能夠帶動國內出口的能力卻越來越弱。根據經濟部調查，七年前大陸台商原物料由台灣供貨比例高達49%，2004年只剩下39.3%；零組件、半成品部分，七年前，

五成三由台灣供貨，2004年也只剩下46%。大陸台商就地採購，就地紮根的情況，越見明顯。另外在某些電子面板、半導體等高階零組件，因為韓國能夠生產或者價格更便宜，台灣的組裝廠反而會被要求，要用韓國的產品。總之，大陸台商對台灣的進口，無論質與量都在明顯的衰退中。

因此，陳總統才會指出我國部分產業競相前往中國設廠的模式，是否得以長期維繫，以及是否符合所謂的「藍海策略」顯然不無疑問，但卻已對台灣帶來結構性失業與薪資水準調升不易的沉重壓力。²⁸因為這不僅僅是國際貿易環境的問題，更是台灣產業結構的問題，產業無法升級或缺乏競爭力，短期是經濟面的問題，但是長期以往，將產生社會問題，更是國家重要利益受損的問題，也就是國家安全的問題，令人不能不加以重視。為此，陳總統強調，政府的角色必須「積極」負起「管理」的責任，才能「有效」降低「開放」的風險。執政者必須著眼於國家長遠的發展，為可以預見的風險把關，扮演經濟安全的守門人，不能夠討好或取巧。²⁹從總統這樣的談話看來，可知其並無意中斷兩岸的經貿交流，更不是批評者所謂的「鎖國」——把自己鎖在台灣哪裡都不去。事實上，「開放」仍然是扁政府的既定的政策，但是這種開放必須是對台灣的經濟發展、社會安定、國家安全是「有效」的，或者說是有貢獻的，更不可以是有害的，為此政府必須負起「積極管理」的角色，否則「鎖國」將是被中國牢牢鎖住，屆時北京當局就可以輕而易舉拿下台灣，這是作為台灣的領導人所絕對不能容許的。相信國人會同意執政者的這樣思

維，是真正地為了台灣這塊土地及兩千三百萬人民，完全是合情合理的。

陸、四大原則追求兩岸的共存共榮

對於兩岸的政治關係，陳總統特別指出：不論未來兩岸關係如何發展，都必須符合「主權、民主、和平、對等」的四大原則，這是阿扁一貫的堅持，也是多數台灣人民的堅持。不管是中國國民黨或者中國共產黨，都不能以任何違反這四大原則的手段，為台灣前途設定非民主的前提或排除自由的選項。我們必須清楚的告訴全世界，台灣的前途只有兩千三百萬人民的自由意志才能做最後的決定，不是中國人大片面通過、訴諸非和平手段的「反分裂國家法」，更不是窮兵黷武的軍事威脅所能專擅剝奪。³⁰

這一宣示與過去陳總統一貫的思維及所採行的政策是一致的，³¹ 值得一提的是，個人在之前所提到的總統府演講時，特別指出兩岸未來可以思考「歐盟」統合模式，以作為追求共存共榮的新思維時，曾經引起會中熱烈的討論，有質疑的，也有贊成的。其實陳總統在連任就職演說中，也曾經倡議過、並呼籲對岸領導人能夠以歐盟的整合經驗，來共同面對並處理兩岸未來的問題。對於個人所引起的這項熱烈討論，當時陳總統不便表示意見，不過在中午宴請國策顧問午宴時，陳總統特別指出：³²

當然，早上陳明通教授也特別提到歐盟統合的相關議題，引起大家非常熱烈的討論，阿扁也必須提出，有關歐盟的統合過程，只是一個參考的模式，並不是唯一的模式，也不是台灣未來要走的最後模式，當然也不是解

決兩岸歧見唯一的參考模式，但是有關歐盟統合的過程當中，其所揭櫫、呈現的精神價值是值得我們來參考的。

個人認為，在歐盟統合的過程當中有四大原則是不能忽視的。第一，主權的原則；第二，對等原則；第三，民主的原則；第四，和平的原則。大家都知道，歐盟統合之所以能夠有今天，最重要的是彼此之間能夠尊重，並接受每一個會員國都是主權獨立的國家，所以，對於主權國家的尊重及接受，才讓歐盟統合走到今天此一地步；第二，有關對等的原則，也就是在歐盟所有會員國中，沒有大小之分，不能說有一方是國家，另一方不是國家、有一方是中央，而另外一邊只是地方，這絕對不可能有今天歐洲統合的進度與成果，所以，對等及平等的原則也是非常重要的；第三，有關民主的原則，也就是說，人民當家作主，人民最大，每一個國家的人民都是最大的，必須要尊重人民的選擇，必須要尊重人民自由意願的選擇權利，這就是民主精神、民主原則非常重要的核心價值的所在；最後是和平的原則，亦即任何問題、歧見的解決，都不能違背和平的原則，也就是不得訴諸武力或非和平的手段，必須要透過對話，以和平的原則來加以面對及妥善的處理與解決。在歐盟統合過程中的四大原則：主權、對等、民主、和平，當然也適用在兩岸問題及歧見的解決，絕不能有任何違逆及抵觸。我也相信，陳教授提到的歐盟統合模式，基本上所要表現的也是在此，個人在此作補充，並提出個人淺

見就教大家。

總統的這一說法是與元旦祝詞前後呼應的，除了顯示其一貫的思維外，更彰顯出即使北京當局通過「反分裂國家法」，不惜以非和平的方式，達到統一台灣的目的，但是陳總統仍秉持著「善意和解、積極合作、永久和平」的一貫方針，願意以文明、創意及世界潮流的趨勢，來處理兩岸長期以來所存在的政治問題。而以歐盟的統合模式來處理兩岸的政治問題，不僅不會與台灣的憲政改造有任何矛盾之處，反而可以降低兩岸的猜忌與疑慮，使台灣的憲政改造更順利，徹底解決目前台灣因為憲政體制紊亂所造成的政治僵局。

柒、結論

從以上的申論，國人應可瞭解陳總統的元旦祝詞，是與過去其所堅持的兩岸關係思維及政府大陸政策是一致的。簡單來講，陳總統所領導的政府，對兩岸關係的戰略目標是希望「兩岸關係正常化」，現階段重點為「和平發展、平等、互利、互信」。進行這項戰略目標的指導原則是：「善意和解、積極合作、永久和平」，而達到此一目標的政策是：

一、凝聚國家定位共識：台灣是主權獨立的國家，依憲法國號是中華民國。

二、提出共存共榮願景：以歐盟統合模式作為兩岸未來全新的思維格局。

三、建構邁向願景的過渡性安排：從經貿、文化的統合到政治統合新架構，包括：

（一）協商兩岸和平穩定的互動架構：共同確保台海的現狀不被片面改變。

（二）發展經貿合作關係：以「積極管理、有效開放」達到當初「積極開放，有

效管理」所欲達成的政策目標。

（三）協助中國政治民主化：化解兩岸根本的矛盾。

這樣的思維與政策，在這次的元旦祝詞再度獲得確認，並成為政府團隊未來必須堅持到底、戮力以赴的明確目標。

本論文發表於「台灣民主化與國家安全」研討會，台北，台灣新世紀文教基金會主辦，2006年1月22日。

【註釋】

- 1.陳水扁，2006，〈民主台灣生生不息～中華民國95年開國紀念典禮暨元旦團拜祝詞〉，資料來源：<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4>。
- 2.同前註。
- 3.同前註。
- 4.同前註。
- 5.同前註。
- 6.自由時報，2006，〈期待陳總統在正確的方向下落實行動〉，《社論》，2006.01.02，第A2版。
- 7.中國時報，2006，〈繼續再空轉、內耗個兩年吧！〉，《社論》，2006.01.02，第A2版。
- 8.中國時報，2006，〈關起門來做皇帝能做多久？〉，《社論》，2006.01.03，第A2版。
- 9.有關陳總統在這方面的思維，請參見：陳明通等著，2005，《民主化台灣新國家安全觀》，台北，先覺出版社，第七章。
- 10.陳水扁總統競選指揮中心國家藍圖委員會，1999，〈跨世紀中國政策白皮書〉。載：行政院大陸委員會，《政府大陸政策重要文件》，台北，行政院大陸委員會出版，2002年4月二版，頁71-84。
- 11.同前註，頁72。

12. 這三個認知的共識是：一、兩岸現狀是歷史推展演變的結果。二、中華民國與中華人民共和國互不隸屬、互不代表。中華民國已經建立民主體制，改變現狀必須經由民主程序取得人民的同意。三、人民是國家的主體，國家的目的在保障人民的安全與福祉；兩岸地緣近便，語文近同，兩岸人民應可享有長遠共同的利益。詳見：行政院大陸委員會，《政府大陸政策重要文件》，台北，行政院大陸委員會出版，2002年4月二版，頁21。
13. 扁宋會十點共識及扁宋會後記者會陳總統的談話，參見：〈陳總統、宋主席會談聯合聲明〉，2005.02.24，總統府新聞稿；以及：〈總統與親民黨主席宋楚瑜會談後談話及記者會答問全文〉，2005.02.24，總統府新聞稿，資料來源：<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4>。
14. 陳水扁，2005，〈總統與總統府顧問餐敘〉，總統府新聞稿，2006.12.23，資料來源：<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4>。
15. 同前註。
16. 陳水扁，2006，〈民主台灣生生不息～中華民國95年開國紀念典禮暨元旦團拜祝詞〉，資料來源：<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4>。
17. 陳水扁，2005，〈總統與總統府顧問餐敘〉，總統府新聞稿，2006.12.23，資料來源：<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4>。
18. 去年12月25日國民黨主席馬英九在報上為文，極力主張現行的憲政體制在中央政府組織上是雙首長制，堅持以先進民主國家的慣例（指法國）來處理此一憲政課題，即閣揆應由國會多數黨或多數聯盟推舉擔任。即使陳總統今天不釋出組閣權，未來有一天國民黨贏得總統大選，而如果民進黨在國會取得多數，他主席下的國民黨也會願意釋出組閣權以建立憲政慣例。這種主張根本就違反民主政治的基本道理，須知人民直接選舉產生的總統，是人民與總統訂定所謂的「政治契約」，將國家機器委託他來經營四年或一段時間，這樣的政治契約除非人民以罷免總統的方式才可以撤銷，怎可以用人民與個別國會議員所訂定的「代議政治契約」來取代，這根本就是違反民主政治理論中「契約論」的基本道理。法國人雖然勉強創立這種憲政慣例，但是也受到相當的批評，根本就不足取。馬主席如果醉心於國會多數黨或多數聯盟組閣，只要支持憲政改造，廢棄總統直選，回歸並強化原來憲法上的內閣制即可，這絕對比憲政慣例的規範更清楚，而且更具有拘束力。
19. 陳水扁，2006，〈民主台灣生生不息～中華民國95年開國紀念典禮暨元旦團拜祝詞〉，資料來源：<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4>。
20. 日前國安會秘書長邱義仁召開記者會，特別指出總統的這一段話還有一項未講，就是北京當局想在2020年解決台灣。參見：鄒景雯報導，〈中國圖謀2020年解決台灣〉，《自由時報》，2006.01.11，第A1版。
21. *The Military Power of the People's Republic of China 2005, Annual Report*

- to Congress, Pentagon: Office of the Secretary of Defense.*
22. 陳水扁，2006，〈民主台灣生生不息～中華民國95年開國紀念典禮暨元旦團拜祝詞〉，資料來源：<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4>。
23. 同前註。
24. 同前註。
25. 〈總統接見第8屆「全國商店傑出服務店長」得獎人〉，2006.01.09，《總統府新聞稿》，資料來源：<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4>。
26. 陳一姍，2005，〈登陸投資前50大八成沒匯回半毛錢〉，《中國時報》，2005.12.05，第A13版。
27. 陳水扁，2006，〈民主台灣生生不息～中華民國95年開國紀念典禮暨元旦團拜祝詞〉，資料來源：<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4>。
28. 同前註。
29. 同前註。
30. 同前註。
31. 參見：陳明通，2005，〈我國大陸政策的檢討與前瞻〉，《新世紀智庫論壇》，第29期，台北，2005.3.30，頁44-77。另有修正版列於陳明通等著，2005，《民主化台灣新國家安全觀》，台北，先覺出版社，第七章。
32. 總統府公共事務室，2005，〈總統與總統府顧問餐敘〉，《總統府新聞稿》，2005.12.23。◎