

冷戰後美國與台海 兩岸互動關係初探

*
林正義

摘要

冷戰結束並沒有使東亞進入一個和平與穩定的時代。東亞雖無因民族主義興起而造成的獨立戰爭，但隨著美軍逐漸撤減，已使區域內多數國家積極增強軍備。

美國對台灣問題的態度並沒有因冷戰結束而有重大改變。然而，美國經濟力衰退而為維持軍工複合體繼續存在，已逐漸改變它對台灣的軍售政策。因此，將使美國與台北、北京的關係更加複雜。台灣獨立訴求不僅受波羅的海三小國的影響，更是因台灣政治發展所促成。美國究竟會支持經由台灣島上居民自由意志所選擇的獨立建國，或是明確事先警告台灣獨立所帶來的危險性。將造成美國政策上的一項困境。

台灣透過外援打破外交孤立，但台北並不滿意只與部分國家建交，而是希望能參與聯合國。台北重返國際組織的最大障礙是中共，因此，美國的支持與兩岸直接談判將是不可或缺。

前言

後冷戰時代使亞洲出現集團對壘的軍事抗爭可能性變低，但東亞共產主義政權如北韓、中共及越南抗拒民主政治改革，使東亞仍為潛在軍事衝突區域。冷戰時代結束造成美—蘇—中共三角戰略關係產生變化，

* 中央研究院歐美研究所副研究員

而在一九九一年美、蘇大力裁減核子武器及蘇聯政權解體之下，中共在國際社會發揮負面力量卻相對提升。美國仍需要中共合作解決區域性衝突。蘇聯解體使美國重新定位中共的戰略地位，華盛頓與台北的關係雖略有調整，但並沒有因為冷戰結束而有根本性的變動。

台海兩岸關係自一九七九年起結束軍事對抗，而北京對台政策在一九七九年至一九八四年之間發展齊備，少受冷戰結束影響。台北的大陸政策則是在後冷戰時代，才有具體的步驟。後冷戰時代國際關係的部分特徵①，如民族及分離主義(secessionism)興起、經濟比重提升、軍事比重降低、法治(rule of law)受到尊重，對美國、台灣與中共三角關係的發展，究竟有多少的影響，是本文主要探討的重點。

壹、台北與北京的兩岸基本政策

一、中共對台政策

中共對台政策在後冷戰時期變化不大。一九七九年元旦的人代會常務委員會的「告台灣同胞書」、一九八一年九月三十日人代會常務委員長葉劍英的「和平統一九點方針」、一九八三年六月二十六日鄧小平對美國西東大學(Seton Hall University)楊力宇教授所提的六條設想及一九八四年中（共）英協議的「一國兩制」精神，基本上確定了中共對台灣的統一政策。

北京的「一國兩制」是指在中國大陸實行社會主義制度，在香港、台灣實行資本主義制度，但兩制有五十年的過渡期，而「中國的主體必須是社會主義」②。這也就是香港中文大學教授翁松燃所論述「一國兩制」的三個性質——矛盾性、壓倒性及過渡性③。中共宣稱對台灣擁有主權，而主權是不能分割的，也具有排他性，不容他國干涉。因此，北

①有關後冷戰時代的國際關係特徵請見John Lewis Gaddis, "Toward the Post-Cold War World", *Foreign Affairs*, Vol.70, No.2 (Spring 1991), pp.102-110; Joseph S. Nye, Jr., "What New World Order?" *Foreign Affairs*, Vol.71, No.2 (Spring 1992), pp.83-96.

②瞭望周刊海外版編輯部編，《一國兩制與祖國統一》（北京：新華出版社，一九八八年），頁一至一五、二二。

③翁松燃，「一國兩制芻論」，九十年代月刊，一九八五年十二月，頁三三至三四。

京即使對台灣採取和平統一政策，也不能削弱它對台灣的主權。

在「一國兩制」的中國統一基本架構下，北京訂下統一的做法及台灣的地位。統一後的台灣的地位是中共憲法第三十一條所規範的特別行政區政府，是地方政府，而且不能完全自治。北京認為中國統一的時間表是愈早愈好，八〇年代中共的三大任務之一就是中國統一。一九九一年及一九九七年、二〇〇〇年均曾被多位中共領導人訂為中國統一的期限^④。依鄧小平的說法，北京反對外國勢力「調停」(mediate)中國統一談判，但不反對外國協助「斡旋」(good office)兩岸進行三通（通商、通航、通郵）及四流（學術、文化、體育、科技交流）^⑤。

中國統一的談判，依北京的看法，必須是國、共兩黨的黨對黨談判，而不能是政府對政府的談判（葉九點的第一點）。談判的地點可以在台北或北京，也不排斥香港為談判接觸地點，但以台北或北京為優先考慮。中共的基本觀點是兩岸早談比晚談好，談比不談好。

在兩岸未進入統一談判之前，中共呼籲雙方可先就功能性事務談判，使直接三通及雙向交流能早日實現^⑥。另一方面，北京也將其對台政策落實到「一個中心三大塊」的做法，一個中心係指以台灣人民為中心，三大塊指以人員、經貿、文化為範疇。一九九〇年十二月，中共對台工作會議結束後，又有「一個中心兩個基本點」的說法，即以「一國兩制」為中心，「貿易促進全面交流，以民促官」為兩個基本點^⑦。中共雖希望爭取以和平手段解決台灣問題，但至今仍未承諾對台放棄武力。相反地，中共領導人多次威脅在下列狀況，會以武力解決台灣問題，包括，若：台灣與蘇聯軍事聯盟、台灣獨立、台灣長期拒絕談判、台灣內亂、台灣發展核子武器等^⑧。鄧小平更先後向美國國防部長溫柏格(Caspar W. Weinberger)及日本公明黨黨魁竹內義勝表示，中共有能力封鎖台灣海峽^⑨。楊尚昆及中共國務院台辦主任王兆國也提過封鎖方案^⑩。北京解釋

④百姓，九十七期，一九八五年六月一日，頁三至一六；South China Morning Post, September 19, 1990, p.1.

⑤Beijing Review, No.32, August 8, 1983, p.5; No.8, September 22, 1986, p.5.

⑥中國時報，一九九一年六月八日，版二。

⑦中國時報，一九九一年三月二十三日，版二。

⑧Guo-cang Huan, "Taiwan: A View from Beijing", Foreign Affairs, Vol.63, No.5 (Summer 1985), p.1068.

⑨New York Times, October 12, 1984, p.A8.

⑩中國時報，一九九〇年九月二十五日，版二；一九九一年六月十三日，版二。

不承諾放棄使用武力主要是針對台灣獨立及外國勢力，而非針對台灣人民^⑪。

北京抨擊台北的「一國兩府」政策試探，也反對「一國兩區」的主張^⑫。所以，北京反對台北所要求的政府對等談判，亦反對「雙重承認」及台灣加入政府間的國際組織(Intergovernmental Organizations)。中共先後與格瑞那達(Grenada)、賴比瑞亞(Liberia)、貝里斯(Belize)、幾內亞比索(Guinea-Bissau)、賴索托(Lesoto)、尼加拉瓜(Nicaragua)及中非共和國(Central Africa Republic)及尼日(Niger)中止外交關係，並反對台灣加入聯合國，就是最好的例子^⑬。

北京抨擊台北的舊三不（不接觸、不談判、不妥協）政策，也批判台北的新三不（政策不允許、時機不允許、現時不考慮）政策^⑭。在台北終止動員戡亂時期之後，北京駁斥台北提出兩岸為對等政治實體的要求。例如，北京中國社會科學院政治學研究所所長吳大英定位台灣為中國大陸政治實體下的「子政治實體」^⑮。北京也認為台灣「幻想和平轉變大陸」，根本行不通，兩岸在各自的制度上應「井水不犯河水」^⑯。中共中央對台辦公室負責人針對台灣結束動員戡亂後的兩岸情勢，提議：

- (一)由兩岸有關部門和授權團體或人士，儘快商談三通及交流問題；
- (二)國、共兩黨派代表，談判結束兩岸敵對狀態或台灣當局所關心的問題；
- (三)國、共中央負責人互訪對方，共商國是^⑰。

一九九一年十二月十六日，由中共中央台辦及國務院台辦指導下，北京成立了民間的「海峽兩岸關係協會」，宣稱並非專門對口台灣特定民間團體^⑱。然而，北京可以透過此一民間團體管道（以官扮民）促使台海兩岸朝雙向準官方交流趨勢發展。

^⑪吳大業，「略談一國兩制的內涵與特徵」，瞭望週刊，海外版，一九九一年七月二十九日，頁三；「評台灣當局終止動員戡亂時期」，人民日報，一九九一年五月十一日，版一。

^⑫中國時報，一九九〇年九月二十八日，版七。

^⑬人民日報，一九九一年七月十日，版四。

^⑭中國時報，一九九一年五月二十七日，版九。

^⑮人民日報，一九九一年六月六日，版四。

^⑯人民日報，一九九一年三月十八日，版一。

^⑰人民日報，一九九一年六月八日，版一。

^⑱中國時報，一九九一年十二月十七日，版三。

在冷戰結束後，中共加速經濟改革，以避免步上東歐及蘇聯瓦解後塵。北京雖需要台資，但對台北拓展雙邊外交關係，仍堅持不讓步。北京認為一旦容許雙重承認，便會造成「兩個中國」。但在美國的介入之下，中共再度軟化其對台灣參與部分政府間國際組織或會議的立場。台灣以「中國台北」(Taipei, China)留在亞洲開發銀行(Asian Development Bank)之後，一九九一年十一月，以「中華台北」(Chinese Taipei)加入亞太經濟合作會議(Asia Pacific Economic Cooperation)。台灣的經濟力量不可忽視，而亞洲開發銀行及亞太經濟合作會議為經濟性質組織，但沒有美國的大力支持，中共可能採取不同的態度。

冷戰結束後，中共仍不放棄以武力做為解決台灣問題的一項手段。但北京考慮動武的時機及條件卻縮減至以台灣獨立為主。後冷戰時代，國際社會對核子及彈道技術管制趨向嚴格，使台灣發展核子武器的方案更形困難。民主化的台灣也使全面內亂不可收拾局面的可能性大大降低。因此，台灣獨立便成為海峽兩岸驟然緊張的一項最可能變數。

二、中華民國的大陸政策

自一九七九年中共宣佈對台和平統一政策至一九八七年台北開放大陸探親政策為止，台北的大陸政策是被動、消極的。一九八一年三月國民黨十二全大會有「三民主義統一中國」的宣示，隨後在一九八二年十月成立「三民主義統一中國大同盟」，但基本上沒有具體的大陸政策。一九八五年七月，台北宣佈允許透過香港及其他國家進行與中國大陸的間接貿易政策；一九八六年五月，華航與中國民航在香港的兩航談判，是這個時期較有意義的發展。在此一階段，台北以兩岸政治、經濟、社會、文化差距過大為由，認為沒有和平統一的條件^⑯。

台北的大陸政策以單向人道探親為起點，先在一九八七年七月解除台灣民眾赴香港、澳門觀光的限制，其後在同年十一月二日起允許台灣民眾赴大陸探親。一九八八年七月，中國國民黨十三全大會通過現階段大陸政策，它雖堅持三不的官方立場，但在兩岸「民間性的基礎」，則呼籲要「踏出穩健的步伐」，以促進大陸「政治民主化」、「經濟自由化」、「社會多元化」及「文化中國化」。執政的國民黨同時決定在黨中央設立「大陸工作指導小組」，對中央常務委員會負責，在行政院設

^⑯ 中央日報，一九八二年六月十一日，版一。

立「大陸工作會報」，以因應大陸政策的執行^⑯。一九八八年九月，台北准許大陸同胞來台奔喪及探病，使海峽兩岸人員進入雙向接觸的階段。另一方面，台北積極參與國際社會活動的政策，也迫使大陸政策調快腳步，例如：台灣代表參加一九八八年八月在北京召開「國際科總」(International Council of Scientific Unions)會議之後，政府才於同年十一月開放民間團體赴大陸參加各種國際學術、經貿會議或文化、體育活動^⑰。一九八九年五月，財政部長郭婉容率團參加亞洲開發銀行在北京的年會，更突破兩岸關係開展的限制。

直至一九九一年三月，中華民國政府公佈「國家統一綱領」之前，台北的大陸政策處於一個摸索的階段。一九九〇年四月，台北開放各級民意代表赴大陸探親及訪問，國民黨中央委員立即有多位訪問中國大陸，而國民黨籍立法委員更紛紛組團訪問大陸，與中共領導人士如李鵬、江澤民、楊尚昆、吳學謙等人晤談。各種兩岸關係利益團體應運而生，分別有各式各樣的基金會（請見附表一、二）。

總統府「國家統一委員會」（以下稱國統會）（一九九〇年十月）、行政院「大陸委員會」（以下稱陸委會，一九九一年一月）、民間「海峽交流基金會」（以下稱海基會，一九九一年二月）相繼成立，至國民黨「大陸工作指導小組」（以下稱陸指組）在一九九一年七月調整之後，台北的大陸政策才逐漸穩定下來^⑱。一九九一年三月公佈的「國家統一綱領」，成為台北對大陸政策的最高指導原則。一九九二年七月立法院通過的「台灣地區與大陸地區人民關係條例」則為大陸政策法制化奠下基礎。

「國家統一綱領」有幾點值得觀察之處。第一，以「建立民主、自由、均富的中國」口號取代一九八一年三月國民黨十二全大會的「三民主義統一中國」號召。第二，台北視北京當局為一「政治實體」，而不再是叛亂團體。第三，台北認為中國統一的時機與方式，「首應尊重台灣地區人民的權益並維護其安全與福祉」。統一的過程分為近程的交流互惠，中程的互信合作及遠程的協商統一。台北強調只有在兩岸和平相處，中共不在國際社會排斥台灣之後，才可進入兩岸對等的官方及高層

^⑯馬英九，兩岸關係的回顧與前瞻，修訂三版（台北：行政院大陸委員會，一九九二年），頁五九至六四。

^⑰同上註，頁六。

^⑱聯合報，一九九一年七月四日，版三。

人士互訪，兩岸在此階段共同開發大陸東南沿海地區。最後，兩岸成立統一協商機構，依「政治民主、經濟自由、社會公平及軍隊國家化」原則，達成中國統一^㉓。

中華民國政府的大陸政策雖主張政經不能分離，但基本上認為兩岸的社會、文化、經濟事項可優先處理。這些交流的結果累積建立兩岸互信之後，自然可移轉到政治問題的解決。以功能主義途徑(functionalist approach)來解決兩岸關係，顯然為台北所運用。這與南北韓直接以官方談判解決雙方歧見，有很大的差異^㉔。

由於籌碼太少、軍事力量相對弱小，台北認為兩岸關係的進一步拓展應以在中共做出某項特定承諾為前提。例如，李登輝總統曾先後以放棄「三不」政策，交換中共放棄武力犯台及四項堅持，又以建立溝通管道、全面交流換取中共推行民主、放棄武力犯台及不阻撓台灣開展對外關係。行政院副院長施啓揚也以中共若與台商簽訂投資貿易保障協定，台北就開放兩岸直接貿易作為交換條件。除此之外，各種交換條件如台北答允三通、援助中國大陸，也經常由台北的意見領袖提出^㉕。

民進黨拒斥國、共兩黨「中國必須統一」的定論。民進黨有大陸政策小組，其黨籍立法委員如邱連輝、吳勇雄、陳水扁及黨主席許信良等人也會訪問中國大陸，但民進黨是以「兩國」關係及國際法來規範兩岸關係。民進黨接受兩岸直接三通、四流，但必須在「台灣具有獨立的國際主權前提下」。民進黨主張兩岸統治當局應宣佈非戰政策、「撤除以對岸為目標之攻擊性軍事計劃與措施」，並由兩岸民間團體或國際和平團體，中介監督兩岸的軍事部署^㉖。

國統會成立之後，民進黨先是反對康寧祥擔任國統會委員，再又反對更多民進黨員加入國統會。為了反對「國家統一綱領」，台灣民間亦成立「保衛台灣委員會」（以下稱保台會）及研擬「保衛台灣綱領」，

^㉓聯合報，一九九一年三月六日，版二；馬英九，兩岸關係的回顧與前瞻，頁一一一至一一三。

^㉔功能主義途徑請分見，Inis L. Claude, Jr., *Swords into Polowshares*, 4th edition (New York: Random House, 1984), pp.378-407; Michael Haas (ed.), *Korean Reunification* (New York: Praeger, 1989), pp.35-52.

^㉕讀者文摘(Reader's Digest)，一九八八年十一月號，頁一八至一九；聯合報，一九九〇年五月二十一日，版一；中央日報，一九九一年十二月二十九日，版一；中國時報，一九九一年六月二十六日，版一。

^㉖民進黨報，一九八九年四月二十一日至四月二十七日，版一。

作為抗衡。由學者、專家組成的保台會並不直接主張台獨，但認為「台灣已逐漸形成一種不同於中國式大一統民族主義的國民意識」。保台會旨在保衛「台灣主權獨立」，主張必要時，以公民投票來形成代表台灣主權的政權。保台會對兩岸關係的看法與國統會有些類似之處，兩者均主張兩岸應有緩和及良性的互動，例如，保台會提出「在和平、互惠的往來中，建立相互的信賴，進而透過協商、談判等手段，來解決彼此交往所產生的問題，從而建立台灣與中國之間和平的、安定的關係架構」。兩者最大不同之處是，保台會主張台灣有自己的獨立主權，也要求台灣與中國（共）能「以平等地位承認對方在其統治領域內擁有獨立主權」^㉗。

冷戰結束並非促使台灣大幅開放大陸政策的主要因素。一九九〇年德國統一提供台北決策者一項借鏡。總統府副秘書長邱進益於一九九二年五月提出兩岸簽訂互不侵犯協定的個人意見，即是以德國統一為例^㉘。此項意見雖為中共所拒絕，但反映出台北的認知中，以北京不放棄武力為兩岸交流的最大障礙。民主化的結果使台灣內部對兩岸關係進展的快慢、幅度，呈現出多元的聲音。政府的大陸政策受到國民黨內部、民進黨及企業界的壓力，主導性漸漸降低。政府的大陸政策以文化交流優先、次為經貿交流，而避開政治性接觸的基本原則，卻獲得絕大多數民意的支持^㉙。台灣的大陸政策進展過快，是否會造成美國大幅降低對台軍售，並沒有成為台北決策的考慮因素。中共的因素幾乎主導了台灣開放大陸政策的步伐。

貳、美國對台海兩岸關係的立場

中共常言美國是中國統一的障礙者，但最有可能協助中國統一的國家也是美國。這可由鄧小平希望美國協助兩岸三通，使中國統一能早日實現，得到證明^㉚。中共不但急於向台灣鼓吹「一國兩制」的概念，在美國訪問團至大陸的場合，也大力推銷此一概念。在一九八四年中（共）英聯合宣言發表之前，鄧小平曾先後向多位美國訪客，如前國家安全顧

^㉗自立晚報，一九九一年四月十三日，版二。

^㉘聯合報，一九九二年五月十二日，版二。

^㉙馬英九，兩岸關係的回顧與前瞻，頁五一。

^㉚Beijing Review, No.38, September 22, 1986, p.5.

問布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)（一九八二年七月）、楊力宇（一九八三年七月）、喬治城大學(Georgetown University)戰略及國際研究中心訪問團員（一九八四年二月）及雷根(Ronald Reagan)總統（一九八四年四月），提到「一國兩制」的概念^①。

由於美國強調台灣問題必須和平解決，所以雷根政府對中共的和平統一號召十分興趣與欣賞。國務卿海格(Alexander Haig)曾評論葉劍英的九點和平計劃相當不錯(rather remarkable)，而雷根總統在給鄧小平的信函中（一九八二年四月），更表示他完全了解九點和平計劃的重要性(fully recognized the significance of the nine-point proposal)^②。雷根總統甚至依中共和平解決台灣問題的意願，決定美國是否採取逐漸減少售台武器的政策。例如，一九八二年四月五日，雷根致中共總理趙紫陽的信函中，表示：

就如我（雷根）在華盛頓告訴黃華副總理一般，我們（美國人）歡迎你們的九點和平計劃。我也同時告訴黃華副總理，我們希望在和平解決過程之中，很自然就有需要減少賣給台灣的武器^③。

一九八二年八一七公報的精神就是落實在雷根總統的此一假設之上^④。因此，若中共改變和平解決台灣問題的政策，美國就沒有履行八一七公報的義務。此外，在八一七公報宣佈之前不久，雷根政府也曾向台灣表達了六點承諾：

- 1.沒有同意停止售台武器的時間表；
- 2.在售台武器之前，不先和中共磋商；
- 3.不在台北與北京之間扮演調停人的角色；
- 4.不修改台灣關係法；
- 5.對台灣主權歸屬不改變立場；
- 6.不施壓台北和北京談判^⑤。

^①趙春義編，一國兩制概論（吉林：吉林大學出版社，一九八八年），頁三三，人民日報，一九八三年七月三十日，版一，瞭望週刊，海外版，一九八七年三月三十日，頁二五至二六。

^②Stephen P. Gibert and William M. Carpenter (eds.), *America and Island China: A Documentary History* (Lanham: University Press of America, 1989), p.296.

^③Ibid, p.297.

^④Department of State Bulletin, Vol.82, No.2067 (October 1982), p.20.

^⑤Gibert and Carpenter, *America and Island China*, p.326.

美國接受中共以「一國兩制」處理香港問題，並希望香港與中共避免公開衝突，以免損害美國在港的經濟利益^⑬。但是，「一國兩制」是否可適用於台灣，中共和美國有不同說法。依中共的說法，前美國總統卡特(Jimmy Carter)和國務卿季辛吉(Henry A. Kissinger)均對「一國兩制」適用於台灣問題的解決，具有信心^⑭。依美國的解釋是，它對台海問題的一貫立場是主張以和平解決問題，不支持特定的解決方案（統一或獨立），但承諾不主動追求(pursue)「一中一台」或「兩個中國」的政策（見一九八二年八一七聯合公報）。美國前駐中共大使李潔明(James Lilley)更表示「一國」必須是自由民主的中國，「兩制」必須是互惠對等。武力在「一國兩制」既不該動用，也不能作為威脅^⑮。

美國歡迎並鼓勵台海兩岸人民接觸及間接通商，但希望兩岸關係的演變是漸進的方式，而非快速的突變。前國務卿舒茲(George P. Shultz)在一九八三年三月於上海表示美國「支持一種持續、漸進的過程以和平解決台灣問題，它的步伐只有台海兩岸中國人可決定，外界不能施以壓力」^⑯。美國政府拒絕扮演台北與北京之間的調停者(mediator)，因為一旦介入將會有反效果或成為代罪羔羊的可能性^⑰。儘管如此，美國政府促成台北得以與北京共同參與亞洲開發銀行、亞太經濟合作會議，使台海雙方可在國際見證下進行接觸，對兩岸關係的拓展有所裨益。美國政府支持台灣以個別的代表權參與國際經濟組織，不但行政與立法部門有所共識，輿論界及意見領袖也有相同的看法。一九九一年七月十九日，布希(George Bush)總統致函參議員包可士(Max Baucus；民主黨，蒙他拿州)，表明支持台灣加入關稅暨貿易總協定(General Agreement on

^⑬Department of State Bulletin, Vol.84, No.2092 (November 1984), p.56; Richard L. Williams, "The Importance of Hong Kong to the United States", American Consulate General, Hong Kong, News Release, November 20, 1990, p.2.

^⑭人民日報，一九八五年六月十四日，版四；瞭望週刊，海外版，一九八七年三月三十日，頁二六；尼克森(Richard M. Nixon)總統的說法，請見Richard Nixon, 1999: Victory without War (New York: Pocket Books, 1989), p.259.

^⑮James Lilley, "A Formula for China-Taiwan Relations", Asian Wall Street Journal, September 6-7, 1991, p.10.

^⑯Department of State Bulletin, Vol.87, No.2122 (May 1987), pp.10-11；請亦參考 U. Alexis Johnson (ed.), China Policy for the Next Decade (Boston: Oelgeschlager, Gunn & Hain Publishers, 1984), p.35.

^⑰Department of State Bulletin, Vol.87, No.2119 (February 1987), p.15.

Tariffs and Trade)，再度說明此一傾向^{④1}。

冷戰結束後，美國雖不需聯合中共抗拒解體的蘇聯帝國，但布希政府仍認為中共可以在區域性問題（如高棉、朝鮮半島）及多邊國際組織（如聯合國安全理事會）扮演重要的角色。布希政府雖批評中共的人權紀錄，但不願取消對中共的最惠國待遇，即是基於此一考慮。冷戰結束後，中共成為美國認知中，亞太一個不穩定的根源，加上其對美貿易大幅順差、輸出飛彈核子技術，使雙方關係降至建交之後的最低點。在此一背景之下，美國對台海兩岸的態度並沒有明顯改變，但台灣的民主化及經濟力量使美國不能不對台灣採取較重視的立場。

參、後冷戰時代影響台海兩岸關係的因素

在後冷戰時代影響到兩岸關係的因素，分別來自中共及台灣的內部政治發展及外部的國際環境。東歐及蘇聯民主浪潮尚未對不合時代(anachronistic)的中共政權造成根本性的變化。區域性的經濟整合，使台北與北京有共同參與國際經濟組織的經驗，而台灣、香港、廣東與福建也日漸成為國民每年平均生產所得(Per Capita GNP)約四千美金的大中華經濟體^{④2}。但是，經濟互補與互賴並不能保證台海兩岸關係不受政治因素的影響。國際法及國際組織在波斯灣戰爭受到重視，但在台北與北京同時宣稱「一個中國」，並曾同時拒斥聯合國介入台海衝突（一九五八年）的情況下，聯合國影響兩岸關係的程度有限。以美國為首的國際強權雖然希望中共和平演變(peaceful evolution)，而步上蘇聯及東歐的後塵，但第一代中共領導人消失後，是否會有鉅變，實難預測。中共解放軍在中共政權過程中，究竟會鎮壓民主？支持改革？政治中立？軍事統治？或分裂成兩派對抗？軍閥混戰？也難下定論^{④3}。在此種情況之下，僅能就現階段已影響到台海兩岸關係的三項因素加以討論。

^{④1}New York Times, November 10, 1990, p.A22; Los Angeles Times, November 10, 1990, p.B4；布希總統有意以支持台灣加入關稅暨貿易總協定來緩和國會對給予中共最惠國待遇的批評。請見The Congressional Digest, October 1991, p.229.

^{④2}Business Week, November 11, 1991, p.19.

^{④3}林長盛，「共軍分合與中國未來」，中國大陸，一九九〇年十一月，頁二一至二三。

一、台灣分離主義的興起

後冷戰時代最大的一個特色是共產主義瓦解。這使得東歐、波羅的海(Baltic Sea)諸國及蘇聯各加盟共和國紛紛尋求成為獨立自主的國家。波羅的海三小國獨立，並獲美國承認，而終於進入聯合國，這對台灣民進黨內主張台獨的人士有莫大的鼓舞。

民進黨在一九八六年創黨的黨綱基本綱領中，表明「台灣的前途，應由台灣全體住民，以自由、自主、普遍、公正、而平等的方式共同決定。」⁴⁴但是，到了一九八八年四月十七日，民進黨第二屆全國黨員代表大會第一次臨時大會，就進一步主張「台灣國際主權獨立，不屬於以北京為首都之中華人民共和國。任何台灣國際地位之變更，必經台灣全體住民自決同意」，並建議在四種情況下，民進黨將「主張台灣獨立」。這四種情況是：如果國共片面和談；如果國民黨出賣台灣人民之利益；如果中共統一台灣；如果國民黨不實施真正民主憲政⁴⁵。

一九九一年九月，民進黨推動以台灣或台灣共和國名義加入聯合國，新潮流派系並主張將「建立獨立自主的台灣共和國」納入民進黨黨綱之中。一九九一年十月十三日，民進黨五全大會，終於將下列文字納入黨綱基本綱領：「基於國民主權原理，建立主權獨立自主的台灣共和國及制定憲法的主張，應交由台灣全體住民以公民投票方式選擇決定」⁴⁶。此一台獨黨綱是民進黨首度公開、正式主張建立獨立的「台灣共和國」，但其有先決條件。若公民投票的結果拒絕台灣獨立，而民進黨又無法執政，則台獨主張只是台灣最大反對黨的一項基本綱領而已。

民進黨針對台灣獨立問題曾有兩種不同路線。新潮流系認為在中國（共）四個現代化成功之前是「宣揚台獨意識，建立台灣人民主體性」的最好時機。美麗島系的理論先鋒張俊宏卻認為新潮流這種台灣主權萬能論（台獨可解決所有政治矛盾）、台獨優先論（台獨優先於台灣民主）不是台灣前途的最好出路⁴⁷。美麗島系主張由公民參政權的不斷深化過程中，從地方自治發展到改造中央，而在全國落實住民自決的運作基

⁴⁴民主進步黨黨章、黨綱，一九八六年十一月十日，頁二〇。

⁴⁵民進報週刊，一九八八年四月二十三日至四月二十九日，頁一五。

⁴⁶中國時報，一九九一年十月十四日，版一。

⁴⁷張俊宏編，到執政之路，三版（台北：南方叢書出版社，一九八九年），頁一一〇。

礎」。除此之外，美麗島系認為國際列強支持程度與中國（共）作為一統大帝國的本質改變，也是台灣是否可獨立的條件^{④8}。

在經過一九八九、一九九〇年兩年的路線不同之爭，到了一九九一年，美麗島與新潮流系統終於拉近在台獨問題的立場。新潮流系一本過去台獨優先論的立場，主張建立一個徹底民主的新國家，而台獨運動的主體是勞工、弱勢者與中產階級，並視中小企業為同盟者、知識份子為結合劑^{④9}。新潮流系主張以社會包圍國家機器，視群眾運動為反對國民黨的最有效手段，並使用大罷工、罷市、身驅或鮮花抵擋坦克及包圍總統府等和平革命途徑取得政權。新潮流系對於中共可能的介入，唯一的反制之道就是希望「人民的和平革命混亂時間不可過長」^{⑤0}。對於中共可能的施壓及具體的反制，新潮流系則無深入研究的對策。

針對民進黨的台獨黨綱，國民黨展開強烈反台獨的批判。例如，國民黨中常會指責民進黨的台獨黨綱為「禍國殃民」。行政院長郝柏村更指出台獨是生存在台灣內部的癌細胞，呼籲台灣全民防癌、割癌及消「獨」^{⑤1}。中華民國政府在中共武力威脅情況下，逮捕激烈的「台灣建國組織」及「台獨聯盟台灣本部」部分成員。另一方面，由行政院政黨審議委員會研議處理民進黨台獨黨綱問題。

北京針對台獨納入民進黨黨綱一事，反應相當強烈。中共國家主席楊尚昆在紀念辛亥革命八十週年的談話，警告台獨份子「不要錯誤估計形勢、玩火自焚」。楊尚昆認為有外國勢力支持台獨，而台灣分裂，「必然會被某些國際勢力所拿走」^{⑤2}。人民日報評論員更指責台獨份子是「勾結西方某些勢力分裂中華民族的民族渣滓」，將「落得粉身碎骨的下場」^{⑤3}。北京所指的外國勢力是以美國為主，尤其是「美國在台協會」(American Institute in Taiwan)理事主席白樂崎(Natale H. Bellocchi)稱台灣應有個別身份(separate identity)及前駐中共大使李潔明批判中共主權論過時的論調，使北京領導人更加疑慮^{⑤4}。

在民進黨台獨黨綱引起台海緊張之際，美國國務院被迫於一九九一

^{④8}同上註，頁一一一至一一三。

^{④9}新潮流，到獨立之路，一九九一年十月，頁八。

^{⑤0}同上註，頁一一。

^{⑤1}聯合報，一九九一年十一月二十日，版一。

^{⑤2}人民日報，一九九一年十月十日，版三。

^{⑤3}人民日報，一九九一年十月十七日，版四。

^{⑤4}瞭望週刊，海外版，一九九一年八月十二日，頁二。

年十月二十六日聲明：「我們支持保持區域內的和平、安全與穩定。我們支持台灣的政治、經濟及社會的安定，並繼續在台灣的政治改革。」⁵⁵此一聲明再度反映美國政府的一貫立場。然而，在共產主義政權紛紛解體、中共鎮壓天安門事件之後，支持台灣人民自決(self-determination)的美國人士有增多的趨勢，但絕少主張台獨⁵⁶。北京一味指責美國支持台獨，意味它視自決等同於獨立。

由於台灣獨立訴求受國民黨及中共的譴責，為台灣獨立尋找合法性基礎便成為民進黨的努力方向。為主張以公民投票促成台灣獨立，民進黨部分黨員如立法委員洪奇昌、葉菊蘭、盧修一、戴振耀共同提出「公民投票法草案」。另一方面，民進黨支持的「公民投票促進會」（以下稱公投會）在紐約市立大學政治系教授蔡同榮的主導下，亦逐漸發揮作用。公投會在一九九一年九月、十月，分別在台北、高雄舉行大遊行，主張公民投票決定以何種名稱加入聯合國⁵⁷。公投會的最終目標是透過公民投票的方式，就「一中一台」、「維持現狀」或「與中華人民共和國統一」三項內容，來決定台灣的前途。一旦公民投票結果是選擇台灣獨立，執政當局就應立刻宣佈台灣獨立⁵⁸。中華民國政府反對以公民投票來決定台灣前途，但由聯合報系民意調查中心的電話調查，有百分之三十的台灣民眾主張由公民投票來決定台灣前途，另有百分之三十六反對⁵⁹。

依台灣的民意顯示，支持台灣獨立的民眾從未超過百分之二十。（請見附表三）這不但是由於中華民國政府的宣導，也是因有百分之六十的民眾擔心一旦台灣獨立，會引來中共犯台⁶⁰。

⁵⁵中國時報，一九九一年十月二十七日，版一。

⁵⁶Marc J. Cohen, *Taiwan at the Crossroads* (Washington, D.C.: Asia Resource Center, 1988), pp.239-42. 巴克禮(William Buckley)、薛佛爾(David Scheffer)、蓋爾普(Leslie Gelb)的意見，請分見Washington Post, January 18, 1988, p.A23; Washington Post, November 10, 1991, p.C7; International Herald Tribune, November 14, 1991, p.4；李潔明及費浩偉(Harvey Feldman)的觀點，請見海峽評論（台北），一九九一年九月號，頁六六及自立晚報，一九九一年十二月十一日，版十七。

⁵⁷Far Eastern Economic Review, November 14, 1991, p.35.

⁵⁸民進報週刊，一九八九年四月二十三日至四月二十九日，頁二五。

⁵⁹聯合報，一九九一年十月二十八日，版四。

⁶⁰蓋洛普(Gallup)徵信公司調查，請見中國時報，一九九一年十月二十一日，版三。

要探究台灣民意，實非易事。若在特定前提之下，台灣民眾主張台灣獨立的主張，就明顯昇高。以聯合報系的民意調查中心資料顯示，若中共繼續阻止台灣參加國際活動，則有百分之二十六的台灣民眾主張台獨（一九九一年五月）；若中共繼續實行一黨專政，有百分之四十二的台灣民眾主張台獨（一九九〇年六月）^{⑥1}。

在不同時間及調查單位，卻逐漸有一項共同訊息出現，即約有半數的台灣民眾主張維持不統亦不獨的現狀。例如，行政院國家科學委員會委託計劃的調查報告（一九九一年三月）顯示，有百分之四十五台灣民眾主張應維持現狀。國民黨委託的民意調查（一九九一年十月），亦有百分之五十主張不統不獨^{⑥2}。因此，國民黨立法委員黃主文主張將台灣定位於「統中有獨，獨中有統」的彈性地帶，尊重中間多數「不統不獨，維持現狀」的立場^{⑥3}。

一九九一年年底第二屆國民大會代表選舉，主張台灣獨立的民進黨得票率首度出現下降的現象。民進黨的挫折不能完全歸咎於其台灣獨立的訴求，而在刑法一百條修正之後，台獨言論空間擴大將使此一議題的禁忌消失。一九九二年十二月第二屆立法委員選舉，民進黨加強公共政策訴求，但並沒有放棄台獨的政見，而其得票率增至百分之三十一，佔立法院五十二席次。民主化無法全然遏止台灣獨立的趨勢，中共持續擠壓台灣的外交空間及中國大陸的社會主義制度不變，將使台灣獨立的訴求繼續存在。

美國部分政論家雖建議以支持台灣分離運動為威脅，施壓中共收斂其外交行為，但美國政府必須受八一七公報承諾不追求「一中一台」政策的限制。台獨領導人士紛紛自美國返台，加上台灣日益民主化，美國國會同情台獨的立場將產生變化。一個接近執政的民進黨台獨政策，將使美國政府被迫公開警告台獨的危險性。

二、台灣經濟力量主導的務實外交

在後冷戰時代，經濟、科技的重要性相對高於軍事力量。由於美、蘇的對峙停止，第三世界國家獲得美、蘇或其他先進國家的經濟援助數額有降低的趨勢。台灣是全球第十四貿易國、外匯存底最多的國家，而

⑥1聯合報，一九九一年五月六日，版四；一九九〇年六月十五日，版二。

⑥2請參見聯合報，一九九一年四月一日，版四；一九九一年十月二十八日，版二。

⑥3聯合報，一九九一年十月二十八日，版四。

透過經援的方式，爭取到不少原與中共建交國家的外交承認。自一九八九年起，先後有七個國家與中華民國建立外交關係，而幾乎都獲得台北巨額援助，例如，賴比瑞亞獲一億四千萬美金貸款、幾內亞比索獲五千萬美金援助、貝里斯及格瑞那達各獲一千萬美金貸款^{⑥4}。

台北於一九八八年，以十一億美金作為「國際經濟合作發展基金」(International Economic Cooperation and Development Fund)，直接或間接透過國際開發銀行，進行對外援助，至一九九一年，至少已外援三億二千萬美金。依外交部長錢復的說法，台灣外援額度將提高至國民生產毛額(GNP)的百分之零點一七^{⑥5}。台北利用外援拓展外交關係，其對象不僅是第三世界國家，昔日的東歐社會主義國家、波羅的海三小國及解體後的蘇聯各共和國，也包括在內。對於無法與中華民國建交的國家，台北爭取代表處可使用「中華民國」稱號。至一九九二年八月為止，中華民國有二十九個邦交國，在十二個非邦交國家的代表處可使用「中華民國」稱號。

在一九九一年至一九九六年的六年國家建設計劃，中華民國政府預計將投入三千億美金，這使得多位歐洲部長級人士突破限制，紛紛訪問台灣。例如，法國工業部長傅魯(Roger Fauroux)（一九九一年一月），義大利公共工程部長卜蘭第尼(Giovanni Prandini)（一九九一年四月）、英國貿易暨工業部次長密德威(John Meadway)（一九九一年七月）先後到台灣，洽談參與台灣的國建計劃。據統計，自一九九一年一月起至一九九二年六月，至少有十五位歐洲部長級官員至台灣訪問^{⑥6}。

除了上述兩項經濟工具之外，台北於一九八九年設立了「國際人道災難救助基金」(Fund for International Disaster Relief)，援助其他國家因天災所造成的損害。一九八九年，台北也設立了「蔣經國國際學術交流基金會」(Chiang Ching-kuo Foundation for International Scholarly Exchange)，加強國際學術界對台灣的重視。此外，台灣商人在大

^{⑥4}Far Eastern Economic Review, November 14, 1991, p.34.

^{⑥5}錢復，「一九九〇年代中華民國外交政策的新取向」，問題與研究，第三十卷第十期（一九九一年十月），頁八。

^{⑥6} Francoise Mengin, "Given an Original Model of Bilateral Relations, Can Taiwan Be an Actor of International Relations", Paper Presented at Sino-American-European Conference on Contemporary China, Institute of International Relations, Taipei, August 17-19, 1992, p.21.

陸投資總數約三千家，協議金額近四十億美金，實際投入約二十億美金，使台北在兩岸關係中增加一項經濟的籌碼^{⑥7}。

以經濟力量為後盾的務實外交是台灣對外關係的策略，它的目標是希望達成：一、中華民國積極與其他國家行建交或復交事宜，中共與該等國家能默許「雙重承認」的模式；二、中華民國加入或重返區域性及經貿性國際組織，中共和該等國際組織能容許「雙重代表權」的模式。台北將務實外交的位階置於「大陸政策」之下策略的運用，依外交部長錢復的解釋，務實外交的基準點，著力於「一個中國，兩個實體，階段性平等，和平共存」的理念^{⑥8}。雖然中共指責台北的務實外交製造「兩個中國」或「一中一台」的事實，但台北同時繼續有條件開放大陸政策，並通過「國家統一綱領」。由此可見，台北的務實外交政策不見得會阻礙中國的統一。北京處處封殺台灣外交空間的事實（請見附表四），反而有可能助長台灣獨立的趨勢。

中華民國政府得以「中國台北」繼續參與亞洲開發銀行、以「中華台北」名義加入亞太經濟合作會議，並獲得布希政府支持申請加入關稅暨貿易總協定，說明經濟力量使台灣在後冷戰時代取得較有利的地位。另一方面，美國和中共面臨一個兩難的問題，讓台北參與國際經濟組織，不見得可遏止台北拓展雙邊外交關係，而台北加入一個國際經濟組織之後，將會要求加入更多的政府間國際組織。台灣龐大的外匯存底使布希政府財政部長布萊迪(Nicholas F. Brady)企盼台北加入國際債務減免計劃^{⑥9}。台北對抵抗伊拉克的前線國家（約旦）、庫德族(the Kurds)及獨立國協(Commonwealth of Independent States)的經援，不僅是台北的經援外交策略運用，也配合美國外交政策。

一九八九年之後，美國是否給予中共最惠國待遇，間接影響到台商在中國大陸投資的利益。部分美國國會議員主張將台北加入關稅暨貿易總協定附加在給予中共最惠國待遇前提上，造成台北決策當局一個兩難

^{⑥7} 國家政策雙週刊（台北），第二十一期，一九九一年十一月十三日，頁五。馬英九，兩岸關係的回顧與前瞻，頁一七。

^{⑥8} 有關務實外交，請見外交部公報（台北），四十六卷第一號（一九八九年三月），頁二二。錢復，前揭文，頁六。

^{⑥9} Department of State Bulletin, Vol.89, No.2146 (May 1989), pp.53-56；美國政情月報，中華民國外交部北美司，一九八九年七、八月份，頁七至八。

的局面^⑩。台北需要美國支持，但不希望是附加在美國與中共爭執的一個籌碼上。這也說明台北與華盛頓的良性互動，不必然要建立在美國與中共關係惡化基礎上。

三、台海兩岸軍事態勢的變化

美、蘇在一九八七年達成縮減中短程核武(Intermediate Nuclear Force)條約；在一九九一年簽訂戰略核武縮減條約(Strategic Arms Reduction Treaty)使美蘇之間的軍事對峙大幅降低。華沙公約組織的解體、北大西洋公約組織的調整及蘇聯共黨政權消失，使得先進國家的軍工產品在面臨銷毀或減產的情況之下，必須尋找新的海外市場。在這種情況之下，台灣較易自西方先進國家取得精密武器。在冷戰時代，台灣向歐洲國家、美國購買武器有許多失敗的例子。英國曾拒絕台灣購買地對低空銳劍(Rapier)飛彈；法國及義大利也拒絕台灣購買歐托馬特(Otamat)反艦飛彈^⑪。

一九九〇年年初，法國在中共壓力之下，拒絕出售拉法葉級巡防艦(Lafayette-class frigates)給台灣。但在一九九一年九月，法國卻同意售予台灣十六艘拉法葉級巡防艦，價值約在四十八億美金^⑫。一九八七年，美國同意以科技移轉方式協助台灣建造十二艘派里(Oliver Hazard Perry)級巡防艦。一九九二年，美國同意以租借方式將三艘諾克斯(Knox)級巡防艦移交給台灣。若嚴格解釋，這兩項管道違反一九八二年八一七公報的精神，但對台灣的海軍戰力更新卻有相當助益^⑬。

一九九二年六月，前蘇聯太平洋艦隊司令希道洛夫(Vladimir Sidoro)訪問台灣之後，即傳出俄羅斯出售米格二十九(MiG-29)型戰機給台灣的可能性^⑭。七月，在法國考慮出售幻象二千——五(Mirage 2000-5)型戰機給台灣之際，布希總統在德州通用動力(General Dynamics)公司裁員

^⑩Congressional Quarterly Weekly Report, July 14, 1990, p.2201; Congressional Record, June 7, 1990, p.S7604.

^⑪Far Eastern Economic Review, October 27, 1978, p.19. 有關後冷戰時代的軍售問題，請見 Newsweek, April 8, 1991, pp.18-21; Business Week, November 25, 1991, pp.18-19.

^⑫中國時報，一九九〇年五月十八日，版一，New York Times, September 24, 1991, p.A7; Jane's Defence Weekly, October 5, 1991, p.586.

^⑬Far Eastern Economic Review, July 9, 1992, pp.8-11.

^⑭Ibid., p.8.

壓力之下，表示重新評估不出售F16型戰機給台灣的決定。九月，布希政府決定出售一五〇架F16A / B型戰機給台灣，以維持亞太地區的和平與穩定。隨後，台北傳出法國將售台六十架幻象二千——五型戰機^⑤。冷戰結束後，台灣向外採購武器來源增加，得以選擇各型戰機的空防搭配。

台灣向外尋求武器的來源並非在後冷戰時代就毫無阻力。部分國家如荷蘭及德國在一九九二年上半年先後拒絕出售潛艦給台灣。由於戰艦及戰機屆臨更新階段，台灣在冷戰後增強國防戰力的行動，尙無構成台灣海峽軍事平衡變動的可能。然而，中共同時大幅向獨立國協採購戰機及航空母艦。這可能使台灣陷入安全的困境(security dilemma)。

一九九〇年，蘇聯同意出售二十四架蘇霍伊二十七(Su-27)型戰機給中共，而此戰機的作戰半徑有一千五百公里，足以威脅到台灣的安全。一九九二年，中共向烏克蘭洽購伐亞各(Varyag)號航空母艦，更使台灣面臨潛在的嚴重威脅^⑥。

在後冷戰時代，台灣和中共均較易獲得先進武器的來源。但是，蘇聯自外蒙古撤軍、裁撤佈署在亞太區域的SS-20、裁減中蘇邊境駐軍及進行邊境非軍事化談判，使得中共來自北方的軍事威脅大大降低^⑦。蘇聯政權消失後，中共迅速與獨立國協各共和國建立外交關係，旨在使蘇聯動亂對中共少數民族的不利影響降至最低。一九九一年十一月，越南總理武文傑(Vo Van Kiet)、越共總書記杜梅(Do Muoi)訪問中國大陸，與中共領導人李鵬、江澤民進行高峰會議，雖然兩國達成的只是經貿、旅遊的協定，但中共來自南方的軍事威脅也隨之降低不少^⑧。此外，中共總理李鵬於一九九一年底訪問印度，使雙方關係正常化更加底定。在中蘇、中越及中印邊界緊張降低之後，中共若決定施壓台灣時，可放手一搏。

^⑤Far Eastern Economic Review, August 20, 1992; Weekly Compilation of Presidential Documents, Vol.28, No.36 (September 7, 1992), pp.1556-57；聯合報，一九九二年九月六日，版一。

^⑥Far Eastern Economic Review, September 6, 1990, pp.20-21; Jane's Defence Weekly, February 8, 1992, p.181; Harlan W. Jencks, "Some Political and Military Implications of Soviet Warplane Sales to the PRC", Sun Yat-Sen Center for Policy Studies Papers, No.6, April 1991, pp.23-26.

^⑦Banning N. Garrett, "Ending the U.S.-Soviet Cold War in East Asia: Prospects for Changing Military Strategies", The Washington Quarterly, Vol.14, No.2 (Spring 1991), p.169.

^⑧Los Angeles Times, November 6, 1991, p.A8.

後冷戰時代，第一個區域性（波斯灣）戰爭的爆發對國際關係有幾點影響。聯合國的地位提升、國際法較受到重視，使得以武力改變疆界的侵略行為，較易受國際輿論的譴責。然而，一旦台灣有獨立建國的行動，中共將被迫非採取行動不可，否則新疆、西藏的分離運動將受到鼓勵。中共的「一國兩制」將台灣置於特別行政區的地位，而北京可解釋解決台灣問題為「中國的內政」。中共的「領海及毗連區法」將台、澎列為其領土，領海的寬度為十二海里；北京為了安全必要，可在此等領海區劃定禁航區^{⑦9}。中共一旦決定對台灣施加壓力，聯合國及國際法所發揮的國際輿論，能否有效嚇阻中共，實令人懷疑。唯一較可能採取行動的國家是美國，但台灣不同於科威特有重大的戰略石油利益，美國不見得會採取直接軍事行動介入。在波斯灣戰爭之後，不表示一個集體安全制度(*collective security system*)時代已經來臨，美國所採取的戰略是選擇性的集體安全途徑^{⑧0}。

針對台灣獨立所引發的兩岸關係衝突，中共可能採取下列幾個層次來對台灣施壓。一、非軍事的壓力(*non-military pressure means*)，例如對台恫嚇動武的密度升高、降低兩岸經貿往來數量。二、非暴力的軍事手段(*non-violent military means*)，如增加海空軍事演習、軍隊調動頻繁、宣佈關閉台灣省港口。三、騷擾(*harassment*)，以數百艘漁船包圍台灣所佔領的離島，如一九七八年四月以漁船包圍釣魚台群島一般；製造偶發侵入台灣的領空、領海事件。四、直接的軍事手段，包括切斷台灣本島對諸離島的補給路線，以潛艦或水雷封鎖台灣海峽、飛彈攻擊或轟炸台灣軍事目標、兩棲登陸台灣本島。

中共對台灣的高壓手段可能採取逐級上昇的方式。若台灣停止獨立建國的行動，中共就可能不採取更激烈的報復。面對中共的彈性反應(*flexible response*)策略，台灣雖可不必陷入立即的毀滅，卻必須考慮停止進一步的挑釁舉動。台灣有五個月的戰略石油存量，並積極更新國防裝備，但中共的軍事攻擊，卻可能使台灣島內的民心士氣、經濟發展受到嚴重打擊。美國在一九五五年、一九五八年台海危機均有介入，協防台灣，但針對未有合法性基礎的台灣獨立行動所引發的危機，介入的可能性不高。更何況，在一九八二年八一七公報，美國承諾無意追求「兩個中國」

^{⑦9}自由時報，一九九一年十一月二十二日，版一。

^{⑧0}Zbigniew Brzezinski, "Selective Global Commitment", *Foreign Affairs*, Vol.70, No.4 (Fall 1991), pp.1-20.

或「一中一台」的政策。然而，若台灣經過合法性選舉，使得主張台灣獨立得到選民的贊同，美國將陷入一個政策的困境。

根據「台灣關係法」，一旦台灣受到安全威脅，美國總統必須迅速通知國會，兩者再依美國憲法程序，決定美國應採取何種適當行動。依照嚴格的解釋，一旦台灣受中共攻擊，僅構成美國嚴重關切(grave concern)，而非達到威脅美國安全利益(security interests)的地步^{⑧1}。美國若不直接軍事干預，最有可能的反應是加速移交精密武器給台灣，使台灣的防衛能力提高，並在聯合國提出討論。第七艦隊駛入台灣海峽中立台海雙方，有韓戰時先例，也不能完全排除這種可能性^{⑧2}。

在後冷戰時代，經濟、科技、貿易、環保等議題凌駕於軍事問題之上，但即使台海兩岸有間接貿易、台灣對大陸投資日增，軍事衝突的可能性並沒有完全消失。後冷戰時代，兩岸的國防預算不降反升，並非只是基於台海對峙的因素。（見附表五）美國逐漸減少其東西駐軍及撤出菲律賓基地，使亞太國家幾乎都增加國防預算。南中國海島嶼的主權爭執，將使兩岸在此地區事務上維持非敵非友的狀態。

台灣分離主義的興起，使得中共領導人威脅犯台的言論增加密度，各種犯台方案一再出現於香港媒體^{⑧3}。同時與此一矛盾現象存在的事實是，台海兩岸又希望能終止雙方的交戰狀態。中華民國行政院長郝柏村曾表示：在台灣終止動員戡亂之後，兩岸應「逐步由現階段雙方隨時可發動戰爭的交戰狀態，轉變成雙方正式停火協議，終止交戰狀態步入敵對狀態」^{⑧4}。中共總理李鵬也在七屆人大四次會議表示國、共兩黨可就「台灣當局關心的問題」進行談判^{⑧5}。北京中國社會科學院台灣研究所

⑧1 Richard M. Pious, "The Taiwan Relations Act: The Constitutional and Legal Context", in Louis W. Koening, James C. Hsiung, and King-yuh Chnag (eds.), Congress, the Presidency, and the Taiwan Relations Act (New York: Praeger, 1985), pp.161-62.

⑧2 Public Papers of the Presidents of the United States, Jimmy Carter (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1980), Vol.1, pp.248-49, 257. 請參考李潔明談話，聯合報，一九九一年十二月七日，版一。

⑧3 爭鳴，一九八九年十二月，頁六；South China Morning Post, September 19, 1990, p.1；潮流，一九九〇年十二月十五日，頁二三；當代時事週刊，一九九一年一月二十六日，頁八至九；South China Morning Post, October 4, 1991, p.11.

⑧4 中央日報，一九九一年二月十三日，版二。

⑧5 人民日報，一九九一年三月二十六日，版二。

兩位副所長姚一平、郭相枝也均曾撰文主張兩岸談判結束戰爭狀態，不訴諸武力^⑯。

一九九〇年五月，李登輝總統在記者會上，曾要求中共軍隊自金、馬對岸後撤三百公里，以示善意^⑰。高雄中山大學教授俞劍鴻等人研擬「台海兩岸降低危機之條約」，主張兩岸建立緩衝區，裁減軍備、減少國防預算^⑱。一九九二年，總統府副秘書長邱進益有兩岸簽訂互不侵犯條約的建議。在高難度的互不侵犯條約層級之下，台海兩岸若有簽訂停戰協定的可能性，仍取決於中共的因素。但是，北京領導人不會輕易放棄「武力威脅台灣」這張王牌。因此，兩岸停戰協定或北京單方面放棄武力解決台灣問題的聲明，不大可能於近期出現。

結 論

台獨勢力隨台灣民主改革而興起，造成國、共兩黨新的政策困境，也使後冷戰的台海兩岸關係有不穩定的因素。台灣經濟力量在後冷戰時代較有發揮的餘地，使台北在國際社會中逐漸活躍。中共雖然阻止「雙重承認」出現，但對於台灣繼亞洲開發銀行之後，加入亞太經濟合作會議及申請加入關稅暨貿易總協定，顯然仍必須受制於國際社會的壓力。冷戰結束，台海兩岸經濟合作、競爭的可能性大於對抗。兩岸的軍事關係則產生了矛盾的對立結果，兩岸一方面要結束交戰狀態，卻逐年增加國防預算。台北積極加強軍備，而北京不承諾放棄對台動武。美國無法完全不捲入台海兩岸可能的衝突，而對於一個具有合法性基礎的台獨是否接受，仍為華盛頓對台政策的盲點。在台海兩岸關係中，美國居於被動的角色，因為台北及北京均不願華盛頓扮演和談調停者角色。美國將繼續提供武器給台灣，但其幅度取決於台海兩岸的情勢發展。台灣自其他國家購得武器的可能性大大增加，美國可能會因經濟利益競爭而考慮彈性解釋八一七公報。

國、共兩黨有部分共同的政策，兩者均主張「一個中國」及反對台

^⑯ 姚一平，「兩岸關係發展的回顧與展望」，台灣研究（一九八九年第三期），頁七；郭相枝，「九十年代海峽兩岸關係的展望與思考」，台灣研究集刊（一九九〇年第四期），頁三二。

^⑰ 聯合報，一九九一年五月二十三日，版二。

^⑱ 矛與盾雜誌（台北），五十四期，一九九一年十月十五日，頁二至四。

獨，但對中國統一的條件、時機，有截然不同的看法。東德共產制度解體使德國有統一的可能性；蘇聯共產政權瓦解才使波羅的海三小國有獨立的可能。針對這兩項發展，國、共、民進黨各有不同的看法。美國和中華民國政府冀望中共如蘇共一樣，終究要臣服於西方的和平演變。行政院長郝柏村甚至預測中共政權會在五至十年內瓦解，所以最好的策略是靜觀其變^⑨。中共一方面抨擊戈巴契夫(Mikhail Gorbachev)應為蘇聯解體負責，另一方面全面防止和平演變。中共不認為德國統一模式可適用於中國統一，拒斥所謂先分後合的事實，但無法解釋東、西德在接受雙重承認（一二〇國家）及雙重代表權（三十六個政府間國際組織）的情況下，仍可完成統一^⑩。民進黨強調台灣應順應世界潮流，像波羅的海三小國勇於追求獨立，而任何壓制獨立的政權只會加速潰敗。

後冷戰時代的兩岸關係仍充滿變數，其中以國、共及民進黨的政治勢力發展，最具關鍵。在鄧小平、陳雲之後的中共變局，若出現軍權膨脹的情況，可能對台採取較强硬的政策。一個主張台灣獨立又接近執政的民進黨，也可能造成兩岸武力衝突的臨界點。國民黨若要保持台海現狀以待中國大陸和平轉變，就必須要展示繼續執政的能力，並保持使中共不致動武的基本防衛能力。

^⑨Newsweek, December 23, 1991, p.13.

^⑩Yearbook of International Organizations, 1990/91, Vol.2 (New York: K.G. Saur Munchen, 1990), pp.1116-62.

表一 「國家統一綱領」公佈前後訪問中國大陸的國民黨籍立法委員

姓 名	時 間	會晤人士	資 料 來 源
張志民 丁守中 劉盛良 沈智慧 許武勝 洪冬桂	1990.5	吳學謙	中央日報，1990.5.16，版一
張平沼	1990.5 1990.7 1991.5 1991.7	李鵬 江澤民 楊尚昆	經濟日報，1990.5.16，版二 中國時報，1990.5.28，版一 中國時報，1990.7.3，版六 聯合報，1991.5.3，版四 人民日報（海外版） 1991.7.10，版五
林鈺祥	1990.5 1990.6 1991.2 1991.6	李鵬 江澤民 孫曉郁	經濟日報，1990.5.16，版二 中國時報，1990.6.16，版四 自立早報，1991.2.1，版五 中央日報，1991.6.9，版二
黃主文 林鈺祥 謝美惠 李子駿 劉興善 陳哲男 劉國昭 林國龍 蘇火燈 吳海源 許張愛簾	1990.6	吳學謙 楊思德	聯合報，1990.6.21，版二
張世良	1990.9	孫曉郁	聯合報，1990.10.1，版一
楊雪峰	1991.3		中國時報，1991.3.14，版二

表二 兩岸中介團體及基金會

名稱	負責人
海峽兩岸商務協調會	張平沼
兩岸關係文教基金會	林正杰
中國兩岸工商協會	張世良
兩岸發展研究基金會	丁守中
展望基金會	李慶華
大陸事務暨政策研究基金會	李英明

資料來源：聯合報，一九九一年五月四日，版四。

表三 贊成台獨的民眾比例

(一)財團法人民意調查基金會（台北）

日期	比率
1988.11	2.0%
1989.08	10.0%
1989.12	8.2%
1990.03	15.8%

資料來源：聯合報，1990年3月26日，版三。

(二)聯合報系民意調查中心

對於台灣的前途，請問您希望看到的最後結果是統一呢還是獨立？

訪問日期	統一	獨立	維持現狀	
1989.11.29	55	6	6	選舉前
1990.01.10	55	6	4	選舉後
1990.03.20	64	4	4	學運
1990.05.29	66	7	2	李總統提出統一五原則
1990.06.14	64	10	4	中共抨擊一國兩府並建議兩黨商談
1990.10.09	63	10	4	國統會成立
1991.02.23	69	8	3	通過國統綱領
1991.04.23	62	8	2	(15歲以上)
1991.05.02	65	10	4	李總統記者會承認大陸為政治實體
1991.08.27	51	6	5	民進黨通過台灣憲法草案
1991.09.19	57	10	4	加入聯合國辯論
1991.10.19	40	3	27*	台獨黨綱

*問題是：您希望看到的最後結果是統一、獨立、還是維持現狀？

資料來源：聯合報系民意調查中心提供。

表四 中共封鎖台灣外交空間的實例

(一)抗議美國國會制定台灣關係法（一九七九年）、反對菲律賓國會通過菲台關係法（一九八九年）。
(二)抗議荷蘭售台兩艘潛艦，降低大使級關係作為報復（一九八一年）；反對美國及其他國家對台軍售。
(三)抗議美國給予台灣每年兩萬名單獨移民配額（一九八三年）。
(四)反對各國與台灣互設官方或準官方代表機構。（一九八二年三月）；要求他國只和台灣「維持民間性的經濟和貿易關係」。
(五)中共宣稱台灣以「中國台北」名義出席亞洲開發銀行，不能視為台灣以此名義加入其他政府間國際組織的先例。
(六)反對與中共有邦交國家的任何公、民營航空公司與台灣開闢往來航線，因其涉及中國主權的政治問題。反對台灣與奧地利、加拿大、澳大利亞、紐西蘭等國開闢航線。
(七)反對與中共有邦交國允許該國官員至台灣訪問及阻撓台灣官員至該等國家進行官方訪問。
(八)阻止國際社會對台海兩岸形成雙重承認，中共對與台灣建交或復交的國家，一律中止外交關係。

資料來源：作者整理。

表五 後冷戰時代兩岸國防預算

年代	台灣		中共	
	台灣資料	英國資料	中共資料	英國資料
1988	2265.6億台幣	59.1億美金	215.2億人民幣	58.6億美金
1989	2142.5億台幣	81.8億美金	242.5億人民幣	66.7億美金
1990	2371.9億台幣	86.9億美金	289.7億人民幣	60.6億美金
1991	2539.7億台幣	92.9億美金	325.1億人民幣	75.6億美金
1992	2645.3億台幣			

資料來源：英國資料根據Military Balance, 1988~1989, pp.178;
1990~1991, pp.148, 177; 1991~1992, pp.150, 180.
 臺灣資料根據一九八八年至一九九二年度中央政府總預算
 書整理；中共資料根據國際及中國大陸情勢發展與評估（
 台北：國際關係研究中心，一九九一年），頁六六。

A Preliminary Observation of the U.S. and Taiwan- Mainland China Interactions in the Post-Cold War Era

Cheng-yi Lin

Abstract

The end of the Cold War has not brought peace and stability to East Asia. Wars of independence and civil wars derived from emerging nationalism are absent in the region, but the phasing out of the U.S. military presence has caused a regional military buildup.

U.S. policy on Taiwan, particularly the island's future, has not changed greatly because of the end of the Cold War. However, domestic economic difficulties have forced the U.S. to gradually modify its policy on arms sales to Taiwan, and this complicates Washington's relationship with both Taipei and Beijing.

Taiwan independence movement was encouraged by the independence of the three Baltic states and their later entry into the United Nations. Political development in Taiwan has opened up channels of political participation and the new-found freedom of speech has also boosted the independence movement. Whether U.S. should support an independent Taiwan arrived at through the free choice of the island inhabitants, or warn independence activists of the danger of such an option remains unclear.

Taipei is no longer satisfied with its present level of diplomatic recognition and is using foreign aid to break diplomatic isolation. Taipei looks forward to rejoining the United Nations, a move for which there is great popular support in Taiwan. The major obstacle to Taipei's pragmatic diplomacy comes from Beijing. U.S. support and direct negotiations between Taipei and Beijing are indispensable in Taipei's efforts to rejoin intergovernmental organizations.

