

中共「對台政策」解釋與評估

--決策人物取向之研究

楊開煌*

一、前言

中共的「對台政策」係自一九四九年國共內戰，國民政府退居台灣之後開始，最早是強調「武力解放」政策，其後又提出「以武力解放為主，和平解放為輔」政策，大致到了六〇年代開始調整為提出「以和平解放為主，武力解放為輔」的政策，到七〇年代末，中共與美國建交之後，中共發表「告台灣同胞書」，對台政策則出現重大轉變，首次提出「和平統一，但不承諾不使用武力」，九〇年代又提出「和平統一分兩步走」，先在「一個中國」原則下，正式結束敵對狀態，進行談判，並達成協議（江八點），但是仍然宣稱「不承諾放棄使用武力」。面對上述的轉變。有人視為策略改變本質沒有改變；有人則認為中共的「對台政策」是存在根本的變化，無論是策略變或是根本的變；總之，大家都不否認中共的「對台政策」是有變化的，本文的目的是透過歷史因素的呈現，來分析促使中共「對台政策」產生變化的情況，並進而預測未來的「對台政策」可能的走向。

關鍵字：對台政策、決策過程、兩岸關係、「政策解釋」

* 東吳大學政治學系專任教授

** 本人感謝評審先生寶貴的建議，且作下列說明：1.有關「民主」決策的問題，在本文中主要是說「民主論證的過程」而非民主決策。2.有關羅列毛、鄧、江所面對之情況，主要在描述其決策過程中所面對的事實，此一思考邏輯是參考易君博師決策分析法（易君博，政治學論文集，台北：台灣省教育會，民 64，P91）。

二、中共「對台政策」之決策分析

(一) 政策過程研究方法之分析：

政治學者認為一個國家重大「政策」制定的過程上，參與的多寡可以按政治體系的不同區分為「開放性領導少數」和「封閉性領導少數」。中共是一個極權政治的國家當然是封閉性領導少數的決策方式，此一方式有那些特點呢？

第一是政策的來源：在開放性的政治系統中，其政策來源是多元化的，可能是由行政機關起草，而由立法機關參與和監督，或是直接由立法機關發動，也可能是媒體或學者的呼籲，引起行政機關的重視；而封閉式的政治系統其政策來源只是掌握權力者，其他的機構，單位或個人均非政策的來源者，只是政策的解釋者或執行者。

第二是政策形成的過程：在開放性的政治系統中，其政策從提出到形成可能遭過來自不同的壓力團體、政黨、立法機關、媒體與學者的攻擊、修正或補充，以致從提出到形成，原來的政策已經被改頭換面，面目全非，或是完全封殺。而封閉性政治系統的政策一經提出，則不論社會團體、媒體學者、立法機關、諮詢機關在公開場合，則只有擁護、讚美，所有的不同意見都只能在內部場合表示，有些不同的意見也多半只能是補充、修正而不可能有否定的看法，甚至有時完全不必經過討論，就已經是決策了。

第三是政策的結果：在開放性政治系統中，任何政策無論事前經過多次的討論，折衝，在決策形成之後仍然會遭受不同意見者的攻擊，在執行中也可能被迫修改，持別在執行中，必須遭遇民意、輿論和立法機關的監督，然而在封閉式的政治系統中，比較強調貫徹到底，任何人只能擁護，不能反對，至於監督也只是聊備一格，所以從結果而言，開放性的系統重在及時糾偏，而封閉性的系統重在貫徹和效率。

然而以上述的說明，對應到中共的「對台政策」時，仍無法使我們真正了解此一政策的提出協商和制訂的過程。因為上述的特徵只是以民主國家的決策過程為主，依民主與集權政治系統之間，因本質差異所造成的決策模式的差異。事實上，極權國家的決策，真如我們上述的一樣專政、封閉嗎？果如是，則我們在研究極權國家的任何決策都只要研究獨裁者一個人的認知、好惡就可以了，其他研究便是多餘的，看來事實並非如此或是形式上表面上是如此，而實質上不同，以中共的決策來看，似乎也是一議再議、一改再改，而非如前者所述。

美國學者 MacFarquhar, Dittmer 等比較強調中共的決策是經由派系鬥爭的過程所確定，假如是，那麼也就說明了中共內部在政策的過程中，有時是經分歧的討論、鬥爭，才形成政策決定的途徑。Oksenberg, Lieberthal 教授稱之為『權力模型』(Power model) 的研究途徑 (Hamrin/Zhao, 1995, P233)，但是此一途徑仍然引起我們注意在鬥爭中的兩派他們的政策分歧又是如何形成呢？換言之，我們認為分歧的背後一定有屬於他們這一派的智囊提供看法和資料，因此才有不同的看法。

Oksenberg, Lieberthal 在他們合著的「中共政權政策制定、領導、結構和過程」(Policy Making in China: Leader, structure and Processes) 乙書中提出另一種研究途徑：「理性

模式」(rationality model)，作者認為此一途徑在研究農業、科技、公共衛生、教育、農業現代化等問題上是十分可行的途徑。Oksenberg 利用他們所掌握的資料勾勒出參與政策決定的圖表(Lieberthal/Oksenberg, 1988, P39)，然而我們的問題是 Oksenberg 的「理性模式」似乎比較技術性強、專業性高的問題，如經濟問題，農業問題、工業發展、科技投資等生產性、專業性強的政策，其模式的解釋能力就比較有效，但是否可適用在政治性高、意識形態性強的政策呢？如外交政策，對台政策。因為意識形態是中共政權合法性統治的基礎，因此涉及這一類的「問題」，中共的決定模式相信必然有所不同，依此類推，Oksenberg 將教育也列入「理性模式」之中，則即使在鄧小平時期，似乎有商榷的餘地。

Carol Lee Hamrin 及 Sui Sheng Zhao 等二十位作者合寫的「鄧記中國的決策過程」，(Decision Making in Deng's China: Perspectives from insiders) 作者中有大部份是在「六四」之後進入美國的原中共高層人士的智庫，依據他們所了解之中共中央的決策模式加以敘述。作者們認為我們在研究中共的決策過程時，應將非正式的個人權力及正式的制度權威加以區分，他們認為在鄧掌握之後，類似的區分已經成為可能，凡已退休或半退休的革命元老型人物的權力均屬個人型的權威，而年輕少壯的黨政幹部的權力則屬於制度型的權威。個人型的權力在中共政權越來越制度化的趨勢下，個人型的權力在決策過程中的影響自然也相對弱化，然而在不同性質的政策和不同政府層次上，個人型和制度型所發揮的作用，仍有不同，大體而言可以(Hamrin/Zhao, 1995, P233~242) 歸納出以下的三種情況：

1. 凡涉關思想意識及國家安全政策問題，由上級領導決定，而不受不級官僚制度或地方派系的約束。重大問題往往受一兩個重量級領袖意見的影響即可以改變全局(同上, P242)

2. 凡屬經濟、外交及科技等政策的範疇，決策形成是經過多方介入參與，過程是多方溝通協調，結論是同中化異的共識。此類決策費時耗神，突變不易，例如長江三峽工程的長年辯論。

3. 革命元老派日漸凋零，後起的年輕菁英幹部重視制度、立場，以及組織利益的取捨與互補。因為少壯派幹部缺乏昔日革命的榮寵及資望，勢必依賴制度化的說服、妥協，將個人好惡以制度優先來取代。至於這種決策架構能否有效重建中共政治的新秩序仍有待觀察(同上, 1995, P243)。

然而，吳國光教授在本書曾提及中共決定中央文件的七個步驟：提議、起草、通令、研擬、修正、批准及頒發等(同上, 1995, P24)，而中共的文件自然就是中央的政策，其實依照此一步驟，中共中央的重要文件起草到頒發的過程，與其他民主制度的決策過程，似乎並沒有很大差別。問題在於在提議之前已經決定了政策，或提議是政策議論的開始。

中國大陸的政治學在八〇年代恢復後政治學之後，開始接觸西方的政治，大約在九〇年代之後大陸的政治學者自身的論著才開始與西方政治學在學術取向上慢慢接軌，『政治決策』也就出現在他們的作品之中，而討論的則是中共的決策模式。依據他們的說法，中共的政治決策上有三個主要的依據與資本主義國家不同：(王松，王都佐，1991. P239)

- 第一是馬克思主義為指導：這是指中共在制訂正確的政治決策時，必須以運用馬克思所揭示的客觀規律、立場、觀點與方法進行分析為主。

- 第二是從具體國情出發：所謂國情是指國家的政治、經濟、思想文化、民族心理、地理環境、自然資源、人口狀況等情況的總和，分析當前的主要矛盾，確定戰略目標，確立長遠意義

的指導方針，才能定出切實可行的政治決策。

第三是與現實的國際環境相適應：國家的政策不僅要依據本國的實際情況，還必須依據現實的國際形勢，把握國際形勢的總趨勢和總格局。

大陸學者的論述提供我們了解中共中央在決策時基本的依據，但是對中共內部決策的細部過程，沒有清楚的描述。而且大陸學者所稱的依據，其實也沒有任何特色，因為任何國家的政治決策必然是依據自己的信仰、國情和國際情勢，作為思想的基礎，唯一的貢獻是說明現階段中共的領導在思考問題時，其主觀能動意志，也必然受到客觀環境的影響。這與毛的時代主要以主觀意志來改造外在環境的方式則是大不相同。

中共元老薄一波在離休之後，寫了一本書《若干重大決策與事件的回顧》其中以描述的方式具體談到中共中央早年在制訂國家經濟“計劃”的過程，從他的描述我們可以整理出來其決策的步驟如下（薄一波,1993）：

①中央提議：這不是十分完整的構想，只是一種經過粗略討論的想法。

②成立領導小組：依據上述的想法中央開會成立領導小組，由該小組提出初步的草案。

③徵求專家學者的建議：在「一五」計劃時主要是蘇聯的專家學者，到了「三五」計劃時，中央已有自己的經濟專家，如國務院內的經濟研究單位，以及全國「政協」中擔任政協委員的經濟學者等。

④主管機關召開全國性的會議，傳達並聽取地方及其他方面的意見。

⑤領導小組匯整所有的討論意見，對草案進行修改，定稿。

⑥呈報中央領導審議再作修正。

⑦呈報政治局會議通過。

⑧中共全國代表大會或代表會議討論修改通過。

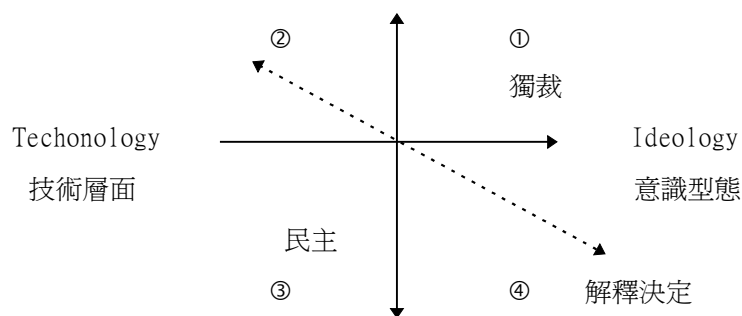
⑨全國人大審議批准。

薄一波所談的是有關中共制定「經濟計劃」的決策程序，依據他的描述這是十分冗長的過程，所以中共的「一五」計劃事實上是在 1955 年 3 月，才由黨召開全國代表會議批准通過，前後共計三年，然而在毛的時代，任何政策縱使程序確定的事，只要是個人有意見，則仍然可以推翻。

綜合以上學者、專家透過內在、外在的觀察，我們對中共的政策決策過程大致可以作以下的了解。按時間來看，我們對中共的決策應該區分為毛時代和鄧時代，兩個時代不同，在於：毛的時代，其決策模式比較受到革命時期軍事作戰的影響，一切決策以「由上而下」的模式為主，在毛的時代當然也需要諮詢的機關，也需要開會來作決策，不過一般而言，諮詢機關的人員不是猜測毛的意思，就是去附和毛的主張，偶有反對的意見，不是被打為反黨反革命集團，如彭德懷；就是被冷藏起來，如陳雲；而且就算經過合法程序決定的政策，毛也可以一手推翻，在毛的時代，決策模式基本上是毛一個人的決定。

到了鄧的時代，其決策模式就比較接近趙穗生教授所歸納的方法：即中共決策的民主程度與政策相關國家安全和意識形態的程度成反比；而與技術性、經濟性、政策的程度成正比，而介於兩者之間的政策則依解釋而決定。如果我們以圖型來解釋中共的決策方式為下圖：

國家安全 (National Security)



經濟發展 (Economical Development)

從以上圖型來看，第①象限內的為政治、外交、國防以及涉及國家方針大計的政策等。這一類的政策比較傾向以由上而下的模式作決策。

在第③象限內的為大陸內部的經濟開發，農業政策，交通政策，基礎建設、技術發展等政策就比較傾向以由下而上，民主論証的方式來制訂政策，如三峽工程論證了十五年便是十分明顯的例子。

至於在②④象限的政策為教育、宣傳、文化活動、學術研究等政策的決策，則必須依政策的具內體內容，當時的政治氣氛和當權者對此一政策的解釋而定。至於對台政策當然是政治決策，因像「對台政策」這一類的政策多具有其內在的特殊性。

(二) 「對台政策」的特徵：

第一：它是不完全的內部事務，對中共而言，從主觀的願望希望「對台政策」是內部事務，但事實上，中共不能以內部決策的方式命令台灣。

第二：它是屬於「對敵鬥爭」的政策範疇，因為「對敵鬥爭」，致勝的基礎在於統一性、時效性，因此它就迫使中共中央不得不對許多變化作出快速的回應和一致的步驟。因此其決策方式也較多由上而下。

第三：由於是「對敵鬥爭」因此在決策效果上要求的團結一致，居下位的，居外圍的人，對於這一類的決策就只能是在執行層面才有參與的機會，在決策層次只有在執行決策反饋時才有機會參與。

第四：由於是「對敵鬥爭」，所以這一類的決策，必然包含戰略和策略兩個層次，從戰略決策而言，它是帶有全局性、具有長遠利益的考量，這一類的決策常常是領導主政者在一段時間的總目標，而策略決策比較是局部的、短期的效果考量。

因此在「對台政策」的決策過程中，我們所看到的自然比較傾向 Carol Lee Hamrin, Sui Sheng Zhao 等人在「鄧記中國的決策過程一書」中所說的第一種「凡涉關思想意識及國家安全政策問題由上級領導決定，而不受下級官制度或地方派系的約束，重大問題往往受一兩個重量級領袖意見的影響即可以改變全局」。(Hamrin/Zhao, 1995, P243)

但是我們再進一步思考時就會發現；這裡那有兩個問題要釐清：

第一：如果一兩個重量級領袖意見能改變全局的話，這一 兩個領袖的意見，是個人憑空設想的政策嗎？這些憑空設想的依據又是如何呢？毛與鄧在這一方面是否也有差別呢？

第二：依領導者意志為主的決策模式，顯然是建築在領導個人的權威之上，換言之，沒有權威的領導是不可能以個人改變全局，那麼這樣的決策模式是否適用在中共第三代如江澤民的身上呢？

假如我們相信中共的「對台政策」完全是憑空設想，而且中共的第三代領導人亦如此的話，那麼中共的「對台政策」就無法研究，也無需研究，因為其任意性太高，也常常表現為一種非邏輯和少理性的政策。然而事實上在毛的時代，對台政策是相互敵視互不往來的，到了鄧的時代，對台政策促使兩岸由間接到直接的往來，兩岸的交流必然造成政策的回饋，同時在中共黨內，毛的權威也並不相同，具體而言有以下四項：

第一：兩岸民間即有互動政策優劣，政策效果自然就會在交流中間表現出來，有了執行的結果，必然回饋到決策部門，形成對政策的修正、挑戰的壓力，所以鄧小平時代的回饋顯然比毛的時代為多。

第二：兩岸的交流是深入各地區各階層，因此以各地為單位執行「對台政策」時，也必然將執行的過程，績效，以及將困難、疑點反饋中央，這第二種回饋。

第三：鄧小平時期的對台政策正是中共「改革、開放」的時期，因此處理像台灣這樣外在的問題，自然受國際因素的左右。這是第三種回饋。

第四：毛是中共的開國之君，其在中共黨內的權威是無與倫比的，所以毛無論作任何的決定，在黨內公然的反對者一般不是多數，特別是對國民黨鬥爭這一部份，毛更有權威，因為中共有了毛才打敗國民黨；而鄧小平雖然建設有功，其權威終不及毛，所以鄧的政策經常受到黨內「左」派的掣肘，因而鄧在任何政策執行之時必須注意回饋，以及適時修改。所以鄧毛的對台政策雖然落在同一象限，但具體上仍有差異。

吾人再以江澤民的對台政策與鄧小平時代相比，江完全由鄧所提拔，江在中共政權只有權位，談不上權威，因此在「對台政策」的主導權上，就更不如鄧，同時在鄧的時代兩岸才剛開始交流，到了江澤民掌權時，兩岸之間不但交流十分熱絡，而且開始兩岸兩會的事務性談判，兩岸關係今非昔比。因此江的「對台政策」必然直接受到下列因素的影響：

第一，台灣與大陸之間的互動關係：既然兩岸開始事務性談判，這代表兩岸關係已經進入新的階段，兩岸兩會談判的結果必然直接代表了中共的「對台政策」成功與失敗。

第二，兩岸關係互動頻繁：雖然官方尚未直接交往，但是政策性的過程已經開始，中共的「對台政策」自然也受到台灣「大陸政策」的直接影響。換言之，在兩岸關係的影響之下「對台政策」和「大陸政策」都從單向出招轉為間接地雙向對打。

第三，大陸人士赴台交流的情況：九0年代與八0年代相比，不論在質、在量均大大不同，這些大陸人士來台訪問之後，回到大陸肯定是中共有關單位蒐集情報的對象，因此他們的觀點在有形無形之間也成為影響對台政策的意見。

第四，隨著中共在國際影響力的增加和擴大，和台灣邁出國際空間的努力，中共的「對台

政策」也越來越受到國際因素的牽制和制約，因此九〇年代的「對台政策」在政策的投入度數項上比八〇年代要複雜得多。

以上的因素決定了江澤民的「對台政策」將無法完全採 1.象限的模式來決定，而我們從「江八點」的制定過程和去年八月、今年三月在台灣海峽進行威脅性演習的決策模式也可看出中共「對台政策」的決策模式似乎有從 1.象限向第 2.象限移動的跡象。

三、中共「對台政策」的決策過程解釋：

依據以上的分析，我們將中共的「對台政策」按領導人分為三大時期，即毛、周時期，鄧小平時期與江澤民時期。各期按戰略指導思想、策略指導、具體政策、政策依據、執行幹部等五個部份加以描述：

（一）毛、周時期的「對台鬥爭」：（1949-1978）

毛、周的「對台政策」時間長達三十年，就政策對象來講包含了五大內容：一是對國民黨政權的鬥爭。二是對台灣人民的統戰。三是對大陸台胞的工作。四是對海外華僑的工作。五是美帝國主義的鬥爭。

1.戰略指導思想：中共建立政權之後，其最高的指導思想是將「革命戰爭進行到底，消滅殘餘敵軍，解放全國領土，完成統一中國的偉大事業」（毛澤東，五卷 P9）。

2.策略指導：對國民黨，國民黨軍隊以武力加以屈服消滅，解放台灣人民，對美帝國主義進行不懈的鬥爭。

3.具體政策：武裝鬥爭，武力解放台灣，同時也存在以和平方式解放台灣的可能。

4.政策依據：1949~1955:武力解放台灣；1955~1961：武力為主，和平為輔的解放台灣策略；1961~1979：和平為主，武力為輔的解放台灣策略，然此時期所謂的「和平解放」有相當大的程度是指國民黨的軍隊幹部向共產投降。（郭立民，1992，P137）

（1）大陸條件：

- ①中共政權成立未久，中共士氣高昂。
- ②大陸局勢得到控制，經濟生產逐步復甦，社會形勢相對穩定。
- ③各種政治運動不斷展開，階級鬥爭成為主要統治手段。

（2）國際條件：

①中共對美國的鬥爭不斷昇高，特別針對美帝國主義「佔領台灣、發表台灣地位未定論、並與台灣簽訂共同防禦條約」等「罪行」大加撻伐。

②共產主義集團與西方國家展開冷戰對峙。

（3）台灣反應：

- ①積極準備反攻大陸。
- ②多次深入大陸進行攻擊與破壞。

（4）決策分析：此一時期中共「對台政策」最大的決定因素，在「國共內戰」的慣性思考之下，將兩岸關係定位為解放全中國的一環，國民黨既退守台灣，中共自然是乘勝進擊，以便消滅敵人再生反撲的能力和機會，完全統一全中國為主要職志，所以「解放台灣」是這一時

期的中共「對台政策」主軸。另外在內戰中美國曾插手國共鬥爭，主導調停結果失敗，中共基於意識形態的敵對，產生反美、仇美的情緒和政策。因此在國共兩黨隔海對峙的最初十年，中共的對台政策和國民黨的反共政策相同，目的在加強敵對意識從事對敵鬥爭，在這一段時間不論是戰爭手法或和平方法，其目的、本質均十分清楚。因此在這段時期內，「對台政策」本身並沒有太多的變化，有的只是手段的改變而已。

從指導思想的層次分析：在這一段時期內中共對台政策的重點就是「解放」。而此一時期的「解放」包含了二種心態：一是社會主義優於資本主義、社會主義既為絕大多數中國人所接受，自當為台灣人民所接受。因此在大陸人民已經被解放之後，台灣人民也應該被解放，所以「解放」乙詞中，帶有意識形態上的驕傲感。二是民族主義的優越感，第一代的中共領導人對台灣問題的認知主軸，一直是反美帝鬥爭的延續，所以在中共內部的宣傳上，一再聲明「美帝」紙老虎，宣傳美軍在韓戰與越戰上的挫敗，宣傳中國人民不受欺侮不怕打仗，所以「解放」乙詞也帶有將台灣人民從美帝手中解放的自信心。

(5) 執行幹部：從對台政策的幹部而言，這一段時期內中共「對台工作」領導人一直是毛澤東、周恩來等第一代的幹部，其對問題認知，心態和其生命的經驗歷程，大致相同，因此其「對台政策」有一定的穩定性，不論中共內部權力鬥爭如何激烈從「三面紅旗」到「文化大革命」中共黨內不少幹部起起落落，但是也都不影響其「對台政策」的方針和策略，也不影響在執行，甚至在七〇年開始，中共進入「聯合國」，與美國簽訂「上海公報」互設「連絡辦事處」之後，其「對台政策」也沒有太大的轉變，仍然是按國共鬥爭，毛勝蔣敗的邏輯來思考台海問題，執行對台政策。

然而，在執行的層次上，按陳慶教授的說法中共自一九七二年尼克森訪大陸之後在國務院成立「對台辦公室」其成員如下（陳慶，民 79,P22）：主任：廖承志（國務院僑辦主任），執行秘書：羅青長（國務院副秘書長、統戰部副部長、共軍情報室主任），成員：王海容（外交部副部長）、郭大凱（外交部新聞情報副司長）、蔡嘯（台盟主席）、林麗韞（全國台聯會長）。依此名單來看，此一辦公室的階級不高，成員的身份也低，至多只是中共「對台工作」的執行小組，而不是智庫單位，然而以執行小組來看，名單似乎也不完全，因為在成員中沒有軍方的代表。

我們可以大膽地認為在這一段時間中共內部的「對台政策」也沒有所謂「智庫機構」只有執行單位，其功能可能只是蒐資料，招待訪客，召開工作會議送呈建議書等經常性，行政性的工作。另外還必須指出當時中共「對台辦」應是黨的單位，不是國務院的單位，因為「對台政策」是屬於對敵鬥爭，不是內政，也非外交，同時既是內政又是外交，因此由黨來統籌。此一單位應為「中央對台辦」而非國務院「台辦」的前身，總之，在這一段時期，中共「對台工作」的五大內容，基本上是以鬥爭為主，統戰為輔，鬥爭的對象是「美帝」和「國民黨」當權派，而統戰的對象則是台灣人民（例如中共年年紀念『二二八』）以及大陸的台胞和海外華僑。

(二) 鄧小平時期的對台政策（1979-1993）

鄧小平自 1977 年 5 月第三次復出中共政壇，至 1978 年底已成爲中共實際的掌權者，1978 年 12 月 16 日中共與美國宣佈建交，中共從此更加全面介入國際社會，故而其國際地位也隨之

改變，當時中共對內推行「改革、開放」政策，而其「對台政策」也在此一氣氛下開啓了新的一頁。

1. 戰略指導：「和平統一、一國兩制」；
2. 策略指導：國共第三次合作、開啓兩岸交流、逐步消除敵對、不承認放棄武力；
3. 具體政策：①停止砲擊金門②呼籲三通的交流③兩黨對等談判；
4. 政策依據：

(1) 大陸條件：

- ①大陸情勢以生產力發展取代階級鬥爭為綱。
- ②大陸實施「改革、開放」政策，改善人民生活，但也造成信仰危機，地區發展的不平衡，以及社會貧富差距拉大。
- ③經濟發展需要穩定的政治環境，以及和平的外部環境。
- ④「八九民運」演變成「六四事件」使中共的國家形象大損和領導階層的大幅更替。
- ⑤「反和平演變」的政策緊縮了大陸人民精神生活的空間。
- ⑥「市場經濟」政策的推行，穩住「改革、開放」政策的合法性。

(2) 國際情勢：

- ①中美建交改變，改變東西陣營原來的均勢。
- ②美蘇的和解和緩了東西冷戰的緊張關係。
- ③東歐非共化和蘇聯解體，促使東西陣營冷戰對峙局面結束。
- ④「蘇東波」的大趨勢，一方面世界上社會主義陣營日趨沒落，另一方面加深中共自身的危機感。
- ⑤德國從分裂邁向統一，但是原社會主義德國被消滅，蘇聯、捷克、南斯拉夫原社會主義國家則因共黨的跨台而分裂為多個獨立國家。

(3) 台灣情勢：

- ①一九八七年底開放台灣人民赴大陸探親。
- ②一九八八年中國國民黨將光復大陸政策改為大陸政策。
- ③台灣為因領導者的更迭而出現快速的邁向民主化、多元化、本土化的趨向，導至與過去相當不同的政治面貌。
- ④1991.4 台灣宣告終止動員戡亂，將反共復國政策改為國家統一政策。
- ⑤台灣成立「國統會」、「陸委會」、「海基會」為統籌和執行「大陸政策」的機構。

5. 決策分析：

(1) 鄧小平上台之後，在 1978 年 12 月 8 日至 22 日在中共中央開會專門作了一次有關「台灣問題」的講話，此次講話中，鄧對當時解決「台灣問題」的看法，重點是：（一）總形勢是中美建交對台灣問題而言只解決了一半，另一本半靠中共自己。（二）目前國共不能再打仗，否則對中共自身不利。（三）不打仗要統一，只能靠談判。（四）要談只能找蔣經國談，談判並不容易，要有心理準備。（五）既要和談，在宣傳上要有所改變，兩岸也可搞一些貿易。（六）承認蔣經國在台灣搞得不錯（鄧小平，民 72，P157~164）。在上述的認知基礎上，鄧小平的「對台政策」開始從以「打」為主轉為以「談」為主。

(2) 我們對照 1978 年 12 月以前中共領導人有關台灣問題的講話，如：

2 月 26 華國鋒的「政府工作報告」廖承志 2 月 28 的講話；

3 月 5 日通過的「中華人民共和國」憲法；

4.28 日伍修權與日本軍事家的講話；

12 月 16 日華國鋒在「中」美建交的記者會上的講話，時仍然強調「解放台灣」；

12 月 17「人民日報」的社論，開始中共的宣傳媒體統一改口為「台灣回歸祖國，實現國家統一」（郭立民，同前，P320）

而「解放」乙詞自此消失在中共正式的文件之中，我們比照此一轉變與鄧小平的談話似有極密切的關聯。換言之，由於鄧小平的掌權而使中共的「對台政策」出現一次大的轉折，此一轉折是與鄧小平對當時局勢的認知有關。主導「改革、開放」的鄧小平也主導了中共並非不使用武力，只是不以武力為主要手段，這就意味著中共確實想營造一個和平的外部環境。「對台政策」從「解放」到「統一」的轉變。

而此一改變事實上代表了中共在「對台政策」從主觀的主觀地位，調整為需要台灣方面配合的政策，其中此一轉變自然是中共「改革、開放」政策整體變化中的一個面向。

從毛到鄧在「對台政策」的最大變化是在指導思想上的變化，從「解放」到「統一」，代表了社會主義優越性的喪失，從中共所提出的「特別行政區」到「一國兩制」的構想來看，此種設計代表了在共產黨統治國家之內可以允許資本主義地區的長期存在，而且成為社會主義國家經濟發展的另一種模式。在此情況下，所謂社會主義的優越性已經不攻自破了，當然中國共產黨也就失去了原來解放別人的驕傲感，這是與鄧小平在黨內承認「台灣的生活水平高過我們許多」有關。所以在以後中共談「統一」的時候，就只提「民族主義」「歷史責任」這些集體感情方面的號召，而不再提社會主義，「解放」帶有救世主的心態，「統一」則只剩下中原的心態了。

不過我們從此決策轉變的方式來看，可以斷言仍然是「權威式」的，是由上而下的轉變和宣傳，並不是由下而上，建議討論和協商的結果。換言之，在鄧小平時代的初期，「對台政策」仍然是「一言堂」，依靠的是領導的個人智慧，此一現象既發生在「兩黨談判和平統一」也發生在「一國兩制」統一方案的提出上，雖然中共的學者在闡述此一政策時，將「一國兩制」的設計精神，延申自「告台灣同胞書」的「特別行政區」開始，然而從決策的角度來看，仍是鄧小平一個人的思想智慧。

另一方面，我們也應特別注意到在 1981 年中共的「國家教委」核准廈門大學成立「台灣研究所」，1984 年中共在社會科學院成立「台灣研究所」，按中共的海外學者蘇紹智的看法，社會科學院是具有智庫功能的研究單位（Hamrin/Zhao, 1995.P114），這就告訴我們從八〇年代開始，中共的「對台政策」在決策過程已經逐步開始引進似西方國家智庫(Think Tank)的機制，其後我們在楊尚昆接受中國時報採訪時也提及廈大台灣研究所（中國時報 1990.9.25）等事例，也可以了解相關的智庫對中共中央的對台政策，已開始產生至少是間接的、不明顯的，但是有一定程度的影響。

也在此一情勢下，中共的對台政策的對象中「大陸同胞」的角色工作的對象轉為諮詢的對

象統戰的戰爭。另外根據黃文放的講法（開放月刊，1995.8.,P50）在八〇年代香港新華分社對台灣工作與台灣有第一線接觸的人員也曾提供中共中央有關「對台政策」的建議。

我們也必須注意到中共在 1988 年在國務院成立『台灣事務辦公室』其後在中央一級的各部、委、辦、局及各省、市、區、以及地方的縣、市、州級的人民政府成立「台辦」的單位，把「對台工作」從原先的軍事情報、對敵宣傳、統戰鬥爭等工作性質加以調整，黨的工作其中具體執行部分劃為行政工作、公開工作，特別是對台經貿這一部分的工作完全歸行政機構來負責。此一轉變與我方的大陸政策有類似之外，當然於此同時政策決定權仍然掌控在中共黨的手中，特別是在 1991 年底配合台灣的「海基會」，中共成立社會團體的「海協會」，更代表了中共「對台工作」之基本認知的轉變。我們以為上述的轉變是和研究機構的成立，兩岸交流的密切有著密不可分的關係。

總之，八〇年代隨著中共的「改革、開放」大潮流，知識分子在中共政治系統中的作用也不斷提昇。在「對台政策」的決策上，除了指導思想不能改變之外，其他的策略作法以及對應情勢調整策略等層次上，都進行了一次改革和開放。

在鄧小平時期的「對台政策」除指導思想層次之外，從決策過程來看，已經由上而下「一言堂」的決定，逐漸轉為有討論有參與的決策模式，從政策執行來看，原先的軍事情報工作，轉為行政和公開操作的方法，人員參與也大幅增加，據說中共直接間接的對台工作參與者達三十萬人之譜。

6. 執行幹部:

(1) 組織方面

中共中央對台工作領導小組	(對台領導小組)
中央台灣工作辦公室	(中台辦)
↓	
國務院 台灣事務辦公室	(1988.9 成立) (國台辦)
↓	
海峽兩岸關係協會	(1991.12 成立) (海協會)

(2) 人事方面

對台領導小組	小組長	廖承志→鄧穎超→楊尚昆
中台辦	主任	不詳 楊斯德→楊斯德
國台辦	主任	丁關根→王兆國(90年)→王兆國
	副主任	孫曉郁 孫曉郁 孫曉郁 陳宗臬 陳宗臬 張克輝 唐樹備(兼發言人) 張克輝
海基會	會長	汪道涵
	常務副會長	唐樹備
	副會長	經叔平

(3) 說明：

中共中央對台工作領導小組由於不是中共中央正式建制的機構，因此成立何時不詳，依據香港「動向」（月刊）雜誌于 1990.8 月號披露中共中央對台領導小組曾于 7 月調整該小組成員，新成員為：

組長：楊尚昆
組員：江澤民、吳學謙、丁關根、楊白冰、楊斯德、錢其琛、賈春旺、 廖暉、張克輝、鄭拓彬、林麗韞

但依據我方資料認為該小組成員名單如下：（中共年報 1992,P 八-8，1993，P 二-2）

小組長：楊尚昆
副組長：吳學謙、丁關根、閻明復
成 員：江澤民、鄧穎超、楊白冰、楊斯德、錢其琛、李嵐清、賈春旺、 廖暉、張克輝、王兆國

※1993 年我方的研判在副組長部份，增加李瑞環

依 1994 年中共年報披露成員名單為

小組長：楊尚昆
副小組長：吳學謙
成 員：羅青長、林麗韞、李淑錚（中央對外聯絡部部長）、朱穆之（中宣部部長）、 賈春旺、賀敬之（文化部代部長）、阮崇武、鄭拓彬（外貿部長）、丁關根、 王兆國

依個人所得知的情況是「中共中央對台工作領導小組」在這一階段；基本上是在執行鄧小平「和平統一、一國兩制」政策，是中共中央對台工作的總指揮、總協調，而小組長乙職必然是由具有這一方面工作淵源、而又有相當資望者，在八 0 年初廖承志是最佳人選，廖承志去逝之後，由鄧穎超兼任。當時鄧為政協主席，接替廖承志擔任此一職位，也是合理的安排，其後鄧身體狀況欠佳，再改由時任國家主席楊尚昆接任。

「中共中央對台辦公室」係中央領導小組之辦事機構，其主任一職在八 0 年代，似乎一直由楊斯德擔任，直到九三年中央決定「中台辦」、「國台辦」合併為中央直屬機構，「中台辦」就又取消。

國台辦的人事主任乙職在成立之初為丁關根，當時丁係因為在鐵道部長任內發生鐵路大車禍而下台，據之為鄧小平的橋牌搭擋，故而獲得此職。然九 0 年丁關根轉任統戰部長，主任一職由當時福建省省長王兆國接任，副主任乙職變動較大，至九三 年副主任由孫曉郁、張克輝當任。

「海基會」成立九一年底，會長一職由江澤民的老長官汪道涵出任，常務副會長由國台辦副主任兼發言人唐樹備調任，此一任命我們可以發現「對台政策」的執行者一直是由中共中央

領導人比較信任的人士出任，而不一定需要有對台工作的淵源。

（三）江澤民時期

江澤民係 1989 年「六四」事件之後，由鄧提拔為中共中央「總書記」取代趙紫陽，當年 10 月江又接任中央軍委主席，到 1992 年 10 月中共「十四大」，再次當選總書記、中央軍委主席之職，接班地位比較穩定，至 1993 年 3 月由「全國人大」推為國家主席，10 月楊尚昆交出最後一個職務，「中央對台工作領導小組小組長」也由江澤民接手。從「對台工作」的角度來看，江澤民由參與其事轉為領導政策，著手改組小組成員，此一改組象徵第二代領導正式將包括「統一」在內的所有任務完全交付第三代領導人。1993 年 4 月兩岸兩會召開第一次「辜、汪會議」，8 月台灣發動「加入聯合國」運動，中共隨後發表「中國統一與台灣問題」政策白皮書，1994 年 3 月底發生浙江「千島湖事件」，4 月又發生日本記者司馬遼太郎訪問李登輝總統的訪問稿發表等一連串事件，促使中共內部開始對多年來兩岸交流情況及兩岸關係的變化和走向，特別是針對中共對台政策的得失，進行大規模比較詳細的總結和討論，並決定提出第三代對台政策的工作方針，這就是一九九五年元月卅日江澤民發表的「江八點」。

1. 戰略指導思想：一個中國，和平促統，武力反獨。

2. 策略指導思想：

（1）在兩岸關係中拉出一個「統一前」的過渡期，過渡時期的長短沒有時間表，而邁向統一的保證就是「一個中國」。

（2）統一可以分兩步走，先在「一個中國」原則下，兩岸談判結束敵對狀態。

（3）兩岸在「一個中國」原則下解決台灣的問題。

3. 具體政策：

（1）兩岸在「一個中國」原則下舉行「政治談判」，討論結束敵對狀態及兩岸關心之任何議題，以協議來穩定兩岸關係。

（2）兩岸直接「三通」加強經貿合作。

（3）保障台胞、台商和台僑的正當利益。

（4）兩岸領導人互訪。

4. 政策依據：

（1）大陸條件：

①九二年開始，大陸採取「市場經濟」以取代以往的「計劃經濟」，促使中共的綜合國力不斷提升。

②在經濟不斷發展的過程中，也出現極為嚴重的社會問題。中共中央更需要安定的外部環境來處理內部問題。

③1993 年底在西方世界出現的「中國威脅論」，此一輿論促使中共對西方國家產生新的外在危機感，也改變中共外交策略。目前中共十分重視「立足亞洲，敦親睦鄰」的政策。

④基本上，中共已經從「蘇東波」的逆潮中暫時穩定下來，但是中共仍急於走出「六四」的政治陰影，與國際合作。

（2）國際條件：

①世界經濟的區域整合趨勢越來越強。

②地球村的觀念，越來越成爲全球人類的共識。

(3) 台灣條件：

①兩岸於 1992 年開始由海基會、海協會展開兩岸事務性商談並於 1993 年舉行第一次「辜汪會談」，唯以雙方理念不同、目的不同，因此談判多次卻沒有任何具體結，而且雙方均相互指責對方。

②台灣政治民主化快速發展，尤其是 1996 年 3 月進行總統的直接選舉，改變了台灣的認同問題。

③台灣積極採取務實外交的策略，引起中共對台灣政治走向的懷疑，惡化了兩岸關係。

④台灣的民主化帶來言論自由的空間，大大增加了鼓吹台灣獨立聲音，也增加中共對台灣的政治走向之疑慮。

5. 決策分析：

(1) 江澤民擔任中共領導人之後，「對台政策」原本並非他的急務，所以江澤民初期在這一方的談話很少，其他後才逐步成爲他的責任之一，大致分爲三階段：

第一階段，初任黨總書記時期：強調政策不變爲主，所以涉台事務的講話都是以附帶談及，政策宣示爲主，例如在：重大紀念慶祝上發言提及，作爲政策的全面說明之一部份。接見台灣團體講話時，涉及對台政策在內容也多是重覆中共既定的政策，沒有任何新的看法，也沒有個人的意見。而比較系統的、重要的談話是在 1990 年 6 月 11 日在統戰工作會議上的講話，內容重點在於強調兩岸「一個中國」原則，兩黨商談祖國統一。

第二階級：初步涉入對台工作時期：在江澤民介入對台事務之後，中共中央最重要的政策調整是「六七講話」，在 1991 年 6 月 7 日中共中央以「台辦負責人」的名義發表談話，以回應我方的「終止動員戡亂」的措施。談話中提出三點重要建議：一是兩岸儘快商談「三通」，二是兩岸進行接觸以便舉行「結束敵對狀態」和「台灣關心的其他問題」之政治談判，三是歡迎兩黨高層互訪；此一談話後來在 1992 年中共「十四大」時，就成爲江澤民報告中有關「統一問題」的主要內容，這一階段可以視爲是中共「對台政策」初步調整的開始，而調整的原因是爲了因應台灣在終止動員戡亂。按香港方面的講法（動向，1990.8），江澤民是在 1990 年 7 月，加入中共中央對台工作領導小組；換言之，江在 1990 中期之後，已經涉入對台事務，因此此一時期可以視爲江澤民初步介入時期。

第三階級：1993.10 月江澤民接任中共中央對台工作指導小組小組長，開始逐漸全面掌握「對台工作」的事務。首先是人事的調整，江澤民任小組長之後，將小組成員由原有的十三人（見上文）精簡爲六人，其次就是把「統一」工作從原來八 0 年代的任務，改爲分兩步走，先在「一個中國」的原則下結束敵對狀態，在「統一」政策上，增加了「統一」之前的過渡期，而此一時期的「對台政策」綱領即「江八點」。

從此一過程來看與毛、周、鄧在掌權之初，就對對台政策發言定調的作法顯然不同。似乎是在江澤民上台之後，第二代的老人對江還觀察了一陣子，特別是「對台工作」問題上，先有一段見習時間，才將任務完全交付。這使得江對中共的對台政策其歷史背景、政策邏輯都有一定的了解，以確保對台政策的一貫性。所以「江八點」提出之後，在台灣大家初步的感覺，只

認為是將九一年以來，中共在不同時期、不同的領導所提過的建議，加以綜合整理而已，而忽略其重要的意義。

(2) 從「江八點」形成的歷程，可以了解這是江澤民涉入對台工作之後，逐步形成的意見，此一意見的形成是由下而上經過反覆的醞釀、評估、討論的過程，這也有別於毛、鄧的個人發言的決策模式。換言之，在江澤民時期的對台政策，其相關的智庫單位作研究報告，作政策建議，參與討論的機會大大增加。依據大陸學者的說法「江八點」曾醞釀近一年，其間數易其稿，所以大陸學者常常會對台灣學者或訪客稱，在「江八點」形成過程中也吸收了不少台灣學者和人民的意見和心聲。不論所言真假，至少代表「江八點」在事前就經過協商，事實上也正因為如此，所以中共方面從上到下對「江八點」發表之後，台灣的反應，是十分寄於厚望的。

(3) 由於「江八點」是經過內部長時間的討論，我們有理由相信，此一文件定稿之後，必定也經過中央政治局的討論。雖然按中共的政治傳統應該是「由誰分管就由誰說了算」，然而江澤民的權威不毛、鄧而「對台政策」的調整，又是重大政策，江澤民也需要「江核心」的背書，才能避免一旦台灣方面反應不如理想，甚至不作反應的話，成為其政敵攻擊的口實，既然經過協商通過才發表，因此所謂「江八點」，就是中共第三代領導人對台政策的共同宣言，所以是「江核心八點」，而不是「江澤民八點」。換言之，我們一直懷疑「江澤民地位不穩」，從而對「江八點」是否成為在中共第三代領導人共同主張，也表示懷疑，此一猜想恐怕為不切實際的看法。我們以為「江八點」，在可預見的未來再作改變的可能性也不大，因為「江八點」的對台政策已經退到「反獨」的這個底線，所謂「反獨」有兩大意義，一是「統一」工作之前增加一個過渡時期，過渡多久則沒有一定時間表，二是中共對台政策轉為以民族主義為唯一基礎。從中共堅持的「大一統」和「國家主權」觀來看，這是無可退縮的底線，一旦此一底線不可能堅守，那麼江澤民、江核心絕對無法繼續統治中國，其他的領導者不能守住此一底線也不可能成為領導者。除非中共的內部產生自省的聲音，檢討「大一統」、「國家主權」等觀念。而且此一自省必須逐漸成為中國大陸的主流思想，中共當局才有可能將其「對台政策」的底線，再作調整，但以大陸當前民族主義情緒高漲的情況來看，我們以為在可預見的未來似乎都看不出有任何發生的可能性。

(4) 江澤民時期兩岸的經貿、文教交流互動十分頻繁，由於兩岸政治關係一直無法穩定，因此兩岸當局也都了解和體會到，在此情況下兩岸的交流更不可以中斷。在此認知下，我們發現自九〇年代以來，兩岸不論在人員往來、電話、電信、電匯、商務投資各方面的交流都是逐年快速遞增，其中的文教交流和經貿交流，在中共的對台政策的決策體系中也產生了間接而重要的影響，就文教交流而言，它不僅僅是兩岸文化連繫的紐帶，最重要的是已經逐漸成為中共各涉台系統蒐集台灣情況，了解台灣社會的重要管道之一。特別是大陸研究台灣的單位，如社科院各省社科院之台灣研究所和相關研究所、全國台灣研究會，和各省、市台灣研究會，以及中國國際戰略學會、國際關係研究所、中國現代國際關係研究所、和平與發展研究中心、和平統一促進會，各大學的台灣研究所、台灣經濟研究中心，而這些單位事實上都對中共中央不同的系統提供報告，有得更是中共對台政策的「智庫」。反過來說也因為大陸的台灣學界與台灣學者的交流互動十分頻繁，從而增加了他們被政府當局諮詢的可能與機會，因為他們與台灣的接觸比較直接，比較能掌握到第一手的資料。再就經貿交流而言，它也不僅僅是為大陸以經

質吸引住台灣來服務，特別是台商在大陸的投資，對地方經濟的貢獻，常常成為地方經濟重要支柱，從全大陸來看，台商投資在金額上也許不是十分關鍵，但是從地方著眼，往往有不同的解釋，這就加強了地方政府與台商加強交流的興趣，特別是在同文同種的情況下，台商就自然地容易成為地方政府爭取的對象，這使得地方會十分積極地執行中共中央的「對台政策」，尤其吸引台商的經貿投資政策，更是出現了前所未有的地方利益需要，有了地方自己的「需要」，自然就會出現若干的「對策」，這就使得原來屬於對敵鬥爭範疇的中央統一權利，出現地方化和對策化的裂痕。換言之，地方在執行對台經貿政策上出現了若干的自主性，這應該是中共當局原先未能顧及的。然而從決策的角度來看，江澤民的「對台政策」也因為更多的參與和地方利益的介入，所以中央想做出大幅逆轉的可能性也相對減少，這也可以間接證明「江八點」作為當前的「對台政策」綱領性文件是具有相當的穩定性的。

6. 執行幹部

(1) 江澤民的「對台工作領導小組」成員有六人，新成員為：

錢其深	副小組長	國務院副總理兼外長
王兆國	小組秘書長	統戰部長國台辦主任全國政協副主席
熊光楷	組員	共軍總參謀長助理
賈春旺	組員	國家安全部部長
汪道涵	組員	海峽兩岸交流協會會長

①按其成員的背景，可以發現「江八點」之「對台政策」的決策參與的主要系統，是外交、黨務、台辦、軍方情治和直接交流者，雖不能含該所有對台工作的內容，然而就其政策的層次來看，已經從原來的工作領導有轉為政策領導的趨勢。有人認質疑兩岸經貿，兩岸文教等工作沒有代表在小組之中。事實上經貿和文教，只是配合政治目標的工作項目，是末不是本，因此在領導小組中就排除了這些單位的代表者，此一組織構架與以往楊尚昆所領導的小組，有十二名成員，其單位系統包括，外交、軍方、宣傳、統戰、安全、文化、經貿、外聯、台辦和大陸台胞代等十個面向。其中的差異在於以下三點：

一是江是為黨、政、軍的最重負責人親自擔綱，因此「對台小組」的政策功能，比楊只是「政」的領導人為強。而中共的「對台工作」一直是黨的工作，不是政的工作。此次改組也附帶將「中台辦」併入「國台辦」形成「一塊招牌，兩套人馬」的合併，而且為中央直屬單位兩套人馬鈞受新設的秘書長王兆國來領導，所以無疑地，將「對台工作」明確回歸黨的工作。

二是江的時代對台工作的層次較高，是屬國家安全戰略層次。楊的時代似乎比較偏重在具體的對台工作內容，而江的小組人數少，機動性強，隨時可以化因應變化的需要和縮短決策的時間。

三是楊的時代偏重在對台工作的層次，故而相比之下小組的責任，比較偏重各單位在政策執行時的配合和工作的成效。因此，以因應新的變局下，比較會有新的政策出現。

而江的小組特別偏重政策決定、台灣情勢的研判和對策的提出，故成員比較精簡，而此一小組最主要的工作就是推出落實「江八點」的新對台策略。相較於楊的小組所提出基本上是以

「辦法」為主，可以區別出兩者的工作層次和重點的不同。從小組成員的性格來看，其人員配置使我們很容易感覺到，在政策傾向上可能出現，王、汪比較務實，熊、賈自然比較保守，而錢主管外交，在主權問題上肯定比較敏感，因此如果以民主集中制的慣例來看，在涉台問題的處理上碰到涉台事務的主權問題時，中共中央會提出比較保守，強硬的對策，應該是十分自然明顯，這可以說明在去(1995)年6月的「訪美事件」之後，中共所採取的一連串行動，不是江被逼釀成軍事演習，而是「江核心」的集體決定。

②在「國台辦」的人事方面最大的變化是副主任陳宗泉離開，而由陳雲林接任，陳雲林原為黑龍江主管經濟事務的副省長，他的異動一般認為是將接替王兆國，不過迄今尚未實現。

③在「海協會」方面的主要人事異動是副會長兼秘書長鄒哲開轉任香港新華分社，而秘書長乙職改由張金成繼之。

四、現階段「對台政策」之解釋和評估：

從上述中共第三代領導人所提出的「對台政策」內容，我們可以發現，中共的「對台政策」無論在本質上、在工作方法上、在人員配置以及決策過程上，均有所變化：（一）中共的「對台政策」的本質，在毛、周時代一直是放在「對敵鬥爭」的範圍，因此具有高度的情治化、軍事化、黨派化的三大特色，到了鄧小平掌權時代主張「改革·開放」以來，逐漸弱化了「對敵鬥爭」的戰鬥性，因此，原本的情治化，軍事化的本質，不再居於主導的地位，而加重了民族情感、歷史責任等方面的訴求，鄧小平將「對台政策」的本質，從「對敵鬥爭」轉為「政治統戰」。因而逼使我政府在一九八七年十一月不得不宣佈開放探親，使兩岸人民從仇恨到交流，在這期間兩岸互有大事，如「蔣經國總統逝世」、「天安門事件」、「終止動員戡亂時期」、「蘇東波大潮，互解了社會主義陣營」等重大事件，使兩岸關係的發展也受到上述大事件的衝擊，從而使得中共內部認識到「統一問題」的複雜性。所以到了江澤民時期，「對台工作」的本質從「政治統戰」轉為「經貿統戰」，把原來第二代的「統一急迫感」，轉為統一前的過渡期「反獨的急迫感」，「過渡期」在中共的術語中，是一個彈性很大的名詞，如從資本主義到共產主義中有一個「過渡期」，按中共現在的說法目前是「社會主義初級階段」換言之，在中共統治大陸四十年之後仍然只達到社會主義的初級階段而已，所以當前中共的「對台政策」從本質上說，這是維持現狀。正因為兩岸都希望暫時維持現狀對大家都有利，所以兩岸之間，就可以有一段相當長的過渡期，在此一過渡期中，兩岸關係會產生四者互動的現象，即中共當局、我方當局、大陸人民、台灣人民，中共的對台政策從工作方法上，也從原來的兩個「寄希望」：即寄希望于台灣當局也寄希望于台灣人民，轉為更希望於台灣人民，因此中共的「對台政策」越來越傾向優惠台商，台灣民眾的政策，如投資優惠、就學深造以至兩岸直航等，於是政府的大陸政策就越來越感受其壓力。另外中共的「對台政策」在決策過程上由於參與的增加，因而不再由領導一個人說了就算，在政策的一貫性、邏輯性和週延性都經討論、評估。故其在對台宣傳及對台鬥爭上，比較能作到「心中有數，收放自如」的地步。例如在外交上對台灣的打壓和經濟上的拉攏，在中共運用起來就沒有什麼滯礙之處，一方面有其辯證思想的方便作依據，另一方面江澤民時期在決策上吸收了更多參與的可能性也是不可忽視因素。

(二) 前瞻未來，兩岸關係在中共、美國、台灣三方面各有政策的情況下，將出現以中共的「和平統一」，台灣的「和平自主」以及美國的「和平解決」等「三和」政策互動的局面，然而名為「三和」，其實背後也都包含「不排除使用武力」的威脅。特別是中共與美國兩個大國必然都以武力作後盾，來保證他們所要的「和平」，因此三方都強調「和平」也都有武裝鬥爭的心理準備。對中共而言，他的和平是以台灣不獨立為前題，台灣的和平是以中共不能來統一台灣為前題，美國的和平是以海峽兩岸都不破壞目前的現狀為前題。從目前的形勢來看美國的利益與台灣的利益比較接近，兩邊的「價值」系統也比較一致，所以美、台之間就比較密切然無可諱言的是中共與美國之間的互相利益，正在變化，則未來「三和」鬥爭的形勢，可能出現美國與中共的利益大於美、台的利益。而美、台的價值一致大於美國與中共，從現實鬥爭的角度來看，在變局中台灣會是恆居於弱勢的一方，比較不具有自主性，所以在「三和」的鬥爭中，台灣就不能只是依靠美國的「和平解決」來作為我方「和平自主」的唯一保障。因為這是把台灣的政治風險完全投資在美國的藍子裡的作法，一旦美國決定利益的重要性大於價值的共通性，則台灣必須單獨面對中共。對台灣而言，目前的作法，是存在這樣的風險，因此「和平」「自主」對台灣是同樣重要，台灣應以對大陸的「和平」，來迫使中共堅持其「和平統一」的政策，以「自主」來迫使美國的「和平解決」不致於出賣台灣利益。所謂以「和平」來強化「和平」的保證，關鍵在於堅持「一個中國」，使中共永無動武的藉口。所謂以「自主」來保證利益，是指我們自己不應該自覺或不自覺成為美方的禁臠，對美方的要求言聽計從，甚至搖尾乞憐，那就不是一個自主國家。國家不知自主，如何能保障自身的利益呢？所以台灣面對美國不合理要求，應可以說「不」，對中共而言，只要台灣不出現獨立建國的情況，則「和平統一」的政策自然會持久，因為「和平統一」不論對中共現階段經濟的發展或是未來的中國統一都是成本最少收獲最大的政策。換言之，以現階來看只要不挑戰到「江核心」的統治權，「江八點」的「對台政策」應該可以持續相當長的時期，這是可以預期的。

(三) 在目前來看，中共「對台政策」中唯一的彈性是對「台獨」的定義尚不明確，從最原始的意義來看，「台獨」是指台灣公開宣佈脫離中國，成立一個「新而獨立的國家」。但是從中共所要的「統一」到台灣獨立建國之間，尚有許多可能性。例如：

1. 不接受中共的統一，但堅持「一個中國，我為正統」；
2. 不接受中共的統一，但堅持「一個中國，各自表述」；
3. 堅持「一個中國」兩個對等政治實體；
4. 不統一也不宣佈獨立，以僵局來逐步固定化兩岸現況；
5. 宣佈中華民國為一主權獨立的國家，主權及於大陸，治權在金、馬、台、澎；
6. 宣佈中華民國為主權獨立國家，主權、治權均不及於大陸。
7. 宣佈成立台灣共和國等。

站在中共的立場，是將所有不贊同中共「一國兩制」的論點，都視為「二個中國」「一中一台」或是軟性台獨、隱性台獨、獨台、B 型台獨等，此一畫分是中共針對台海進行軍事演習行動的理論基礎。但是此一畫分在今（民 85）年三月下旬，李登輝總統以百分之五十四的得票率當選之後，中共就面臨不得不修正其有關的台獨定義的困境，若仍將李登輝視為「台獨」或

支持「台獨」者，則台灣就有百分之五十四人的贊同或支持「台獨」，那麼中國又如何和平統一呢？反之，中共假如改口說李不是「台獨」、彭明敏才是台獨，所以台灣贊同台獨仍是少數，那麼選前的行動就失去合理性。換言之，三月的台灣大選之後，中共被迫尋求一個能自圓其說的「台獨」定義。中共不得不對「台獨」有新的說明，這不是中共對「台獨」的寬容或容忍，而是為中共自己的政策邏輯提出一套合理的辯護。在此情況之下，「台獨」的定義將是兩岸所爭的新戰場，台灣方面必須趁目前中共不得不將「台獨」放寬、區割重新定義之際（聯合報 85.8.1），誘導中共走出窄狹的「統一」空間，放寬對「台獨」的看法，擴大兩岸當局政治自主的空間，這才是和緩兩岸緊張的根本之道，然而值此同時，台灣方面也必須針對務實外交的政治邏輯和國統綱領中「一個中國」的原則間的矛盾和杆格，尋求邏輯上的一致性，例如我們常常在自我辯解稱我們的出入國際社會是以主權國家的法人人格，追求自己的尊嚴和平等的對待，不是搞「二個中國」、「一中一台」更不是「台灣獨立」。這樣的辯辭只說明了我們的需要，並沒有說清楚我們的政治邏輯，要理順邏輯必須回答的問題不是我們不搞什麼，而是「我們在搞什麼」。對國內而言，唯有大家知道我們的政府在搞什麼，才能凝聚共識，統獨休兵。從我們要「搞什麼」為起點，才能使中共不僅在政治認知上，而且是在政治行動上了解台灣，這才能使中共內部對「台獨」的定義，有理性討論的空間；這才是台灣追求「和平自主」的保證。中共也必須了解如能在空間上把「台獨」的定義狹化，才能使「統一」的意義擴大，而擴大了「統一」的空間才能在時間上給自己更多的自主，也才能發揮經濟的力量，以經貿為基礎開創兩岸關係的新認識，才是中共「和平統一」的有力保證。

由此一角度來看，最近中共提出的「一個中國」就是指「中國只有一個，中國的主權和土地，不可分割」的說法，我們以為就比過去有關「一個中國」的解釋，具有更大的靈活度，而且比較具有可操作性，如果中共中央能依這一套方式來註釋「一個中國」原則，則就有可能尋找出現階段可以接受的政治安排，以便隱定現階的兩岸關。

（四）在兩岸未來的互動中，我們無法忽視香港問題。1997年是一個魔術數字，香港是一個魔術空間，她是在1997年之前，台灣與大陸交流的安全瓣，兩岸政治關係心理上的「緩衝區」，然而此一魔術空間，將因為1997年這個魔術時間而逐漸改變。對中共而言，將此一事件視為民族主義的大事，從現在開始將進行一年的慶祝。但是香港的居民則是意見分歧，肯定與否定互見，此一形勢有可能使得中共與香港之間，產生心理調適的困難，中共視為光榮，香港部分人士視為災難，中共認為只要仿照英國所做的中共照收，就是維持現狀，香港部分人士認為這就是中共干涉香港；中共認為已經嚴格管制大陸人士進入香港，香港部份人士認為中共必將食言自肥。如果兩方面在此一認知無法妥協，我們認為有可能出現類似「二二八」的悲劇。所以中共除了以「一國兩制」「港人治港」「五十年不變」等政策接收香港，以便維持香港的繁榮之外，恐怕將光榮的驕傲轉化為謙虛的學習，才是香港穩定繁榮的有力保證。特別在行政管理、行政效率、社會多元等方面的尊重是十分必要的，只接管香港的國防和外交以彰顯殖民地恥辱的結束，主權的統一、同時進一步維持及輔助香港在國際組織的會籍和地位，彰顯「一國兩制」的寬大的包容。在香港而言，也必須調適心態，與其民主派人士以其激烈的行動來爭取中共在現階段不易妥協的政治空間，不如在「一國兩制」的理論上作文章，讓北京有所遵循。「一國兩制」是一個活產品、新事物，其可塑性很大，按中共的行為模式來擴大香港的行動空間，該

是香港有識之士為自己開創新前途的務實之策。

從香港過去在兩岸關係中所扮演的角色來看，「九七」之後香港的地位完全確定，因此兩岸三地的關係必然逐步的「兩岸化」。不論香港的前途有何變化，站在台灣的立場，肯定是越來越被動。因此我們對「九七」之後的香港角色，就必須區分為「三通」之前及「三通」之後。目前我們的設計似乎比較偏重「三通」之前，因而將香港「特殊化」、「中介化」，然而香港「特殊化」、「中介化」的前題是中共的「一國兩制」能夠成功運作，反之，「特殊化」、「中介化」香港的設計就將落空。換言之，「三通」之前，以「一國兩制」維護香港的繁榮，不只是中共的面子問題，也是香港的希望，更是我們的需要，是以香港問題上，我們不但不能反對「一國兩制」，反而應該協助香港以「一國兩制」來順利過渡，過渡愈長愈有利於台灣方面作好「三通」的準備。更重要的是我們也必須作好準備，思考「三通」之後的台港關係，事實上「三通」之後香港在兩岸之間有可能產生以下的變化：

(一) 中介角色的局部化：台灣與大陸一旦真正直航，則兩岸貿易有可能再創新高，未來除開放廈門、福州的港口之外，上海、天津、大連也有可能分別開放，承擔兩岸貿易的口岸，因此台灣對香港的中介依賴自然將局限於華南地區，唯台灣目前在粵南的深圳、東莞一帶投資者眾，是以對港的輸入減少的幅度有待觀察。同時在直航的初期也必須看大陸開放的口岸有多少，及該口岸的軟、硬設備和貨物的配合措施而定。然而只要「三通」已開中介局部化必然是一種趨勢。

(二) 政治角色的凸顯化：香港作為「一國兩制」的試驗區，其意義不只在於「統一的典範」，更在於社會主義和資本主義價值之間相互調和的可能性，尤其政治制度觀念價值上的調整。換言之，香港作為「一國兩制」的實踐者，必然逐漸成為政治學家矚目的焦點，而台灣若能善用中共統一的心態，就可以與香港在政治層面建立若干合作的可能性。而此一可能性將決定於「三通」之前台灣在香港問題上，對「一國兩制」的合作程度而言定。換言之，從長遠來看，台灣在短期內與中共合作，是長期對香港有發言權的基礎。

五、結論

(一) 中共的對台政策所以區分為三個階段，正好反應了中共三代領導人的對台觀念：第一代以毛、周為首，基本上是「解放台灣」的政策，到了第二代以鄧小平為首，則是「統一台灣」的政策，再到第三代江以江澤民為首，則是以「反對台獨」為政策。其中相同之點在於：三代領導者都堅持「一個中國」，以及各時期的政策在執行上都有「和戰」二手的策略運用。這兩種手段如何交互使用，是依據中共領導人對外環境不同的判斷而以達成政策目標。我們理解中共的對台政策時，不能因為執行上的「和戰」兩手的不變性，就忽略了執行背後的政策變化，否則我們就不可能有效地因應中共的對台政策。

(二) 中共的「對台政策」從毛到江雖有三次轉折，但是在政治邏輯上則有其一貫性，過去吾人常常將中共的作法簡易地認定為「本質不變，策略改變」，然而從「解放」、「統一」到「反獨」顯然不是本質不變所能解釋的，因為從「解放」的主動性到「統一」的相互主動性，這是本質的調整不只是策略的調整。再從「統一」的相互主動性到「反獨」，配合客觀現實性也不只是策略改變而是政策取向的改變。上述的調整如果從毛的角度來看，這應該也是十分重

大的轉變，然而在中共內部沒有產生重大的分歧，主要的原因之一在於「政治邏輯」的一致性。換言之，我們在了解中共對台政策時，不能只是區分為本質和策略，而必須進一步區分為「政策思惟」政策本質、政策策略、政策執行四個層級加以分析。所謂政治邏輯是指導政策四個層次的內在聯擊，從中共的「對台政策」來看其內的聯擊則在於「一個中國」，因此在「一個中國」之前再次退卻則勢必危及江核心的穩定性。

(三)透過此一角度中共在自去年八月到今年三月「文攻武嚇」的目的，中共主要的目的在於主觀地維護中共所謂的「一個中國」原則。綜觀中共自一九四九年兩岸分裂以來，中共就堅持「一個中國」原則，而維護「一個中國」原則的手段就戰爭和圍堵，所以中共在解釋「八二三」砲戰導彈試射常常說是打給美國人看的，國人也許不了解，很容易認為這是中共隨口胡說的話。事實上，中共的認知上，美國在四〇年代介入國共內戰，結果是吃力不討好，弄得美國不得不發表藍皮書，撇清其在中國內戰中的責任，以後美國歷任政府都將「不作中國內戰的調人」，視為美國政治的戒律。不論美國在中國事務上介入多深，他們都不作「調人」，因此中共的想法就是不斷地提醒美國，「中國仍在內戰」中，以便使美國不介入中國的內部事務，而使美回相信中國還在內戰的辦法，就是兩岸仍有戰爭的危險，從此一邏輯來看，中共的「文攻武嚇」是產生了一定的效果，因此在「文攻武嚇」之後美國在「一個中國」的政策上，確實作了三次的保證，也對中共的原則有了較多的理解。其次的手法就是「圍堵」，所謂「圍堵」就是在國際上儘量不讓中華民國出現在國際社會，阻止不了的如在國際的經貿、文教領域內，不能以「國名」出現。不以國家身份出現，只能以地區代表的身分出現，在國與國之間的外交上，對與中華民國有正式邦交的國家設法搶走，對於無邦交國家則嚴防其與中華民國交往的層級和範圍，以便在國際上不會出現「二個中國」、「一中一台」，中共的二種方法從表面上來看好像是振振有辭，也能收一定的效果，但是其中穩藏了兩個危機，第一是打壓和威脅，其原因有二：

一是要將「一個中國」專利化，原本是爲了不允許台灣脫離中國，然而在台灣人民反共價值觀看來，專利的「一個中國」，必然造成台灣人民對「一個中國」的恐懼，不允許台灣脫離，反而造成台灣人民對「一個中國」更加排斥，因此打壓和威脅造成的是「一個中國」的手段與目的異化。

二這種堅持必然在論理上也使得中共自己陷入二種困境，首先爲了強調「一個中國」，所以需要不斷聲明，而不斷的聲明反而凸顯了非「一個中國」事實的存在，使得「一個中國」的主觀聲稱與客觀事實之別；越來越明顯；二是爲了堅持「一個中國」的原則，必然限制了中共自己與無邦交國的交往，從「一個中國」的邏輯上說，中共如果要與中華民國有邦交的國家打交道，以便挖牆角，則該國必須先與中華民國斷交，才能與中共官方接觸，然而事實上都是該國尚未與中華民國斷交前，中共與之已經有官方接觸，在美國、在韓國等國均是如此，對其他更小的國家中共也多半與之先有半官方關係，而後再提升爲正式外交關係，因此中共進行邦交鬥爭時必定有一段時間是不能堅持「一個中國」原則的。換言之，中共的「一個中國」原則只是要求台灣遵守「一個中國」而自己可以隨時破壞「一個中國」原則，所以中共所謂的「一個中國」原則，其實只是實力原則，而非民族原則，那麼中共又如何能以民族大義作爲「統一」的號召呢？這是中共「對台政策」的深層困境。從邏輯上說，如果中共在挖中華民國邦交國時

的權宜行爲就是搞「二個中國」、「一中一台」或「台灣獨立」，這是很難令人信服的說法。

(四)中共的「對台政策」其背後的「一個中國」原則，固然支持了中共三代領導者「對台政策」的變遷，但是過份封閉和獨佔「一個中國」所形成的兩岸外交鬥爭，最後終將傷及兩岸關係，其結果必然與中共口口聲聲所提的「和平統一」政策完全背道而馳。因此中共有必要以共享「中國」和開放的心態來處理「一個中國」的原則，事實上大陸學者對此也有一定的認知，兩岸目前的情勢是古今中外所未有的情況，中共在「兩制並存」方面已經展現了相當的原創性，然而在「一國」的問題，仍然抱持專利的觀念，假如兩岸都能在「一國」的方面也能展現智慧的話，相信兩岸關係必然可呈現不同於前的風貌。

(五)從中共「對台政策」的反省我們看到中共政策變化上的優點和困境，回過頭來反省我們自己的大陸政策時，我們發現中華民國的大陸政策在九〇年代以前一直是以「反共」爲主軸，一切的政策措施，圍繞著此一主軸來思考，繼而因開放探親而衍生大陸政策。在這一段時間內，基本的政治邏輯仍是「反共」，雖然當時的大陸政策和兩岸交流情況出現落差，各有範疇，也出現不同的作法和雜音，但是由於仍具有邏輯的一致性，因此沒有出現朝野或政府部會之間的杆格和內耗。一九九一年五月一日政府宣佈取消「動員戡亂」，雖然政府以「國家統一」來取代「反共大陸」，但是此一空口號，並沒有週延地解釋我們如何從「反共」轉爲承認中共對中國大陸的合法統治，於是當中共不肯對我們在「國統綱領」所呼籲的「互不否認對方爲政治實體」時，我們的「終戡」就失去了政策的合理性。從而在內有「台獨」聲浪的壓力時，台灣必然就出現「國家認同」的混亂，這是我方在大陸政策上第一個問題。另外在兩岸關係的發展不平順，外交上又頻頻發生狀況，因此，政府就決定走出「一個中國」的制約來開拓國際空間（李登輝，民 84，P377.P449），但是我們並沒有在外交空間的拓展和原來的「一個中國」之間的關聯性上認真進行學理討論如何從「一個中國」過渡到「非一個中國」的原則，這是第二個問題。所以這些年我們無論在兩岸關係上或在外交關係上，都不能如願地發展，這是根本的原因所在。如何重建我們的大陸政策和外交政策之間和諧的邏輯關係，應該是凝聚共識，統合力量的首要工作。

(六)兩岸關係走向大致可以區分爲五個階級，衝突、僵持、穩定、發展、正常化分別解釋如下：

所謂「衝突」：是指兩岸之間出現緊張、危險，從而有可能導至戰爭或準備戰爭的局面。

所謂「僵持」：可能是指在衝突與衝突之間的暫時休兵，此時若雙方的策略不改，則有可能回到「衝突」階段，也可能是衝突高潮過後，雙方無意再次升高衝突，因而出現政策調整前的觀察期，在觀察期中雙方由於互信不足，因此存在放話、試探、摸索、倒退各種可能性，總的來看只要不再出現衝突則就是「僵持」期。

所謂「穩定」期，是指通過衝突、僵持之後，雙方清楚了對方的行動規律，政策邏輯，此時雙方有可能出現「敵對的穩定期」，在此時期雙方均儘量自制，不走挑戰對方政策底線的路線，也不是立即出現關係趨和的因素和現象。但是雙方已經在試探展開談判、簽訂協議的可能性。不過如果雙方的誠意不足，條件差距太大，也不排除再度倒退的可能。再進一步則可能出

現「和平的穩定期」，到了此一時期兩方已經簽訂協議進入執行階段，兩方關係從不穩定進入穩定期，在此情況下除非又有突發的重大誤解，雙方處理不當，否則兩方關係就不輕易例退回敵對，僵持或衝突階段。

所謂「發展」期，是指在「和平穩定」的基礎上出現雙方友好的關係，相互發展日益密切，在政治友好關係的帶動下，經貿、文化交流更加頻繁，障礙日減、利益日增。

所謂「正常化」期，是指兩方互設代表機構，相互定位更加明確。

從以上的五個階段來看，目前的兩岸關係，基本上是在「衝突」到「僵持」之間徘徊。（而且應該是衝突過後的僵持，而不是去年首次軍演到今年三月軍演之間的「僵持」），從長期來看，大家都希望兩岸關係正常化，但是不積步無以致千里所以我們必須有階段性的兩岸關係目標，逐次努力，才能有效。那麼在往後的幾年內我方希望能將兩岸關係推到那一個階段呢？是回到「衝突」嗎？或是由「僵持」邁向「敵對穩定」呢？總之，在台灣的朝野應該尋找出兩岸關係中階段目標的共識，有了階段目標的共識，才能根據目標來設計策略和執行的進度表。

重要參考書目：

王松、王郁佐，政治學，北京：高等教育出版社，1991.10.

Kenneth Libenthal & Michal Oksenberg, "Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes" New Jersey: Princeton University Press, 1988.

Carlo Lee Homrin & Sui Sheng Zhao "Decision Making in Deng's China: Perspectives from Insiders" ,N.Y.: M.E. Sharpe, Inc., 1995.

薄一波，若干重大決策與事件的回顧，北京：中共中央黨校出版社，1993.

毛澤東選集，第五卷，北京：人民出版社，1977.

郭立民，中共對台政策資料選輯（1949~1991）：上冊、下冊，台北：承書出版社，1992（民 81）

陳慶，中共對台政策之研究，台北：五南圖書出版公司，民 79

鄧小平言論集（補編）1975~1980，台北：國防部總政治作戰部，民 72。

中共年報，1990~1994，台北：國防部情報局，1991~1995PPP 出版。

李登輝，經營大台灣，台北：遠流出版社，民 84，P377~449。

On Peking's Taiwan Policy : A Historical Review

Kai-Huang Yang

To most of scholars believed that mainland China's Taiwan Policy has never change at all, from first generation leader Mao Zedong through third generation leader Jiang Zenin. However, any policy must adjust according the difference situation, so is Taiwan Policy. To the first generation, the spirit of Taiwan Policy was liberation. The second generation, it was reunification. To the current leader it is anti-Taiwan independence. The subject of this paper is try to explain those difference meanings of Taiwan Policy.

Keywords : Taiwan Policy, Decision making process, Cross-strait relation, Policy
explanation