

邱垂正、童振源，2008年9月，「陳水扁政府與馬英九政府的中國戰略之比較與檢討」，《戰略：台灣國家安全政策評論》，第1期，頁78-99。

## 陳水扁政府與馬英九政府的中國戰略之比較與檢討

邱垂正、童振源

### 一、 中文名稱：

陳水扁政府與馬英九政府的中國戰略之比較與檢討

### 二、 英文名稱

Comparison and Review on the China Strategies of the Chen Shui-bian administration and the Ma Ying-jeou Administration

### 三、 中文摘要

進入 21 世紀後，台灣藍綠兩大政治陣營最大差異在於對中國的戰略與政策；2008 年 5 月政黨輪替，也象徵台灣的中國戰略之「典範轉移」。執政八年的陳水扁政府無論從戰略觀與政策取向，已發展出清晰的脈絡架構，並有具體的實踐成果與挑戰。相較之下，雖然剛上台兩個月多，馬英九政府已經迅速構建其中國戰略與政策。透過比較與檢討，本文希望對照出台灣兩任政府在中國政策的戰略差異以及政策實踐。

相對於陳水扁政府的中國戰略可用「主權清晰、政經平衡」來概括，馬英九政府的中國戰略則可用「主權模糊、經濟優先」來形容。本文總結，現階段兩岸關係發展有三項發展趨勢以及台灣未來所必須面對的兩項風險。三項發展趨勢：一、兩岸關係將趨向緩和；二、兩岸互動節奏由中國主導；三、台灣對中國將快速開放。兩項風險：一、台灣主體性弱化，二、潛藏的兩岸主權衝突。

### 四、 **abstract**

In the wake of the 21<sup>th</sup> century, the most significant difference between the Blue Camp and the Green Camp of two major political forces in Taiwan lies in their strategies and policies toward China. The power alternation in May, 2008, signified a “paradigm shift” of Taiwan’s China strategy. In the past

eight years of ruling, the Chen Shui-bian administration had developed a clear policy framework as well as concrete results and challenges of its implementation. In comparison, although in power for only more than two months, the Ma Ying-jeou administration has rapidly articulated its strategy and policies toward China. Through comparison and review, this paper is to make it clear the differences between the Chen Shui-bian administration and the Ma Ying-jeou administration in terms of their strategies and policy implementation results toward China.

The China strategy of the Chen Shui-bian administration can be characterized as “Strategic Clarity on Sovereignty, Balance of Politics and Economy,” while the China strategy of the Ma Ying-jeou administration can be described as “Strategic Ambiguity on Sovereignty, Economy First.” This paper concludes three trends of current Cross-strait relations and two risks that Taiwan faces in the future. Three trends: approaching détente of the Cross-strait relation; the tempo of Cross-strait interaction being dominated by China; the acceleration of Taiwan’s social and economic opening to China. Two risks: the weakening of Taiwan consciousness; latent Cross-strait conflicts over sovereignty.

## 壹、 前言

若要觀察與研究台灣朝野兩大陣營的政策差異分析，單從宏觀的經濟社福政策來看差別有限，但從中國政策脈絡而言就差別甚大。無論基於歷史情感、關懷價值、戰略選擇、政策主軸、以及社會動員基礎，兩黨的中國政策有明顯的差異性。此外，兩岸關係與中國因素深深牽動台灣的國家安全與國家發展，這也為何台灣自有總統直選之來，就成為選戰政策討論焦點之原因。

民進黨過去八年執政的中國政策，無論從戰略觀與政策取向，已發展出清晰的脈絡架構，並有具體的實踐成果與挑戰。隨著政黨輪替後，馬英九政府上台迅速進行對中國政策的「典範轉移」，剛好可以對照出陳水扁政府與馬英九政府在中國政策的戰略設定差異。本文將從戰略制高點，包括戰略設定、價值選擇、互動架構、以及實踐結果，比較與檢討陳水扁政府與馬英九政府的中國戰略。

在分析上，本文將以兩任政府對台灣主權的態度與兩岸關係的立場作為兩大主軸分析。也就是說，兩任政府對台灣主權的態度是清晰或模糊，及兩岸關係的

互動機制是平衡 (balancing) 或扈從 (bandwagoning)。<sup>1</sup>在文章的架構上，首先本文分析陳水扁政府的中國戰略與成效。其次，本文分析馬英九政府的中國戰略與實踐。最後，本文評估與總結台灣兩任政府的中國戰略。

## 貳、 陳水扁政府的中國戰略

一言以蔽之，民進黨主政八年的國家總目標為國家正常化；在兩岸關係上，中國戰略目標即是兩岸關係正常化，即兩岸政府都應該面對現實、實事求是、相互尊重、創造多贏；要達成這項目標的戰略指導原則為：善意和解、積極合作與永久和平。陳水扁政府設定的兩岸關係未來發展原則為：主權、民主、和平與對等。其具體政策包括三個部分：

- 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：
  1. 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。
  2. 發展經貿合作關係：積極管理，有效開放。
  3. 協助中國政治民主化：化解兩岸根本的矛盾。<sup>2</sup>

陳總統希望凝聚的國家定位共識為：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份；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。<sup>3</sup>

然而，兩岸關係正常化的最大困難在於嬌小玲瓏的民主台灣卻要面對蠻橫凶猛的獨裁中國。就此而言，陳水扁政府提出「民主原則」是兩岸關係發展的基本底線與「政治統合」是兩岸共存共榮願景的雙贏模式，希望以全新的格局逐步化解兩岸將近六十年的衝突與對抗。

### (一)、民主原則的基本底線

在 2000 年 5 月的就職演說中，陳總統便提議以「民主原則」處理兩岸的問題：「[兩岸應該]秉持民主對等的原則，在既有的基礎之上，以善意營造合作的

<sup>1</sup> 吳玉山，1997，《抗衡或扈從—兩岸關係新詮》，台北市，正中書局，頁 18-20。

<sup>2</sup> 台灣安全研究小組·陳明通 等著，《民主化台灣新國家安全觀》(台北市：先覺，2005)，頁 283-288。

<sup>3</sup> 台灣安全研究小組·陳明通 等著，《民主化台灣新國家安全觀》(台北市：先覺，2005)，頁 291-307。

條件，共同處理未來『一個中國』的問題。」在 2004 年 5 月的就職演說當中，陳總統更明確地闡述：「台灣是一個完全自由民主的社會，沒有任何個人或政黨可以代替人民做出最後的選擇。如果兩岸之間能夠本於善意，共同營造一個『和平發展、自由選擇』的環境，未來中華民國與中華人民共和國或者台灣與中國之間，將發展任何形式的關係，只要兩千三百萬台灣人民同意，我們都不排除。」<sup>4</sup>也就是說，兩岸關係的未來發展是開放性的：只要在和平自主的環境中獲得兩千三百萬台灣人民同意，台灣便可以接受任何形式的兩岸新政治關係。

## （二）、政治統合的雙贏模式

陳總統提出「政治統合的新架構」作為兩岸共存共榮的雙贏基礎。他強調，只要中國「尊重中華民國生存的空間與國際的尊嚴，公開放棄武力的威脅」，台灣與中國便可以「從兩岸經貿與文化的統合開始著手，逐步建立兩岸之間的信任，進而共同尋求兩岸永久和平、政治統合的新架構。」<sup>5</sup>而且，陳總統主張，兩岸關係未來任何發展都必須符合「主權、民主、和平、對等」四大原則。<sup>6</sup>

所謂「政治統合」(political integration) 是中華民國(台灣)與中華人民共和國(中國)的統合，是一種「多主權體系的國家聯合體」<sup>7</sup>，以此超越目前兩岸主權的爭執和僵局。因此，「政治統合」的模式包括最鬆散的「國協」到比較緊密的「歐盟」或「邦聯」模式。陳總統在 2004 年的連任就職演說當中，更明確建議兩岸以歐盟統合模式作為建構兩岸未來關係的一項全新思維格局。<sup>8</sup>陳總統強調，歐盟統合模式最符合「主權、民主、和平、對等」四大原則。<sup>9</sup>

要落實「政治統合新架構」的願景，陳水扁政府強調，兩岸不僅要從經貿、文化的統合開始著手，更要有一套完整的過渡性安排，才能拉近兩岸現實利益與價值的距離，其主要內容有三：(一) 協商兩岸和平穩定的互動架構、(二) 發展兩岸經貿合作關係、(三) 協助中國政治民主化，以徹底化解兩岸根本的矛盾。在兩岸關係正常化的過程當中，兩岸和平穩定互動架構扮演非常關鍵的角色，以穩定兩岸關係的互動、降低兩岸意外衝突的風險、建構兩岸交流的秩序、促進兩岸合作的契機，進而營造兩岸長期交往的友善環境、邁向兩岸共存共榮的願景。

<sup>4</sup> 陳水扁，「陳總統五二〇就職演說：有關兩岸關係談話內容」，大陸委員會，2004 年 5 月 20 日，<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/ch930520.htm>。

<sup>5</sup> 陳水扁，「總統發表跨世紀談話」，大陸委員會，2000 年 12 月 31 日，<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/ch9001.htm>。

<sup>6</sup> 陳水扁，「陳總統中華民國 95 年元旦祝詞」，大陸委員會，2006 年 1 月 1 日，<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/ch950101.htm>。

<sup>7</sup> 台灣安全研究小組·陳明通等著，《民主化台灣新國家安全觀》(台北市：先覺，2005)，頁 130。

<sup>8</sup> 陳水扁，「陳總統五二〇就職演說：有關兩岸關係談話內容」，大陸委員會，2004 年 5 月 20 日，<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/ch930520.htm>。

<sup>9</sup> 總統府公共事務室，「總統與總統府顧問餐敘」，總統府新聞稿，2005 年 12 月 23 日。

## 參、 陳水扁政府的中國戰略成效

### (一)、確立台灣的主體性

在民進黨執政八年以來，「台灣前途由台灣人民決定」與「兩岸關係的未來是開放的」已經成為台灣的主流價值，同時搭配台灣主體意識的提升，成為台灣國家安全的最大屏障，也是兩岸互動與談判的戰略籌碼。根據國立政治大學選舉研究中心的民意調查，台灣人認同的比重從 2000 年 4 月的 42.5% 竄升到 2006 年 11 月的 60.1%，中國人認同的比重從 2000 年 4 月的 13.6% 急速下降到 2006 年 11 月的 4.8%。<sup>10</sup>

面對陳水扁政府推動台灣民主的深化與台灣主體意識的高漲，中國改變直接威脅台灣的口吻，反而強調要貫徹「寄希望於台灣人民」的方針。更具體而言，中國國家主席胡錦濤表示要充分尊重台灣人民當家作主、發展民主的意願，並且多次提出「有利於」的對台政策方針：有利於台灣人民的利益、有利於兩岸經濟交流與合作、有利於維護台海地區和平。<sup>11</sup>表面上，中國至少願意表達對台灣人民的尊重，懂得以實際利益或優惠措施籠絡台灣各階層的團體與收買台灣民心，包括台商在中國能取得特殊的優惠待遇。

### (二)、兩岸僵持互動

在 2000 年 3 月以前，中國國家主席江澤民多次強調「統一不能無限期拖延下去」，甚至要在未來 50 年解決兩岸問題、完成所謂的「國家統一」。<sup>12</sup>2000 年 2 月 21 日，中國在第二份對台政策白皮書當中甚至威脅，如果台灣無限期拖延統一之談判，中國考慮使用武力來解決兩岸統一問題。<sup>13</sup>在民進黨執政之後，台灣才從中國要求兩岸統一的政治框架與軍事壓力當中暫時解脫；從民進黨執政之後，中國便不再對台灣提出兩岸統一談判的建議與威脅。

在兩岸功能性議題協商方面，從 1995 年 6 月兩岸中斷協商之後，中國便要求台灣一定要接受「一個中國原則」才願意恢復兩岸功能性議題的協商。2000 年以後，中國政府開始提出兩岸應該在所謂的「1992 共識」與「一個中國原則」

<sup>10</sup> 日本琉球大學國際關係學系、香港大學民意研究計畫、台灣國立政治大學選舉研究中心，「台灣、香港、澳門、沖繩民眾文化與國家認同國際比較調查（2006）」，2006 年 11 月 27 日。

<sup>11</sup> 〈胡錦濤就新形勢下發展兩岸關係提四點意見〉，2005 年 3 月 4 日，全文參見中國國台辦網址 [http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh0.asp?zyjh\\_m\\_id=1046](http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=1046)。

<sup>12</sup> 徐東海，「北京公布泰晤士報專訪江澤民答問中文版」，《聯合報》，1999 年 10 月 20 日，版 13。

<sup>13</sup> 「中共發表對台政策白皮書摘要」，《中國時報》，2000 年 2 月 22 日，版 14。

的原則上恢復兩岸海基會與海協會的談判。中國政府交互使用「1992 共識」與「一個中國原則」，有時說「一個中國原則」的「1992 共識」，試圖逼迫台灣政府模糊地接受「一個中國原則」。

針對「一個中國原則」或「主權爭議」的問題，兩岸在 1992 年香港會談並沒有達成具體的文字共識或默契協議，最多只是在求同存異的精神上，雙方擱置政治爭議以推動兩岸事務性議題的協商。然而，兩岸對於 1992 年達成求同存異的共識並沒有簽訂協議，導致中國國民黨與中國政府雙方對共識之解釋南轅北轍。這使得所謂的「1992 共識」是否存在及其內涵為何，成為兩岸的重大政治爭議。

從 1992 年以來，國民黨一再堅持所謂的「九二共識」是「一個中國、各自表述」；但是，中國政府對所謂的「九二共識」的詮釋卻是「海峽兩岸均堅持一個中國之原則」。過去 15 年多，從來沒有一位中國官員曾經表示過「九二共識」就是「一個中國、各自表述」。相反的，中國政府多次公開指控前國民黨政府，「台灣將 1992 年共識歪曲為『一個中國、各自表述』，是為了在『各自表述』的名義下塞進分裂主張，海協會從來沒有承認、今後也不會接受台灣編造的所謂『一個中國、各自表述』」。<sup>14</sup>

陳水扁政府不願陷入中國政府以「一個中國原則」為內涵的所謂「九二共識」迷障，直接挑明台灣不可能接受「一個中國原則」，逼迫中國正視兩岸互動的根本障礙。從 2000 年以來，陳水扁政府向中國建議包括投資貿易、三通觀光、司法議題與互動架構等二十項以上的談判議題，<sup>15</sup>但中國始終不願移除談判的政治障礙。2005 年 1 月 2 日，中國終於放棄「一個中國原則」的談判前提，開啟兩岸功能性議題談判的序幕。

從 2005 年 1 月至 2008 年 5 月，兩岸談成三次包機協議，包括兩岸春節包機與四項專案包機協議，共執行 443 次往返航班。2008 年 7 月啟動「陸客來台」與「週末包機」，其實也是在民進黨的多次協商基礎完成的。從 2005 年 1 月至 2008 年 5 月，兩岸在多次談判過程中都接受的談判模式默契稱之為「2005 年共識」，這項共識不是兩岸正式協議文本的共識，而是兩岸談判的默契，其特徵為：擱置爭議、不設前提、相互尊重、實事求是、政府主導、民間協助。<sup>16</sup>

在兩岸政治談判方面，2004 年 5 月 17 日，中國發表公開聲明表示，希望在

<sup>14</sup> 王綽中，「中共國台辦對陸委會說帖做出正式回應」，《中國時報》，1999 年 8 月 5 日。海峽兩岸關係協會 編，《「九二共識」歷史存證》，（北京：九州出版社，2005 年 6 月），頁 3、12-13、15、24-25。

<sup>15</sup> 陸委會（2006），《政府大陸政策重要文件》，台北，陸委會編印，11 月，頁 135。

<sup>16</sup> 陸委會，〈我政府對 2005 年春節包機的立場〉，2005 年 1 月 28 日。

「一個中國原則」前提下，與台灣建立兩岸關係和平穩定發展的框架。2007年10月15日，胡錦濤也在他對中國共產黨第十七次全國代表大會的政治報告當中正式提出，願意在「一個中國原則」的基礎上，與台灣達成和平協議，建構兩岸和平發展框架。陳總統在多個場合中便不斷重申，台灣願意就任何形式的和平協定與中國進行協商。但是，令人遺憾的是，中國仍堅持「一個中國原則」的政治障礙，導致兩岸和平發展的談判議程受到阻礙。

最後，中國堅持陳水扁政府接受「一個中國原則」或「九二共識」才願意恢復兩岸兩會對話，同時透過「反分裂國家法」的制定與經常性的言語恫嚇，試圖透過法律戰、心理戰與輿論戰讓台灣人民感覺到戰爭的陰影與政治衝突的壓力，藉此壓迫陳水扁政府向中國做出政治原則讓步。但是陳總統均堅持無法接受，以致兩岸政治互動呈現僵持、經貿協商緩慢推進。

### （三）、兩岸穩健開放

2000年陳總統剛上台時，他主張「積極開放、有效管理」，並且配合台灣加入世界貿易組織的進程，持續擴大開放兩岸經貿往來。從2000年至2005年，兩岸經濟整合相當迅速。然而，兩岸經濟整合的速度遠遠超過陳總統擔憂的風險管控程度，所以在2006年初他提出「積極管理、有效開放」的政策口號。同時，陳水扁政府擔心台灣經濟過度依賴中國，擔心台灣產業發展的資源流向中國，因此在關鍵的高科技產業與台灣企業對中國投資上限部分仍有保留。

事實上，從2000年至2008年，兩岸經濟交流的進展相當快速。以國際貿易而言，中國在2002年以後成為台灣最大的出口市場，2003年以後成為台灣最大的貿易夥伴。2007年，兩岸貿易金額高達1,023億美元；如果加計香港在內，台灣對中國貿易佔台灣對外貿易總額的30.1%，台灣對中國出口佔台灣出口總額的40.7%。以對外投資而言，2000年台灣對中國投資的官方統計金額為26.1億美元，佔台灣對外投資的比重為33.9%；2007年台灣對中國投資的官方統計金額為99.7億美元，佔台灣對外投資的比重為60.7%。

## 肆、馬英九政府的中國戰略

從競選總統至就職總統二個月，馬英九總統一直沒有提出一套完整的中國戰略論述或中國政策白皮書。因此，現階段馬英九政府的中國戰略內涵只能歸納馬總統從2005年7月就任國民黨主席後的公開發言至2008年5月20日的就職演說。

## (一)、台灣主權定位模糊

相對於民進黨執政的主權清晰策略，馬政府回到一個 2000 年以前國民黨執政時期所採取模糊策略，而且採取比過去 1990 年代國民黨執政時期「一個中國、各自表述」更加模糊的策略，可稱為「三層模糊」。

### 1、第一層模糊，是台灣國家發展方向的模糊化

在馬總統就職演說中重申，「我們要以最符合台灣主流民意的『不統、不獨、不武』的理念，在中華民國憲法架構下，維持台灣海峽的現狀。」如果「不統、不獨、不武」是一個國家發展框架，那是一個消極模糊的框架，看不出未來台灣或中華民國被當成一個正常國家的形式來發展，也不清楚台灣與中國進行未來「政治統合」的可能性，將使台灣國家發展方向趨向模糊。此外，馬英九政府沒有清楚表示要捍衛台灣的國家主權，也沒有說明捍衛台灣主權的民主機制，更缺乏保障台灣主權的客觀機制，只是建立在中國不對台灣使用武力的善意基礎，讓台灣的未來充滿不確定性。

### 2、第二層模糊，將台灣現狀定義的模糊化

面對兩岸現狀，馬英九政府不敢明確地說明兩岸是兩個主權獨立的國家，但也不敢說明兩岸是一個國家，兩岸要在國際上要競逐「中國」的代表權。馬總統以中華民國憲法代替兩岸現狀的描述，並強調現行中華民國憲法是「一中憲法」架構，因此只要維持現行中華民國憲法不更動，就是維持現狀，而且符合台美中三方利益。<sup>17</sup>然而，馬政府強調的中華民國憲法的法理現狀只是台灣片面的法理詮釋，並沒有說明兩岸主權法理的矛盾與國際事實存在的衝突。馬英九顯然企圖以現行中華民國憲法的「一中架構」作為法理現狀的依據，用以模糊化台灣事實獨立的現狀。

此外，馬英九總統的維持現狀目標顯然與終極統一目標是矛盾的。2006 年 2 月馬英九於英國倫敦政經學院演講時強調，「中華民國憲法是一部一中憲法，所以不排除當兩岸間的整體發展條件趨於成熟時，即當中國大陸在政治民主、經濟繁榮和社會福祉方面的發展可以與台灣相互調和的時候，以兩岸的終極統一作為選項。國民黨堅定支持兩岸在可預見的未來繼續維持台海現狀，反對任何對現狀的片面改變，更反對所有非和平或違憲的改變現狀手段。」<sup>18</sup>馬總統既表示要維持現狀、反對改變現狀，卻又說明支持兩岸終極統一，顯示他的兩岸關係論述

<sup>17</sup> 范凌嘉，「馬英九：國民黨會維持四不一沒有」，《聯合報》，2006 年 3 月 26 日，第 2 版。

<sup>18</sup> 蕭旭岑，「2008 藍軍若勝，馬：92 共識為基礎，商定和平協議」，《中國時報》，2006 年 2 月 14 日，版 A4。



仍有矛盾之處。

### 3、第三層模糊，是兩岸主權爭議的模糊化

為了擱置兩岸法理現狀的衝突，馬政府提出以「92共識」將兩岸主權爭議模糊化。馬政府的中國戰略的核心概念在於承認有「92共識」，並希望在「92共識」的基礎上，重啟兩岸的協商。馬英九表示，「92共識」是兩岸雙方為尋求共通點與建立互信基礎，重點在於「一個中國，各自表述」，即雙方都接受所謂的「一個中國原則」，但容許、尊重各自不同的詮釋。<sup>19</sup>

2006年3月底馬英九在美國哈佛大學演講，提出兩岸應該在「一中各表」的「92共識」基礎上恢復協商，簽訂30-50年的和平協議，包括建立軍事互信機制、正式結束敵對狀態，同時發展讓台灣參與國際活動的過渡性架構(modus vivendi)。<sup>20</sup>在馬總統的就職演說明確指出：「1992年兩岸曾經達成『一中各表』共識，隨後並完成多次協商，促成兩岸關係順利發展」，同時重申「我們今後將繼續在『92共識』的基礎，儘早恢復協商……」。

然而，北京當局所定義的「92共識」就是「一個中國」原則，在意涵上與國民黨與馬政府定義有所不同，而且從1996年至2000年之間，北京當局曾多次發表聲明否認有所謂「一中各表」。<sup>21</sup>2008年3月底當選總統後，馬英九對外強調「若對岸否認一中各表，那對不起我們不談了。」<sup>22</sup>同時，當時內定國安會秘書長的蘇起也公開承認，自2005年6月國共展開交流以後，北京當局才不再公開否定「一中各表」的說法。<sup>23</sup>

事實上，馬總統已經為充滿爭議的「92共識」是否有事實存在加以定調，同時不去追究「92共識」的共識內容是馬政府所主張的「一中各表」，還是對岸堅持的「一中原則」，而是期望在兩岸各不否定對方定義的「九二共識」下重啟協商。可以說，針對「92共識」內涵的爭議，馬政府採取「一種共識，各自表述，互不否定」的模糊態度，將台灣主權爭議模糊擱置。

#### (二)、兩岸經濟開放優於台灣主體性

<sup>19</sup> 蕭旭岑，「2008 藍軍若勝，馬：92 共識為基礎，商定和平協議」，《中國時報》，2006 年 2 月 14 日，版 A4。

<sup>20</sup> 范凌嘉，「馬英九哈佛演說 提兩岸暫行架構」，《聯合報》，2006 年 3 月 23 日，A4 版。

<sup>21</sup> 自 1996 年開始，北京當局涉台的機構與智庫人士便不斷發表反對「一中各表」的說法，1998 年 8 月 4 日中共中央台辦與國台辦還發表共同聲明反對所謂的「一中各表」。王綽中，「中共同台辦對陸委會說帖做出正式回應」，《中國時報》，1999 年 8 月 5 日。

<sup>22</sup> 何孟奎，「馬英九：對岸若拒一中各表 就不談了」，《經濟日報》，2008 年 4 月 2 日，版 A13。

<sup>23</sup> 姚盈如，「蘇起：胡除九二共識外 也提一中各表」，《中國時報》，2008 年 3 月 28 日，版 A4。

兩岸經貿關係正常化必須要透過雙方政府協商才能逐步落實，仍而北京當局在許多重要經貿協議如正式直航、兩岸金融監理、投資保障協定、貨幣清算機制、智財權協商等等，或是中方所強調的兩岸經濟合作機制等，都強調台灣必須要接受「92共識」前提才願意協商。扁政府雖然致力於兩岸經濟開放，但基於維護台灣主權與主體性，不接受所謂的「92共識」政治前提，以致於扁政府的兩岸經濟開放進度難以滿足業者與民眾需求與期待。

馬英九在其創造兩岸和平與繁榮願景，解決兩岸問題的「五要」措施中，主張「促進兩岸經濟全面交流，建立兩岸經濟合作機制，促進兩岸展開全面的經濟合作，建立密切的經貿合作關係，包括全面、直接與雙向「三通」，開放金融服務業，導向兩岸共同市場的建立。」為了達成兩岸經濟開放的目標，馬英九在競選時強調：要在「九二共識」的基礎上和中國就經濟、安全與和平及國際空間三大議題展開談判。馬英九非常清楚指出，過去八年，陳水扁總統無法和中國談判，最重要關鍵就是不承認有「92共識」。<sup>24</sup>

由於陳水扁政府對台灣主權採取清晰戰略，在兩岸經濟交流上兼顧主體性與開放性的平衡，因此較難打開與中國的密切經貿談判。相對的，馬英九特別強調對中國經濟開放的重要性，馬英九政府願意向中國妥協，提出主權模糊戰略思維，以「92共識」模糊化兩岸主權爭議，藉此與中國展開經濟開放的談判。因此，經濟開放優於台灣主體性的原則，便成為馬英九政府的中國政策主軸之一。

在競選總統期間，馬英九曾經強調開放性的重點談話，歸納如下：

- 強調台灣真正的問題是要開放及國際化，如能真誠徹底的開放，包括對中國的開放，台灣才有生路。台灣開放不只是對中國，而是對其它地方都開放，這樣子人才、錢財與資訊才能進來。<sup>25</sup>
- 台灣經濟每況愈下，當務之急唯有盡速推動直航、開放金融業登陸，以及開放台商回台股票上市等三項政策。<sup>26</sup>
- 香港就是開放中國觀光客後獲利的很好例子；台北市有兩大科技園區，兩岸包機直航常態化是台商根留台灣的重要策略。<sup>27</sup>
- 推動兩岸直航不是意識型態，而是為了台灣好；台灣擁有許多國家沒有的優勢、條件，如果不夠開放，再好的條件也無法發揮。<sup>28</sup>

<sup>24</sup> 蘇秀慧、陳秀蘭、謝佳雯，「馬英九：兩岸直航一年內達成」，《經濟日報》，2008年1月23日，版A3。

<sup>25</sup> 「馬英九：臺灣對大陸開放才有生路」，《中央日報》，2006年2月19日，第2版。

<sup>26</sup> 劉潛如，「馬率團訪AIT盼臺美突困」，《中央日報》，2006年3月24日，第2版。

<sup>27</sup> 何佩蓉，「馬英九會連戰表達支持中國觀光客來台」，《台灣新生報》，2006年4月12日，第2版。

<sup>28</sup> 林世英，「馬：推動兩岸直航 是為台灣好」，《台灣新生報》，2006年6月13日，第5版。

- 他若當選總統，馬上推動兩岸經貿關係正常化，包括簽訂兩岸經貿合作協議、推動兩岸共同市場。另外，還將開放人民幣自由兌換、讓台資銀行登陸，及開放陸資來台設立據點。<sup>29</sup>
- 國民黨對開放兩岸經貿、促進台商回台投資、週末包機常態化與三通直航的堅定立場。但在目前政府主政下，這些理念實現非常困難，勢必要在 2008 政黨再次輪替，才能有機會讓台灣經濟重新出發。<sup>30</sup>
- 馬英九說：兩岸開放議題民間已經談了很多，我一上任，官方只要給個綠燈就可以做，例如，開放第一類大陸觀光客來台，我的規畫是一天開放 3,000 人，一年就有 110 萬人。<sup>31</sup>
- 將推動「雙黃金航圈」來帶動「雙營運中心」，讓「台商在台灣設立全球營運總部、外商在台灣設立亞太營運總部」；至於企業 40% 登陸上限，將以「技術」取代「資金」作為管制標準，策略上應改採「原則開放、例外管制」。<sup>32</sup>

### (三)、兩岸關係優於外交關係

2006 年 5 月馬英九認為，「兩岸在第三世界的外交競爭，真正重要的，應從源頭「兩岸關係」解決，找出台灣國際空間活路模式，才能有所突破，否則兩岸殺紅了眼，難免會有狀況，這是治本之道」<sup>33</sup>與民進黨政府時期認為外交關係與兩岸關係應保持平衡感比較，馬英九做出「兩岸關係優先」的戰略選擇。因此馬政府會認為發展兩岸關係比外交關係重要，而且兩岸關係是外交關係的基礎。

於 2007 年 6 月訪問印度時，馬英九闡述他心目中的兩岸關係模型，他並不要求兩岸相互承認 (mutual recognition)，而是希望相互不否認 (mutual non denial)。對於中國在國際上封殺台灣生存空間，馬英九主張兩岸可以「92 共識」為基礎後，至少讓雙方有協商舞台，將來再就個案一個個研商如何處理，以「互相不否認」為目標。<sup>34</sup>馬英九認為，「假如中國給予台灣多些外交空間，那麼有關兩岸在亞太地區島國的金援競賽將會終止。在國際空間上，台灣必須和中國建立兩岸自行發展出來的最佳暫行架構。假如中國一直採取外交手段打壓台灣，這將不會對兩岸關係會有任何建設性的發展。」<sup>35</sup>這是馬英九欲借兩岸關係的互動模式，與北京當局商談台灣參與國際空間的問題。

<sup>29</sup> 羅兩莎，「馬主張兩岸共同市場」，《聯合報》，2007 年 10 月 25 日，版 A2。

<sup>30</sup> 高家菁，「馬英九：政黨再輪替 經濟重出發」，《中華日報》，2007 年 2 月 27 日，第 2 版。

<sup>31</sup> 蘇秀慧、陳秀蘭、謝佳雯，「馬英九：兩岸直航一年內達成」，《經濟日報》，2008 年 1 月 23 日，版 A3。

<sup>32</sup> 張志榮，「馬英九推動雙黃金航圈」，《工商時報》，2007 年 3 月 21 日，版 A4。

<sup>33</sup> 「馬英九：活路模式應從源頭兩岸關係解決」，《中央社》，2006 年 5 月 11 日。

<sup>34</sup> 范凌嘉，「不求相互承認 馬：盼兩岸相互不承認」，《聯合晚報》，2007 年 6 月 13 日，第 2 版。

<sup>35</sup> 林世英，「馬：中國給台灣空間 金援賽將終止」，《台灣時報》，2006 年 5 月 11 日，第 4 版。

2007年11月馬英九的外交白皮書，提出外交「活路模式」，希望以92共識為基礎，在互不否認的情況下，與對岸展開務實協商。<sup>36</sup>馬英九認為，台灣如何突破遭區域經濟體排除的危機，一方面要和東協各國談，更重要的是和中國談。馬英九表示，他重申在對岸撤除飛彈的前提下，兩岸簽訂和平協定和綜合性經濟協定，也將和對岸洽談國際空間問題，強調對岸「沒理由在打壓我們！」<sup>37</sup>

在軍事安全方面，也是優先建立在兩岸關係的基礎上，馬英九表示「國民黨明年若能執政，一上任後就與中國大陸展開協商談判，在92共識的基礎上，第一個要談的是安全問題，希望達成和平協定，其中包括軍事互信機制，在短時間內結束兩岸的敵對狀態。」<sup>38</sup>過去台灣軍事安全依賴美國支持與軍售，如今馬政府對中國戰略傾斜後，已經對台美軍事合作與軍售帶來極大的負面因素。<sup>39</sup>

在加入區域經濟整合方面，也是透過兩岸關係來突破台灣在東亞經濟整合被邊緣化的危機。馬英九認為，要突破被台灣在東亞經濟整合的問題，一方面要和東協各國談，更重要的是和中國談。蕭萬長則重申，台灣只要與中國關係改善，在中國「可以接受的」安排下，台灣就有機會加入東協。<sup>40</sup>因此馬政府將優先以兩岸關係的解決途徑，作為台灣進入東亞區域經濟整合的主要途徑。

## 伍、 馬英九政府中國戰略的實踐

馬政府採取台灣主權模糊戰略，並強調兩岸經濟開放優於台灣主體性，兩岸關係優於外交關係，經過不到4個月時間實踐，初步可歸納為五項戰略結果，包括：1、台灣主體性弱化；2、中國主導下的兩岸互動；3、台灣向中國戰略傾斜；4、兩岸快速發展；5、潛藏的兩岸主權衝突。

### （一）、台灣主體性弱化

在競選總統期間，馬英九提出以「一中各表」的「九二共識」恢復兩岸協商，而且強調不追求法理台獨的立場，不支持「以台灣名義加入聯和國」的公民投票；在總統就職演說當中，除了重申上述承諾之外，馬英九總統提出所謂「兩岸人民同屬中華民族」的概念。總而言之，馬英九政府的戰略目標是「和平」高於「主

<sup>36</sup> 許永傳，「馬英九外交白皮書提活路模式」，《民眾日報》，2007年11月21日，第A5版。

<sup>37</sup> 彭顯鈞、高嘉和，「馬會工商界 兩岸議題問答像套招」，《自由時報》，2008年1月24日，版A2。

<sup>38</sup> 「馬：執政後將與中好好談」，《台灣新生報》，2007年6月5日，第2版。

<sup>39</sup> 林寶慶，「華郵指我私下拖延軍購」，《聯合報》，2008年6月13日，版A4。劉屏，「凍結對台軍售？太平洋美軍司令吉亭未否認」，《中國時報》，2008年7月18日，版A2。

<sup>40</sup> 彭顯鈞、高嘉和，「馬會工商界 兩岸議題問答像套招」，《自由時報》，2008年1月24日，版A2。

權」、「妥協」高於「尊嚴」、「開放」優於「主體」。

今（2008）年4月1日與陳水扁總統見面時，總統當選人馬英九非常明確地表示，若對岸否認「一中各表」的「九二共識」，則他不會與中國談判。<sup>41</sup>在所有的官方聲明或文件當中，中國從來沒有公開承認「九二共識」是「一中各表」。針對「92共識」的不同內涵，目前兩岸透過所謂「相互不否定」與「一個共識、各自表述」達成政治合作默契。

在今年3月26日，胡錦濤與美國布希總統通話時，美國白宮的簡報與新華社的英文新聞稿都提到兩岸應該在「九二共識」的基礎上恢復對話，也就是兩岸都承認一個中國，但雙方同意對其定義有不同看法（**Chinese Mainland and Taiwan should restore consultation and talks on the basis of “the 1992 consensus,” which see both sides recognize there is only one China, but agree to differ on its definition.**）。<sup>42</sup>

然而，新華社的中文稿卻只提到「九二共識」與「一個中國原則」，而且新華社英文稿對「九二共識」的新說法並不完全與馬英九政府的「一中各表」相同，而是「各表一中」或「一中不表」。1996年10月8日，海協會常務副會長唐樹備在中外記者會當中指出：「海協會和海基會在一九九二年底，關於『一個中國』的問題，確實有過共識，這一共識就是海峽兩岸都堅持『一個中國』的原則，我們各自口頭上表述這句話，關於『一個中國』的政治內涵，我們兩會不去討論它。」<sup>43</sup>所以，中國希望表述的是「兩岸都堅持『一個中國』的原則」，而不是「雙方可以各自表述『一個中國』的內涵」。中國的策略是「各表一中」或「一中不表」，而不是馬英九政府希望的「一中各表」，讓台灣對「一個中國」有不同的詮釋，以便爭取台灣的主權地位與國際空間。

在具體的案例上，馬英九政府卻不斷弱化台灣的主體性。在參與國際組織的議題上，馬英九政府提出「中華台北」的名稱，外交部公文書、總統府網站與郵局都要去「台灣」、恢復「中華」。馬總統甚至表示，未來與來訪海協會會長陳雲林可以「先生」名義來相互稱呼。<sup>44</sup>外交部長歐鴻鍊曾強調，**Chinese Taipei**跟「一中各表」是同樣精神，「你說是中國台北，我說是中華台北，就是各表。」<sup>45</sup>然而，今年7月，從國台辦到新華社對於台灣參加北京奧運都以「中國台北」來稱呼矮化台灣；在台灣民意反彈之下，馬政府又強硬表示不能接受中國的稱呼，

<sup>41</sup> 何孟奎，「馬英九：對岸若拒一中各表 就不談了」，《經濟日報》，2008年4月2日，版A13。

<sup>42</sup> Yan Liang, “Chinese, U.S. President Hold Telephone Talks on Taiwan, Tibet,” March 27, 2008, [http://english.gov.cn/2008-03/27/content\\_929733.htm](http://english.gov.cn/2008-03/27/content_929733.htm).

<sup>43</sup> 「唐樹備昨在京答記者問」，文匯報，1996年10月9日。

<sup>44</sup> 蕭旭岑、陳洛葳，「馬：陳雲林來就稱呼我馬先生」，《中國時報》，2008年6月18日，A2版。

<sup>45</sup> 林庭瑤，「外長：以中華台北申衛 彈性大」，《中國時報》，2008年6月3日，A2版。

凸顯馬政府前後矛盾。<sup>46</sup>

在兩岸協商互動方面，民進黨政府除了透過雙方政府授權之公協會進行事務性、功能性議題的「澳門協商模式」外，並無其他政黨或政府間交流管道。然而國民黨在野時，中共為孤立民進黨政府，自 2005 年國共「連胡會」簽訂「連胡公報」以來，已進行共 4 次「國共交流」的經貿、農業、文化等的平台論壇。<sup>47</sup>馬政府上台後，國共交流平台不但沒有失去功能，反而成為指導政府協商的交流軌道，例如先召開 5 月 26 日至 28 日的國共「吳胡會」，才有 6 月 13 日至 14 日的「兩岸兩會協商」。未來國共黨際交流平台對政府授權協商的影響，是否已確立「先黨後政」、「先國共論壇、後兩會協商」、「政黨協商、政府簽約」模式，以及「連胡公報」五點共識對馬政府是否具有政治約束效力，這種提高政黨交流影響力，弱化台灣政府公權力與主體性的作法，值得後續關注。

此外，在今年 6 月兩會協商期間，馬政府對台灣主權問題刻意採取迴避的態度。海基會董事長江丙坤在會見中國國家主席胡錦濤時不敢說中華民國是一個主權獨立的國家；相較於故海基會董事長辜振甫在 1998 年 10 月會見當時中國國家主席江澤民的情形，要求北京當局要正視中華民國存在的事實。相較之下，前後兩位海基會董事長對台灣主體性與主權的表現與立場有明顯差別。

兩岸之間最敏感的互動場域就是台灣參與國際社會的問題，這幾乎是中國敵意的主要來源。若是依據馬政府的主權模糊策略，要與北京商量台灣加入國際社會的議題，馬政府可能準備以進一步模糊化台灣主權的身份、名稱與形式。事實上，與中國協商台灣參與國際社會，其實就是協商台灣主權，以北京當局可以接受的方式，讓台灣參與國際社會。但是，以這種拿自己國家主權與「敵國」協商討論，能否被在野黨與台灣人民接受，不無疑問。例如，馬政府拋出將以「中華台北」加入世衛組織的風向球，就引發台灣內部激烈反彈。<sup>48</sup>再如，中國國台辦主任王毅表示無法接受台灣正式參與世衛組織也引發台灣輿論一片撻伐。<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> 兩岸奧會曾經於 1989 年達成中文名稱以「中華台北」來稱呼台灣，過去中國奧委會以「中國台北」稱呼台灣，經台灣抗議，中國奧委會還遭國際奧委會的指正，惟馬政府執政後，國台辦與新華社都以「中國台北」指稱台灣，引發輿論不滿。參見「捍衛中華台北」，《中國時報》，2008 年 7 月 18 日，A2 版，社評；蘇永耀、田世昊、李欣芳，「奧運名稱遭中國矮化，陸委會將促中遵守奧會模式」，《自由時報》，2008 年 7 月 17 日，A4 版。

<sup>47</sup> 除首次國共領導人於 2005 年 4 月 26 日至 5 月 3 日北京舉行「連胡會」，並發表連胡新聞公報，又分別三次國共論壇：第一次 2006 年 4 月 14 日至 15 日在北京舉行的「國共兩岸經貿論壇」；第二次 2006 年 10 月 17 日於海南島博鳌舉辦「國共兩岸農業合作論壇」；第三次 2007 年 4 月 28 至 29 日於北京舉辦「國共經貿文化論壇」；第四次 2008 年 5 月 26 日至 28 日兩岸首次執政黨會談的「吳胡會」。

<sup>48</sup> 林庭瑤，「外長：以中華台北申衛 彈性大」，《中國時報》，2008 年 6 月 3 日，A2 版。

<sup>49</sup> 「馬政府熱臉貼冷屁股 人民情何以堪」，《自由時報》，2008 年 6 月 27 日，社論，A2 版。

總而言之，小國扈從大國的代價就是對傷害小國的主權。<sup>50</sup>就此而言，馬政府「扈從」中國的程度增加，其代價就是傷害與弱化台灣主權越多。

## (二)、中國主導下的兩岸互動

2008年4月1日，馬英九說中國否認「一中各表」便不談，但海基會向海協會提議協商的信函卻完全沒有提到「一中各表」，中國無從否認。馬政府在6月10日公布「中華民國政府對現階段開展兩岸協商之政策說明」中，具體列出「在『92共識』的基礎上，恢復海基、海協兩會制度化的協商機制，與大陸展開協商」。<sup>51</sup>陸委會在授權給海基會的協商文件也是載明在「92共識」基礎，至於馬政府的「一中各表」則漸漸從官方文件與官方說法逐漸消失，更完全不見於兩岸的協商互動，只剩下「92共識」。

過去兩岸無法開啟正式協商，最主要是北京當局對「一個中國」原則的協商前提的堅持。後來，基於對台統戰需要，中國將協商議題區分為兩種：第一類是必須有「一中前提」的核心議題，如三通直航、兩岸金融監理協定、貨幣清算協定、兩岸投資保障協定，以及政治議題如和平協議、兩岸軍事信心互信機制等議題；第二類是不需「一中前提」的協商議題，如客貨運包機協商、陸客來台等等。至於決定哪些議題必須與「一中前提」掛勾，哪些不需要，則完全取決於北京當局決定。

馬政府以「92共識」作為規避「一中原則」與打開兩岸協商的鑰匙。但是，在中國看來，「92共識」與「一中原則」是同義詞，至於馬政府「一中各表」說法，北京當局是既沒有支持也沒有反對，如同「一中不表」。其實這種「一中不表」是北京當局的高明策略，未來北京以台灣馬政府的言行表現是否符合其「一中原則 92共識」的標準，作為其繼續與馬政府繼續推動各項議題協商的依據。若台灣政府之作為違背北京當局所定義「92共識」，或超越北京當局所能容忍限度，則兩岸協商將受到阻礙或停頓，甚至台灣將受到懲罰。

截至目前為止，中國政府相當克制、展現彈性，希望暫時擱置兩岸主權爭議、恢復兩岸兩會協商。2008年4月中旬，副總統當選人蕭萬長應邀前往博鰲論壇，並且與胡錦濤會面。在蕭萬長與胡錦濤的會面上，兩人都不提「一中各表」或「一個中國原則」，只提出「九二共識」的基礎上恢復兩岸協商。隔天，在中國商務部發出的新聞稿提到，兩岸應該在「一個中國原則」下盡快恢復協商。在蕭萬長的抗議之下，中國商務部在二小時之內立刻刪除「一個中國原則」的字樣。這在

<sup>50</sup>吳玉山，1997，《抗衡或扈從—兩岸關係新詮》，台北市，正中書局，頁20。

<sup>51</sup>陸委會，2008年6月10日，「中華民國政府對現階段開展兩岸協商之政策說明」，陸委會網站，<http://www.mac.gov.tw/>。

過去是不可想像的，中國官員豈會同意刪除新聞稿中「一個中國原則」的字樣。在4月底與5月底與連戰及吳伯雄的會面上，胡錦濤也都只提到「九二共識」，不提「一個中國原則」。在6月中旬兩會談判的整個過程當中，中國完全沒有提到「一個中國原則」，只有在胡錦濤與江丙坤會面時，胡錦濤才強調「九二共識」是兩會談判的基礎，但是江丙坤完全沒有提到，也沒有出現在兩岸的協議文件與新聞稿當中。

除了在談判前提的讓步之外，中國也相當配合馬英九政府兌現七月四日開放中國觀光客來台觀光與兩岸包機的政見承諾。兩岸兩會已經在6月13日正式簽訂兩項協議，而且為了配合馬英九政府，中國特地在7月18日正式開放觀光客到台灣之前，在7月4日實施所謂「首發團」，安排中國官員與民間特定人士搭機前來台灣旅遊。在談判規格上，在陳水扁政府時期，台灣參與談判的官員層級只有到局長級；在最近的兩會談判上，中國同意台灣副部長級官員直接上談判桌進行兩項議題的談判。這些都是兩岸前所未有的發展，讓馬英九政府能達成競選承諾，顯示中國政府對馬英九政府的配合。

在陳水扁政府時期，中國希望優先談判「客運包機」，台灣希望優先談判「貨運包機」；最後，雙方妥協，願意就兩岸觀光、客運包機與貨運包機三項議題「一起商談、一併安排、同步實施」。事實上，在2007年8月前，兩岸已經針對貨運包機安排的協商取得共識，但因為中國基於台灣內部政治情勢評估，不願意在台灣總統大選前與民進黨政府達成協議。可是大選後，馬政府急於兌現「7月4日」的政見支票，所以整個談判議程任由中國主導，包括台灣希望談判的「貨運包機」、「增加班次」、「開啟更多航點」與「建立新航路」等議題都在中國的堅持下而延至下階段談判，完全取決於中方給不給、讓不讓。<sup>52</sup>由此可見，馬政府首次兩岸兩會協商的進程與議題很大程度是掌握在北京手上，由中方所主導。

馬英九政府答應中國的政治前提，以「92共識」為兩岸兩會協商的基礎，推翻過去民進黨執政期間，兩岸不設前提，由政府與民間團體合作的「澳門模式」。<sup>53</sup>在沒有任何政治前提下，「澳門模式」運作原則在於「政府主導、民間協助」，因而發展出「多元談判模式」，包括官方、準官方、半官方與民間談判等不同渠道，其目的要兼顧開放性與主體性平衡考量的戰略目標。<sup>54</sup>馬政府則在「92共識」政治基礎下重啟協商，將兩岸協商事務全部歸口於海基會一條鞭運作，官方代表則以顧問身份加入海基會的協商團隊，參與協商，則建立以開放性為主軸的戰略目標。

<sup>52</sup> 王銘義，「包機、旅遊協議，取決中方給不給」，《中國時報》，2008年6月13日，A3版。

<sup>53</sup> 陳洛薇、蕭旭岑，「澳門模式走入歷史，兩岸談判不排除官對官」，《中國時報》，2008年6月6日，A3版。

<sup>54</sup> 蘇永耀，「陳明通：獨漏貨運包機 台灣優勢盡失」，《經濟日報》，2008年6月7日，A2版。



澳門模式與兩會模式最大差別，除了「92共識」之外，在官員參與層級、議題範圍領域都有明顯差別。如下表：

表一：扁政府澳門模式與馬政府兩會模式之比較

談判模式	有無政治前提	官員參與層級	議題領域	對台之評估影響
澳門模式	無	高階事務官	被授權之功能性、事務性議題	優點：政治風險低，適合專業議題協商，技術面容易達成協議。 缺點：參與官員層級有限，議題領域受限制，談判節奏受制於中國。
兩會模式	九二共識	除事務官，政務官參與	涉及所有政經重要議題	優點：兩岸重大政經議題可經由政府官員協商，進行解決。 缺點：九二共識解釋權、懲罰權皆在北京，政治風險難測。

作者製表

由於馬英九政府認為兩岸經濟整合與合作是促進台灣經濟發展的主要動力，而且兩岸經濟開放優先於台灣的主體性，因此未來馬英九政府可能會貪餌吞鉤，讓中國隨時有機會乘虛而入、壓迫台灣政府做出政治原則的讓步。例如，中國對於兩會協商議程的掌控及刻意延宕簽署已經談妥的貨運包機協議，可能在累積中國未來對台灣進行政治施壓的籌碼。

再者，馬團隊基於勝選考量，對於尚須要兩岸協商事項，就以片面的具體開放時間表做政見訴求，如7月4日實施兩岸週末包機直航，一年之內完成兩岸直航協議，開放中國觀光客初期每天3,000人，第二年每天5,000人，第三年每天7,000人，第四年每天一萬人等具體時間表政見，致使選後面對兩岸協商，往往因時間壓力而籌碼盡失，自陷不利處境，喪失主導權。

7月中旬，馬政府宣布要在2008年底開放25項兩岸交流重大政策。<sup>55</sup>雖然大部分開放措施不需要兩岸協商，但是如果中國抵制或不願意配合台灣的開放政策，台灣勢必無法完成既定的開放規劃。也就是說，馬政府自曝時間底線可能再度讓中國對台灣可以予取予求、主導兩岸互動的節奏，屆時馬政府可能又得屈服於中國的政治條件。

### (三)、台灣向中國戰略傾斜

<sup>55</sup> 李順德，「25項兩岸政策 年底前 大鬆綁」，《聯合報》，2008年7月17日，A3版。

在戰略上，馬英九政府依賴中國政府促成兩岸政治和緩、配合兩岸兩會協商、達成兩岸經貿開放、維護兩岸和平穩定、爭取台灣的國際空間、及降低兩岸軍事緊張關係。因此，馬英九政府對於中國內部發展、兩岸關係與外交關係的戰略態度將會不同於陳水扁政府的思維，也就是兩岸關係發展優於台灣的外交關係擴展及中國的民主與人權進展。

但馬政府執政以來兩個多月，卻至少兩件事情凸顯馬英九政府的國際戰略優先順序。首先，馬英九總統每年都會在六月四日撰文紀念中國六四天安門屠殺事件，今年不僅沒有強烈批判，反而讚揚中國政府救援四川地震迅速、中國新聞自由有進步。<sup>56</sup>相對的，去年馬英九以總統參選人的身份高分貝批判中國政府踐踏人權，封殺台灣加入世界衛生組織等國際組織。

第二，馬英九政府擔心美國對台軍售會破壞兩會在 6 月中旬的觀光客與包機協商，要求美國政府在未來幾週不要向美國國會送出軍售通知，以免刺激中國政府。然而，馬英九政府的立場可能已經激怒美國政府或讓美國政府擔心無法掌控兩岸發展的趨勢，造成美國政府決定擱置對台灣的 110 億美元軍售案及數十架 F16 戰鬥機採購案，甚至可能拖延至美國總統布希卸任之後。<sup>57</sup>

從平衡與扞從的觀點而言，馬英九政府可以說是自 1949 年以來第一個對中國採取實質的扞從戰略的台灣政府。這種對中傾斜的戰略，固然為目前的兩岸關係帶來暫時性的和緩，減少了中國對台灣外交打壓與軍事威脅的能量；但也勢必改變或減少長久以來美日兩國對台灣安全持續性的關注與協助。台灣戰略地位是否因馬政府對中戰略傾斜而失去國際戰略價值，是否因馬政府失去戰略平衡感，而減少原有國際社會對台灣的聲援與支持，仍需密切觀察。

#### (四)、兩岸快速開放

在馬英九總統上台之後，在「92 共識」下與中國重啟協商，除七月完成中國觀光客來台以及週末包機之外，也已宣示要進一步開放兩岸經濟交流的政策，包括全面開放小三通、調整台灣企業赴中國投資 40% 上限、開放與吸引台商回台上市、開放 12 吋晶圓登陸、開放中國大學生來台就讀、開放中資來台投資（包括房地產、製造業、金融服務業、其他服務業）、承認中國大專學歷、擴大中國商務與專業人士來台。

同時，目前馬英九政府預計推動兩岸經濟與社會交流協商的議題包括：兩岸

<sup>56</sup> 蕭旭岑、陳洛薇，「馬低調悼六四 近年最溫和」，《中國時報》，2008 年 6 月 5 日，A5 版。

<sup>57</sup> 張宗智，「暫停軍售 美：台內部政治所致」，《聯合報》，2008 年 6 月 27 日，A18 版；范凌嘉，「馬英九：軍購案美意見很多 我們也很為難」，《聯合報》，2008 年 7 月 13 日，A2 版。

貨運包機、兩岸海運直航、中國熊貓來台、兩岸金融監理機制、兩岸貨幣清算機制協議、兩岸智慧財產權保障、兩岸投資保障協議、兩岸共同打擊犯罪、兩岸漁工合作、避免雙重課稅、兩岸商務爭端解決機制、兩岸司法互助、兩岸能源合作、兩岸漁業合作、兩岸勞務合作、第二階段兩岸直航（平日包機）、第三階段兩岸直航（正式直航的航權協定）等等。

雖然在競選總統期間，馬英九陣營提出所謂「兩岸共同市場」的想法，但是馬英九多次澄清不是要推動兩岸勞動市場的完全流動，也不是要讓兩岸農產品自由貿易，「兩岸共同市場」是長期目標，短期內不可能達成。整體而言，馬英九政府的政策應該會加速推動兩岸經濟整合，而且透過兩岸協商進一步擴大兩岸經濟整合的幅度與領域。

2008年7月兩岸兩會協商開放陸客來台、客運包機後，並預告了下一階段將討論貨運包機、平日包機、截彎取直的包機直航，以及可能的兩岸經濟合作機制與綜合性協議。過去長期停滯不前的非正常化、非制度化的兩岸關係，似乎可藉兩岸恢復制度化協商，逐漸快速邁向兩岸交流常態化。

除了涉及雙邊事務需要兩岸協商之外，在操之在我的開放措施部分，過去台灣內部極具爭議性的產業登陸議題，馬政府在上任不到兩個月就宣示要開放，包括開放12吋晶圓廠赴大陸投資<sup>58</sup>；以及要在這幾個月內陸續放寬企業登陸投資40%上限，並對企業總部設在台灣，不設投資上限等<sup>59</sup>。

### （五）、潛藏的兩岸主權衝突

兩岸衝突的根源在於中國政府不願意承認中華民國在台灣存在是主權國家的事實，進而企圖矮化台灣在兩岸關係的地位、封殺台灣在國際社會的生存空間，最終達到消滅中華民國與併吞台灣的目的。在短期的運作上，馬英九政府的戰略模糊之主權立場可能暫時掩飾兩岸主權衝突、緩和兩岸關係的緊張與衝突；但長遠而言，兩岸問題的根本矛盾可能導致兩岸衝突的僵持與對峙。

從1992年至今將近16年，中國沒有一個官員曾公開承認過兩岸有「一中各表」的「九二共識」。<sup>60</sup>一直以來，馬英九總統都很自信地說，一個中國就是中華民國，但是現實上這便是在國際上造成兩個中國，因為還有一個中國是中華人民共和國。因此，1995年9月19日，當時海協會常務副會長唐樹備便曾批評國民黨政府，台灣國統會對「一個中國原則」的定義，企圖口頭上講「一個中國」，

<sup>58</sup> 范凌嘉，「馬暗示 開放12吋晶圓廠登陸」，《聯合報》，2008年7月11日，A2版。

<sup>59</sup> 王莫昀，「大鬆綁 總部在台投資大陸不設限」，《中國時報》，2008年7月12日，A1版。

<sup>60</sup> 王緯中，「中共國台辦對陸委會說帖做出正式回應」，《中國時報》，1999年8月5日。

而實際上搞「兩個中國」、「一中一台」。<sup>61</sup>

在競選總統期間，馬英九強調台灣的主體性、台灣是一個主權獨立的國家、只有 2300 萬台灣人民可以決定台灣的前途（不容許中國干涉、也不是兩岸人民共同決定台灣的前途）、台獨是台灣的選項之一、他是正直的台灣人（絕口不提他是中國人）。在馬英九當選總統後，他在接受國內外媒體訪問時仍指出，台灣是一個主權獨立的國家，正式國號為中華民國。同時，陸委會主委賴幸媛在立法院接受質詢時也明確表示：「中華民國與中華人民共和國『互不隸屬』，中華民國是主權獨立的國家，台灣是主權獨立的國家。」<sup>62</sup>這些立場都不是中國可以接受的，未來可能會成為兩岸衝突的導火線。

過去八年來，馬其頓、賴比瑞亞、多明尼克、格瑞那達、諾魯、塞內加爾、查德、哥斯大黎加與馬拉威都在中國的金援利誘下，相繼與台灣斷交。過去三年來，中國對台灣國際參與的封殺和打壓事例超過 110 件，光是要求台灣在國際組織改名為「中國台灣」、「中國台北」的案例就至少有 18 件。在 3 月 26 日胡錦濤與布希通話時，胡錦濤仍強調台灣沒有資格加入以主權國家為會員的聯合國或其他國際組織，而且希望在「一個中國原則」前提下進行兩岸結束敵對狀態與和平協定的談判。

目前，兩岸透過兩會協商經濟議題已經展開，兩岸有機會逐步建立互信與互惠關係，這是兩岸關係朝向和平與正常化發展的契機。然而，面對兩岸主權的衝突本質、所謂「九二共識」的矛盾、馬英九政府的台灣主體性立場、中國對台灣的國際圍堵傾向，不經令人懷疑馬英九總統要求中國給予台灣國際空間與達成兩岸和平協定的代價，就是持續將台灣主體性弱化，否則兩岸無法透過協商突破潛藏的兩岸主權衝突結構，中國對台灣的政治與軍事壓力及台灣反抗中國壓迫的力道可能會相互強化，最後可能導致兩岸關係的遽變惡化。

以最近的北京奧運為例，國台辦發言人日前表示，北京奧運用「中國台北」不能說是矮化台灣，引發台灣朝野輿論的激烈反應，馬總統也強調兩岸早有「中華台北」共識，希望「不要這樣」，否則會造成新爭議。<sup>63</sup>中方類似矮化台灣主權的小動作若層出不窮，兩岸必遭逢潛藏的主權爭議。若兩岸能夠避開潛藏的主權爭議，中方不打壓台灣的國際參與、也不阻撓兩岸交流進程，兩岸快速開放的格局將成為馬政府上任以來最大的「政績」。

<sup>61</sup> 「唐樹備稱目前兩岸關係下兩會商談無實際意義」，《中國時報》，1995 年 9 月 20 日。

<sup>62</sup> 林庭瑤，「立委冷嘲熱諷 賴幸媛笑得尷尬」，《中國時報》，2008 年 5 月 22 日，版 A4。

<sup>63</sup> 范凌嘉，「『中國台北』掀波 馬：北京不要這樣」，《聯合報》，2008 年 7 月 13 日，A4 版。

## 陸、 結論

民進黨與國民黨在兩岸主權戰略制高點（commanding height）的設定差異，是台灣朝野兩黨的中國戰略最大的不同處。陳水扁政府採取主權清晰戰略（strategic clarity on sovereignty）與兩岸平衡（cross-Strait balancing），以確保台灣主權與主體性的基礎。在民主原則下，陳水扁政府願意推動台灣與中國建立各種形式的政治、經濟、社會與文化關係，其戰略目標是兼顧主體性與開放性，戰略選擇也是兩岸關係與外交關係兩輔相成。當國家安全與發展遭遇到政經矛盾時，陳水扁政府採取穩健政策，不會為了經濟發展而犧牲政治主權或著眼短期利益而犧牲長期與整體的利益，以保持政經的穩定平衡。因此，民進黨兩岸戰略模式可用「主權清晰、政經平衡」來概括。

馬英九政府戰略制高點是一種主權模糊戰略（strategic ambiguity on sovereignty）與兩岸扈從（cross-Strait bandwagoning），為了跳脫台灣的安全與發展的長期矛盾，將戰略目標放在經濟發展優先，開放性優於主體性，將主權定位模糊化，企圖透過擱置主權爭議，讓經濟發展得以破繭而出。同時，馬政府明確兩岸關係優於外交關係的戰略選擇，對中國展開全面交往、開放的路線。因此，國民黨兩岸戰略模式可以用「主權模糊、經濟優先」來形容。（見表二）

表二：陳水扁政府與馬英九政府的中國戰略之比較

	陳水扁：清晰戰略與兩岸平衡	馬英九：模糊戰略與兩岸扈從
戰略方向	主權定位清晰、政經平衡	主權定位模糊、經濟優先
戰略價值	民主與和平	不統、不獨、不武
戰略目標	主體與開放兼顧	開放優於主體
戰略選擇	兩岸關係與外交關係相輔相成	兩岸關係優於外交
戰略原則	善意和解、積極合作、永久和平	以台灣為主、對人民有利
互動架構	和平穩定互動架構	中程協議（活路模式）
互動基礎	2005 共識	1992 共識
戰略結果與評估	<ol style="list-style-type: none"> <li>1、 台灣主體性確立</li> <li>2、 兩岸僵持互動</li> <li>3、 兩岸穩健開放</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1、 台灣主體性弱化</li> <li>2、 中國主導下的兩岸互動</li> <li>3、 台灣向中國戰略傾斜</li> <li>4、 兩岸快速開放</li> <li>5、 潛藏的兩岸主權衝突</li> </ol>

作者製表

在馬政府模糊主權與扈從戰略下，以及北京當局未改變其對台政策前，現階段兩岸關係發展有三項發展趨勢以及兩項台灣所必須面對的代價風險。三項發展

趨勢：一、兩岸關係將趨向緩和；二、兩岸互動發展節奏主要由中國所主導進行；三、台灣對中國將快速開放。兩項代價風險：一、台灣主體性弱化，二、潛藏的兩岸主權衝突。

未來兩岸關係的發展仍存在下列四項變數，將嚴厲考驗馬政府的模糊主權與兩岸扈從戰略的成效，包括：

第一，兩岸主權衝突問題的本質仍然存在，可能造成兩岸關係遽變惡化。

第二，一旦馬政府的扈從戰略接受中國設定的和平與發展戰略框架，中國便有機會運用此一框架匡住台灣的主權，降低台灣戰略地位，有效阻絕國際社會對台灣關切與協助後，中國可能升高對台政治壓迫。例如，中國將「九二共識」明確詮釋為「一個中國原則」，從國際大環境向台灣展開包圍攻勢，逼迫馬政府接受「一個中國原則」。

第三，中國可能利用馬政府要求兩岸經貿開放的利誘為餌，壓迫台灣在政治原則上做出更多讓步。

第四，目前中國可能利用兩岸關係緩和轉移武力鎮壓西藏、限制新聞自由、迫害人權的國際壓力，直到順利舉辦完成 8 月份北京奧運。此後，北京是否會持續對台灣釋放善意，決定馬英九政府的政策是否可以落實，也牽動兩岸關係互動的走向。