

新世紀中國政策研究學術研討會
國立政治大學 國際關係研究中心主辦
2007 年 12 月 14 日

十七大後中國對台政策評估與兩岸關係展望

童振源 副主任委員
行政院 大陸委員會

吳校長、林副校長、鄭主任、各位貴賓、各位先進、各位女士、各位先生，大家早安：

非常高興能有這個機會回到學校與各位分享我借調到陸委會工作的一些心得。尤其是，回到國關中心更是令我懷念剛回到國內工作的那段美好研究時光，感謝很多同仁對我的鼓勵與協助。

中國共產黨（中共）於今（2007）年 10 月 15 日至 21 日舉辦第十七次全國代表大會（十七大），會議通過中共總書記胡錦濤的政治報告，作為未來五年中共執政路線的指導思想與方針。同時，在經過胡錦濤掌權五年之後，目前也是很重要的時機檢視中國過去五年對台政策的具體內涵與實施成效。

今天召開的「新世紀中國政策」學術研討會深具意義，相信藉由各位與會學者、專家的討論，對國人瞭解中國情勢變化有相當助益。我非常高興有機會就「十七大後中國對台政策評估與兩岸關係展望」向各位說明，並就教於各位先進。首先，我將先說明胡錦濤報告的對台政策新意與矛盾，再闡述中國對台政策框架與作法，最後則是評估中國對台政策的成效與展望兩岸關係。

壹、胡錦濤政治報告對台政策的新意與矛盾

整體而言，胡錦濤的政治報告對台部分有四項新意，但卻又充滿矛盾。第一項新意：相較於江澤民在十六大的政治報告對台部份，胡錦濤在十七大的政治報告對台部份較為審慎沈穩。江澤民的政治報告強調中國要「早日解決台灣問題」與「台灣問題不能無限期拖延下去」；胡錦濤的政治報告則認為中國要「牢牢把握兩岸關係和平發展的主題」與兩岸應「達成和平協定，建構兩岸和平發展框架，開創兩岸關係和平發展新局面」。顯然，胡錦濤為首的第四代中國領導人已經比較務實地面對兩岸關係的複雜性，願意較有耐心處理兩岸問題。

經過民進黨七年執政經驗之後，中國逐漸務實調整對台灣的認知與政策，但調整幅

度仍相當有限。中國在 2000 年 7 月以後採用「一個中國原則」的新三段定義，並且在 2005 年 1 月以後放棄「一個中國原則」作為兩岸功能性議題談判的前提。雖然中國對台政策已經做了部份調整，但是對於兩岸和平共存共榮幫助不大，因為中國的認知距離台灣的現實還相當遙遠。中國仍然迷信武力威脅與國際孤立可以逼迫台灣投降，或企圖採取軍事手段併吞台灣，這才是兩岸問題無法解決的根本原因。

第二項新意：在胡錦濤的政治報告當中，中共第一次明確建議兩岸在「一個中國原則」的基礎上，達成和平協定，建構兩岸和平發展框架。事實上，2000 年 3 月 18 日，陳水扁總統在他的當選感言便提出，台灣願意與中國進行「和平協定」的協商。2003 年 1 月 1 日，陳總統建議，兩岸應「建立和平穩定的互動架構」，創造兩岸經濟發展的共同利基，營造長期交往的良性環境。2004 年 2 月 3 日，陳總統全面闡述「兩岸和平穩定互動架構協議」的內涵。此後，陳總統在多個場合中不斷重申，台灣願意就任何形式的和平協定與中國進行協商。

經過七年，中國領導人終於在「十七大」的政治報告中正式回應陳總統的建議，但是仍然設置「一個中國原則」的政治障礙，導致兩岸和平協商無法展開。如果台灣接受「一個中國原則」為前提進行談判，台灣將淪為中華人民共和國的一個地方政府。在此前提之下，台灣與中國根本不需要簽訂「和平協定」，而是要簽署「台灣接受中國統治的投降協議」，看看中國願意給台灣哪些特殊地位與優惠罷了。顯然，中國的目的不是要真正促進兩岸和平發展，而是要營造「中國和平假象」，以掩飾中國消滅中華民國與併吞台灣的政治野心，進而爭取國際社會與台灣人民的認同。

中國不要把「和平發展」當做幌子，用以掩飾其一貫對台的政治意圖，應該早日面對兩岸關係的現實，台灣是一個主權獨立的國家，兩岸互不隸屬、互不管轄。如果中國真的有誠意推動兩岸的和平與發展，便應該盡快放棄「一個中國原則」作為兩岸和平協定前提的政治障礙，兩岸可以即刻展開和平對話與協商。至少，中國應該移除政治障礙、展現誠意，盡快與台灣達成包括觀光與客貨運包機等三項議題的談判。如果兩岸連功能性議題都無法達成協議，那就更不可能談成政治議題的和平協定。

第三項新意：胡錦濤的報告沒有直接批評或以武力威脅被中國批評為台獨活動的台灣入聯公投。今年 9 月 6 日，在與美國總統布希會晤時，胡錦濤強調今明兩年是台海局勢的高危期。但是一個月之後，胡錦濤的政治報告卻以「和平統一、和平發展、和平協定」三個「和平概念」作為貫穿整個政治報告的主軸，完全沒有提到「使用武力」，或直接威脅台灣最近推動加入聯合國的活動與公投。

中國沒有直接威脅台灣的入聯公投可能有以下五個原因：第一，中國內部權力鬥爭嚴重，處處可見權力鬥爭妥協痕跡、江澤民與曾慶紅的勢力仍制肘胡錦濤的權力佈局，包括江澤民的人馬李長春與賈慶林仍留在中共政治局常委會，習近平突然取代胡錦濤青

賤的李克強成為胡錦濤的第一順位接班人，習近平尚未接任中央軍委副主席。因此，如果胡錦濤嚴厲批評台灣的入聯公投，等於是證明胡錦濤過去的對台政策出現重大挫敗，這可能引爆中共內部的批評聲浪，造成更大的權力鞏固與繼承危機。

第二，中國希望專注精力解決內部經濟發展問題。例如，在 9 月 6 日與布希會晤時，胡錦濤便特別指出，中國政府必須創造一年二千五百萬個就業機會，因此會集中精力解決內部經濟發展問題。第三，雖然美國不同意台灣舉辦入聯公投，但是美國也相當嚴厲警告中國不可使用武力解決兩岸爭議。第四，中共希望化解「中國威脅論」、營造「中國和平假象」、誣賴台灣為「麻煩製造者」，以爭取國際社會支持中國、施壓台灣。第五，中國不希望武力威脅造成台灣選民的反感，避免造成中國不願意看到的明年選舉結果。

第四項新意：中共試圖以民主口號包裝民族主義，壓制台灣的民主與主權。胡錦濤的政治報告提出，十三億中國人民與二千三百萬台灣人民是命運共同體，任何涉及中國主權和領土完整的問題，必須由包括台灣人民在內的全中國人民共同決定。面對台灣民主深化與民意高漲的情勢下，中共終於正式打出中國的民意牌，試圖以「中國大民意」壓制「台灣小民意」，在心裡上嚇阻台灣人民行使公投與決定台灣前途的權利，在實質上強化對國際社會遊說施壓台灣公投的合理性。

然而，民主與專制是毫不相容的，自由與獨裁是相互對立的；民主與自由的台灣毫無可能與專制及獨裁的中國成為命運共同體。在胡錦濤的報告出爐之後，台灣朝野口徑一致地回應：台灣的未來，由台灣二千三百萬人民決定，不關中國的事，也不容許中國干涉！事實上，台灣早已確立民主原則作為兩岸關係未來發展的最後底線，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。

在「十七大」之後，美國副國務卿尼格羅龐帝（John D. Negroponte）與副助理國務卿柯慶生（Thomas J. Christensen）都一致表示，兩岸的政治爭議必須和平解決，而且必須是兩岸人民都能夠接受的方式。特別是，柯慶生還指出，美國注意到有部份台灣人民無法接受中國預設的「一個中國原則」為談判前提。也就是說，美國並不支持中國「兩岸命運共同體」的說法，不認為兩岸人民是一體的；美國支持兩岸政治爭議的和平解決需要兩岸人民同意，但不是台灣的前途需要由兩岸人民共同決定。

除此之外，胡錦濤的政治報告並沒有提出新政策構想，只是延續過去的對台政策框架與手段，很多說法是老調重談。以下將進一步闡述中國對台政策的架構與實際作法。

貳、中國對台政策框架

總體而言，中國對台政策框架仍為：一個中國、一國兩制、和平降服、武力併吞。

無論是透過和平的方式降服台灣或是武力的方式併吞台灣，中國達成統一台灣的目標是不會改變。中國的「一個中國原則」是指，世界上只有一個中國，台灣是中國的一部份，中華人民共和國政府是代表中國的唯一合法政府。所謂「一國兩制」是指，中華人民共和國政府是中國的中央政府，台灣政府是中國的一個地方政府，台灣沒有主權地位。

具體而言，中國採取「內外兼施」與「軟硬兩手」的對台政策手段。所謂「內外兼施」指的是「分化內部」(分化台灣內部團結)與「聯外制台」(聯合外國勢力壓制台灣)。所謂「軟硬兩手」則包括「經濟利誘」、「血緣情感」、「大國榮耀」、「武力威脅」、「國際圍堵」與「經濟制裁」。中國「軟的一手」是利用經濟利益的誘惑與血緣榮耀的情感籠絡台灣人民、瓦解台灣人民心防、分化官民關係、與分化朝野政黨。中國「硬的一手」是藉由軍事、外交與經濟實力的施壓，操弄和平發展的訴求，威逼台灣屈服於中國的政治條件，甚至在軍事實力準備齊全之後以武力併吞台灣。這些手段交互使用、相互掩飾，企圖達成對台灣不戰而屈人之兵的戰略目標。

參、中國的「內外兼施」作法

在「內部分化」的作為上，從 2000 年以來，中國政府便強調只願意與接受「一個中國原則」或「九二共識」之台灣政黨與政治人物進行交流與合作，並且只有在「一個中國原則」的前提下才願意進行兩岸政治與功能性議題的談判。中國的目的非常清楚，試圖孤立台灣政府與執政黨，同時希望在野黨與利益團體施壓台灣同意中國的政治原則。特別是，在 2005 年 4 月以後，中共多次透過與中國國民黨及親民黨的論壇平台，操弄和平發展的訴求與經濟利益的誘惑，透過在野黨的配合施壓台灣政府，擴大中國分化台灣內部的效應，並且預先設定台灣在野黨未來執政之後與中國互動的政治框架。

在「聯外制台」的作為上，1995-2000 年中國軍事威嚇造成台灣民意的反效果之後，中國便傾向利用優勢的國際戰略地位與快速成長的綜合國力施壓國際社會，特別是美國，壓制台灣，以達成中國的政治目的。在最近四年，中國非常明確地表示希望美國協助中國處理兩岸的問題，包括台灣在 2003-2004 年與 2007-2008 年推動兩次公民投票時，中國不斷利用美國施壓台灣調整某些政治議題的立場。

中國將台灣的作法與亞太和平與穩定做連結，要求美方介入兩岸問題、施壓台灣讓步，以化解中國的困境。2004 年 1 月 15 日，當時的中國中央軍委主席江澤民便向來訪的美國參謀首長聯席會議主席邁爾斯表示，希望美國繼續為和平解決兩岸問題發揮建設作用。2005 年 9 月 13 日，胡錦濤主席與布希總統在紐約會晤時再次重申，希望中美兩國共同維護台海和平穩定與反對台獨。中國企圖透過美國的協助以壓制台灣的政治目標已經非常明確。

中國不僅強化與美國溝通台海問題，甚至主動事先徵詢美國對於中國對台政策或聲

明的看法，以獲得美國的政治諒解與支持。例如，美國與中國都證實，2004年5月17日中國發表對台聲明前，中國事先將聲明知會美國，聽取美國的看法。在通過「反分裂國家法」之前，中國國台辦主任陳雲林特地於2005年1月初前往美國遊說，會晤美國重要外交官員，針對「反分裂國家法」的內容進行溝通。

肆、中國的「軟的一手」作法

「軟的一手」作法包括「經濟利誘」、「血緣情感」與「大國榮耀」。在「經濟利誘」作為上，中國的實際作為可以分成兩大類，包括片面經濟優惠措施、兩岸交流便利與保障措施。此外，中國利用與台灣在野黨領導人的會晤或國共論壇的平台發佈所謂的共識、新聞公報或宣布片面優惠措施，擴大中國對台灣的宣傳或統戰效果。特別是，中國經常在國共共識或協議當中夾帶中國對台灣的政治立場，或刻意將兩岸協商的責任推諉台灣，以便分化台灣內部，施壓台灣屈服於中國的政治條件。

在「血緣情感」方面，最近幾年，中國特別邀訪台灣的青年與南部人民前往訪問，並且提供諸多優惠。以青年交流而言，根據陸委會的統計，在2007年暑假，中國對台系統提供落地接待的條件，邀訪台灣青年學生交流活動超過一百團，人數超過六千人。中國除了擴大邀請台灣對象之外，在地域上也加重南部學生的比重，年齡上也向下延伸到高中生。事實上，自從2005年以後，中國便將台灣南部作為工作重點，包括加強與農會、漁會、媒體、宗教、地方黨派之交流，並且以血緣親情與經濟利益交互運用，試圖改變這些人對中國的政治觀點，甚至改變他們對於政府的支持與施壓政府接受中國的政治立場。

在「大國榮耀」方面，中國善加利用2008年奧運舉辦的機會宣揚中國「大國榮耀」，藉以召喚台灣民心與達成中國宣示對台灣主權的政治目的。具體而言，中國拉攏台商參與奧運建設工程、推出奧運旅遊、組織民間參觀奧運建設、招募奧運志工、拉攏台灣學生參與奧運活動、釋放部份奧運比賽項目給台灣、規劃奧運聖火傳遞台灣。以奧運聖火傳遞台灣規劃而言，中國始終以政治考慮聖火傳遞台灣之安排，企圖矮化台灣的主權地位，導致兩岸在今年8-9月經過一個多月的談判仍然無法達成結論。

伍、中國的「硬的一手」作法

「硬的一手」作法包括「武力威脅」、「國際圍堵」與「經濟制裁」。在「武力威脅」作為上，當前中國是做得多、說得少，以避免在中國軍事實力足以併吞台灣之前造成台灣人民的反彈與驚動其他國家的抵制。過去18年來，中國公開的國防預算持續以兩位數成長，2007年國防預算約450億美元，增幅達17.8%，遠超過中國的經濟成長速度。相較之下，過去18年的台灣國防預算幾乎僅維持穩定局面。根據兩岸官方公開的統計資料顯示，1993年，台灣的國防預算尚高於中國，但至2007年中國的國防預算已是台

灣的 4.7 倍。

除部署傳統武力之外，中國更積極運用非傳統的威脅手段，如超限戰、「三戰」（輿論戰、心理戰、法律戰）等，迫使台灣屈從其意志，或作為正規軍事攻擊的輔助。根據中國軍方的訊息顯示，中國將於今年以前完成對台「全面應急作戰能力」準備，2010 年前具備對台「大規模作戰能力」，2015 年前具備對台「決戰決勝能力」。因此，面對中國與日俱增的軍事威脅與獨裁專制的政治體系，台灣隨時有遭受其武力併吞之虞，成為中國權力鬥爭的祭品。

在國際圍堵上，中國不斷破壞台灣與我們邦交國之間的關係，阻止台灣加入聯合國、世界衛生組織及其他國際組織，在國際社會上對台灣兩千三百萬人民進行政治隔離。根據陸委會的統計，自 2005 年 1 月至 2007 年 10 月，中國在國際外交上打壓台灣的案例超過 110 件，施壓國際組織變更台灣的會籍名稱為「中國台灣」、「中國台北」、矮化台灣地位的案例超過 25 件。中國在各種國際組織中矮化台灣的國際地位，早已不分領域、不分官方或民間組織，只要有機可乘，就無所不用其極地打壓台灣的國際生存空間。

在台灣的邦交關係方面，最近兩年來，格瑞那達、塞內加爾、查德以及哥斯大黎加都在中國的金援利誘下，相繼與我國斷交。面對中國的霸權崛起，台灣的國際處境備極艱辛，這不是只有民進黨政府才面對這樣的壓力，國民黨政府時期也是如此，並沒有因為國民黨政府堅持「一中各表」或追求統一目標，中國就仁慈地放鬆對台灣的國際打壓、甚至給予台灣更大的國際生存空間。例如，從 1990 至 2000 年國民黨執政時期，與台灣斷交的國家共計 11 個國家；從 2000 年至今年，民進黨執政時期共有 8 個國家。

台灣有些人期待，只要政府對中國承認所謂的「九二共識」，兩岸關係與台灣參與國際社會的癥結就會打開。這完全是一廂情願與不切實際的想法，中國只不過利用「九二共識」說法作為分化台灣內部的政治工具。即使「九二共識」真的存在，國民黨政府在 2000 年以前也沒有解開兩岸關係與台灣參與國際社會的癥結。況且，國民黨認為兩岸的「九二共識」是所謂「一中各表」，但是中國政府卻認為是「各表一中」，雙方對於「九二共識」的內涵根本沒有共識，更遑論未來要以此共識打開兩岸的癥結。

1999 年 8 月 1 日，國民黨政府發佈說帖強調，兩岸於 1992 年 11 月達成「一個中國，各自表述」的共識，中國不應該干涉台灣的表述方式。然而，三天之後，中國政府立刻發表正式聲明，指出：「1992 年 11 月，海協與海基會達成各自以口頭方式表述『海峽兩岸均堅持一個中國之原則』的共識。臺灣當局將這一共識歪曲為『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……海協從來沒有承認、今後也不會接受臺灣當局編造的所謂『一個中國、各自表述』。」

2005年4月29日，連戰與胡錦濤在會晤之後發佈一份新聞公告，提到國共兩黨皆堅持「九二共識」。然而一個多月之後，海協會出版專書《九二共識歷史存證》強力反駁「一中各表」的「九二共識」，強調：「台灣當局……歪曲兩會共識，謊稱兩岸達成過『一個中國、各自表述』的共識，甚至說成是『一個中國涵義、各自表述』，為李登輝製造『兩個中國』的分裂活動辯護。……海協堅決反對台灣當局把兩會共識歪曲為『一個中國、各自表述』。……我們要求台灣當局領導人明確承認『九二共識』，就是要求他回到『海峽兩岸均堅持一個中國原則』的立場上來。」

關於「經濟制裁」的作法，雖然中國表面上強調「政經分離」，但是實際上卻以經濟利益施壓台商在政治上支持中國的立場、反對台灣的立場。最明顯的案例是許文龍的個案。許文龍在2000年總統大選時支持陳水扁總統，被視為台獨的支持者，也因此受到中國媒體的嚴厲批判。然而，在顧慮到奇美集團的員工生活與公司發展，許文龍不得不屈服於中國的政治立場，在2005年3月26日公開表示支持「反分裂國家法」。

陸、中國的「軟硬兩手」效果評估

在「軟的一手」方面，中國的操作手法包括刻意片面釋放兩岸經濟優惠給台灣特定團體、透過國共論壇擴大統戰宣傳效果、杯葛兩岸功能性議題協商、指定台灣的協商機構、將無法協商的責任推給台灣。然而，最後的結果卻是中國的片面優惠很多無法落實、兩岸經貿交流問題依然存在、兩岸經貿合作架構無法建立；也就是說，中國的作法充其量只是「口惠而實不至」與「軟而不實」。

在「硬的一手」方面，雖然中國刻意掩飾軍事擴張的事實，或者對外表示中國軍事擴張的唯一目標是針對台灣，但是其他國家卻一再質疑中國的戰略目標是超越圍堵台灣，成為區域霸權；也就是說，中國無法掩飾其「硬要崛起」的戰略企圖，對亞太和平與穩定造成嚴重影響。中國以台灣為藉口行軍備擴張之實，成為亞太及全球和平穩定的最大風險，包括美國、日本、澳洲在內的國際社會紛紛質疑中國擴軍的目的。

中國推行「軟硬兩手」策略的結果可說是「軟而不實」、「硬要崛起」，軟硬兩手相互抵銷、相互制肘，對兩岸關係的發展或中國的統一目標沒有正面幫助，以下數據應該可以充分說明。根據陸委會委託的民意調查，從2002年至2007年，台灣人民認知中國政府對台灣政府具有敵意的比例始終維持在六成左右，對台灣人民具有敵意的比例始終維持在四成左右；支持盡快統一的民眾維持在2%左右，但是支持儘快宣布獨立的民眾卻從3-5%增加到8-10%；其餘是維持兩岸現狀。

再從國家認同的角度來看，台灣人民的台灣認同迅速增強。根據政治大學選舉研究中心的調查，2000年4月台灣人民認同自己是台灣人的比重為42.5%，中國人的比重為13.6%，兩者都是的比重為38.5%；2006年11月台灣人民認同自己是台灣人的比重

為 60.1%，中國人的比重為 4.8%，兩者都是的比重為 33.4%。即使中國台商的態度也沒有因為中國的優惠措施或在中國長期經商利益而明顯改變他們的國家選擇，這讓中國政府感到相當挫折。根據中國對台研究單位的調查，90%的台商支持中華民國在台灣是一個主權獨立的國家，7%支持兩岸統一，3%支持台灣宣布獨立。

捌、結論與展望

胡錦濤在「十七大」政治報告提出，中共希望「牢牢把握兩岸關係和平發展主題」，並且呼籲兩岸「達成和平協定，建構兩岸和平發展框架」。雖然「和平發展」早就是兩岸共同目標，但是中國的「一個中國原則」卻是兩岸達成和平協定與建構兩岸和平發展框架的最大障礙。從胡錦濤的報告可以得知，中國仍將持續推動反台灣政策，朝向和平降服台灣或武力併吞台灣的長期目標邁進；短期之內，中國對台灣的蠻橫霸道作為將持續阻礙兩岸的和平與發展，讓兩岸真正的政治和解與正常化發展很難展開。

過去七年，中國經濟崛起、國際反恐格局、台灣朝野對立賦予中國相對優勢的戰略地位對台灣施加巨大政治壓力，導致中國不願大幅度務實調整對台灣的政策框架與作為，持續杯葛或延宕與台灣的功能性議題協商。雖然中國口口聲聲說要「寄希望於台灣人民」，但是具體的作為卻是「寄希望於美國政府與台灣在野黨」。同時，中國第一次面對民進黨執政，未能即時回應陳水扁總統所提出的善意政策，因而錯過很多兩岸良性互動的機會，導致兩岸僵局難以解開。

展望 2008 年台灣總統大選之後的兩岸關係發展，有四項有助於兩岸關係穩定與緩和的因素：第一，中國仍希望促進兩岸和平與發展，以專注心力解決內部發展的問題。第二，台灣內部朝野對抗的情勢應該會較為緩和，中國分化台灣內部的操弄空間將縮小，中國被迫與台灣新政府交往，以解決兩岸交流的問題。第三，面對過去八年的兩岸關係互動經驗，中國應該會較務實地面對台灣的新政府，珍惜兩岸關係緩和的契機。第四，2008 年下半年的北京奧運與美國總統大選的舉辦將促使中國採取克制的對外政策，這將有助於維持兩岸穩定的互動關係。不過，如果是馬英九當選總統，中國可能會要求馬英九落實「連胡公報」的內容，兩岸可能會再次陷入「一個中國原則」的爭議，可能會延宕當前兩岸功能性議題談判與兩岸關係正常化的進程。

以上淺見，就教於各位學術界的先進、前輩！預祝大會圓滿成功，也祝各位來賓身體健康、萬事如意。謝謝各位！