

十六大之後的中共對台政策展望

遠景基金會座談會 講稿

童振源

助理研究員

國立政治大學 國際關係研究中心

10.24.2002

中共即將在十一月八日召開第十六屆全國代表大會，中共中央將進行第三代與第四代領導人的權力繼承。中共的權力繼承對於中共對台政策將會有何影響，將是本文討論的主題。首先，本文先回顧過去數十年來中共對台政策的變化，及分析其政策變動的原因。其次，本文將描述中共當前對台政策的特徵。最後，本文將展望十六大之後的中共對台政策。

中共對台政策的變化

從 1949 年以後，中共雖然一直堅持兩岸必須統一與「一個中國」原則的對台政策，但是中共對台政策的內涵有很大的改變。最明顯的變化是中共目前主張和平統一，不再強調武力解放台灣，武力只不過是北京促成兩岸談判、改變台灣選民支持取向、脅迫台北讓步、及避免兩岸戰爭（嚇阻台獨）的策略。

第二，北京提出「一國兩制」的解決方式，希望以北京為中央政府的前提下，盡最大可能地維護台灣的現狀與利益，達成形式上的統一，讓台灣較能夠接受統一。

第三，北京不再視台北為地方政權，至少願意在兩岸談判上平等協商；北京並且認識到必須與台灣當局談判，不再是共產黨與國民黨之間的談判；談判議題不再侷限於「統一」談判，而是包括政治談判程序性議題、結束敵對狀態、及其他台灣所關心的議題。

第四，自從 1950 年代中期以後，受限於美國的干預，北京便認知到統一是不可能短期間達成，而且無法以武力解決兩岸統一問題。

第五，雖然北京在過去拒絕國際強權對於台灣問題干涉，但現在則是積極利用中國的國際戰略優勢，爭取國際強權支持中國對台政策，並且施壓台灣在「一個中國」原則的前提下坐上談判桌。

第六，雖然北京一直堅持「一個中國」原則是兩岸互動的前提，但是北京在「一個中國」的定義上至少經歷過二次重大的轉變。

- 在 1993 年「台灣問題與中國統一」白皮書中，「一個中國」的三部份定義是指「世界上只有一個中國、台灣是中國不可分割的一部份、中央政府在北京（中華人民共和國是中國唯一的合法政府）」。
- 在 1995 年的「江八點」中，北京修正傳統定義的第三部份，「一個中國」是指「世界上只有一個中國、台灣是中國不可分割的一部份、中國的主權和領土完整不容分割」。
- 到了陳水扁上台之後，北京再次修正傳統定義的第二部份，「一個中國」是指「世界上只有一個中國、台灣和大陸都是中國的一部份、中國的主權和領土完整不容分割」。北京希望採取更寬鬆的「一個中國」定義以換取台北的認同。

第七，原則上，北京不希望以政治干涉兩岸經濟交流與合作。例如，大陸副總理錢其琛在今年 7 月 5 日指出，大陸不再強調「一個中國」作為兩岸「三通」協商的前提，並且把「三通」看作是一個國家的內部事務。由於陳水扁總統立刻拒絕大陸的「國內事務」說法，錢其琛在 10 月 16 日再提出，兩岸的通航可以定位為「兩岸航線」。不僅如此，錢其琛還透露一個很重要的訊息：「三通」要與台

灣總統大選脫勾。因此，即使「三通」對陳水扁競選連任選情有利，大陸還是要推動。這些都體現大陸方面希望彈性、務實處理兩岸「三通」的問題，以要求台北接受「三通」。

中共對台政策變動的原因

造成北京在上述對台政策的轉變的主要原因是：

- 第一， 中國需要發展經濟、解決內部很多問題，所以需要穩定的兩岸關係與和平的國際環境；
- 第二， 是美國對於兩岸問題和平解決的持續關切與壓力；
- 第三， 則是北京在被動地回應台灣內部政治局勢與對外政策的變化，希望爭取台灣的合作，以維持一個穩定的兩岸關係與集中精力發展經濟。

也就是說，中共權力繼承對於它的兩岸政策的影響不大。

中共當前對台政策的特徵

整體而言，中共現階段對台政策的目標為「一個中國」、「和平統一」、「一國兩制」、「維持兩岸關係穩定」、及「促進兩岸經濟交流」。為達到上述政策目標，中共採取的策略主要有二大類：「內外兼施」與「軟硬兩手」。

所謂「內外兼施」指的是「分化內部」（分化台灣內部）與「聯外制台」（聯合外在力量箝制台灣）。

所謂「軟硬兩手」，硬的一手指的是「以戰促談、以戰脅民、以戰逼讓、以戰止戰」；軟的一手指的是透過兩岸經貿交流達成「以經濟促進統一」與「發展中國經濟」兩項目標。

十六大之後的中共對台政策

「十六大」之後，中共對台政策是否改變將視台灣對大陸政策的變化而定，中共不會主動採取新的對台戰略與政策。首先，從大陸內部局勢而言：由於北京仍處於權力交班的過程，如果胡錦濤上台（至少擔任總書記與國家主席），他主要目標仍是要鞏固權力基礎。

- 根據過去的經驗，中共在兩岸問題上往往處於非常被動、不利的地位，要得分非常困難，因此胡錦濤應該會盡量避免兩岸局勢惡化，避免在兩岸問題上失分。
- 不管江澤民是否真的退出中央政治局常委，他仍然會在對台政策上發揮很大的影響力，所以會持續他的政策路線。最明顯的例子為今年以來中共對台政策的轉變。今年初，在紀念「江八點」座談會上，錢其琛表示歡迎廣泛民進黨員以適當身份到大陸訪問，並希望建立「兩岸經濟合作機制」。七月初，錢其琛表示「一個中國」原則不是「三通」談判的前提，可以將「三通」視作是一個國家的內部事務。十月中，錢其琛強調，兩岸的通航可以定位為「兩岸航線」，而且「三通」的協商要與台灣的總統大選脫鉤，願意與民進黨政府協商。無論中共改變對台政策的動機為何，其彰顯的意義相當清楚：第三代領導人在十六大召開前夕敢於做出重大政策的轉變、為十六大之後的對台政策定調，可見第三代領導人在十六大之後將繼續發揮相當的影響力。
- 胡錦濤沒有足夠的權力基礎與時間提出新的對台政策方案。例如，江澤民在 1989 年接掌總書記之後，直到 1995 年才提出具體的對台政策。況且，目前兩岸局勢不若 1990 年代初期的急劇變動，中共沒有改變對台政策的急迫性。

- 中國仍面對加入世界貿易組織的種種經濟與社會調適的嚴厲挑戰。所以，在兩岸關係上，北京的目標仍會以「穩定壓倒一切」。
- 在未來一、二年內（在 2004 年台灣與美國總統大選之前），胡錦濤會盡量維持兩岸關係現狀、持續江澤民的對台政策路線，「江八點」仍會是大陸的對台政策基調。

第二，從中美關係而言：美國總統小布希上台之後，美國對於台灣的支持仍是相當肯定；在短期內，中美關係不太可能大幅度改善。所以，北京較沒有自信採取主動的對台政策。不過，大陸未來會繼續施壓美國，壓制台灣過渡傾向台獨的政策，並且沖淡台灣領導人可能引爆的兩岸關係衝突。

第三，從兩岸關係而言：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，兩岸政治立場差距相當大、又缺乏互信的情況下，兩岸政治僵局可能要維持一段時間。至少在 2004 年台灣新任總統就任前，中共不太可能恢復海基會與海協會的對話。

不過，中共仍然會持續推動兩岸經濟的交流與合作，包括透過民間機構進行「三通」談判、及建立兩岸經濟合作機制。中共希望藉此發展經濟、穩定兩岸關係、甚至促進統一。尤其是，推動「三通」對於中共領導人的風險小、成功的可能性高、容易建立對台功績與黨內地位，因此中共領導人在短期仍會將重心放在推動「三通」及其談判上。