

中共的國家戰略與對外政策： 十六大後的觀察

林佳龍

中正大學政治系副教授

吳志中

東吳大學政治系副教授

前言

中國的崛起，是關心後冷戰國際秩序的人無法忽視的變數。事實上，新世紀國際關係體系的形成與發展，相當程度將取決於中國如何自我定位在國際社會中的角色，而其他國家又是如何回應中國對自身角色的認知與期許。確實，在國際政治發展史以及霸權理論中，中國的崛起提醒我們注意：既存國際體系與主要強權，應如何面對新興強權的崛起？該新興強權又應如何界定其與既存體系與強權的關係，並採取何種策略？這兩個變數的相互作用將影響新世紀的國際秩序。

問題的關鍵是，這個崛起的新中國究竟是一個怎樣的中國？它將是一個民主的中國，還是專制的中國？是一個富強的中國，還是衰敗的中國？是一個和平的中國，還是黷武的中國？換句話說，一個政治上獨裁、經濟上強大的中國是否會在軍事上和外交上採取擴張的政策？它是否會重蹈二次戰前德、義、日等法西斯國家或二次戰後共產蘇聯向外侵略的歷史覆轍？以美國為首的民主國家以及亞太其他國家又應該如何來回應這個日益強盛中的威權中國？是個別討好以換取它暫時的節制和合作，還是團結起來引導它朝理性負責的方向發展？當然，我們必須仔細檢視中國的戰略「意圖」(intention)與「能力」

(capability) 之間的差別，避免因為誇大中國的威脅而採取了過激的反應。¹但是我們也必須在情勢還未發展到難以逆轉時，就採取正確的行動，以免未來悔不當初。

作者基本上認為，中國或許限於實力在短期內仍無法稱霸亞洲，但企圖在這個世紀中達到此一目標的意圖則甚為明顯。中共的領導者和戰略家們一再表明要建構多極化的國際秩序，要採行大國外交牽制美國的超強地位，要透過睦鄰政策主導亞太地緣政治的重組，要藉由以經促政影響周邊國家的對外政策，要利用散佈全球的海外華人影響各國的內政。在行動上，中共也毫不掩飾地朝建軍備戰方向在做準備，包括持續發展戰略核武，大量購買攻擊性機艦，積極研發不對稱性武器，在沿海增加部署可以打擊台灣和威脅美日基地的彈道飛彈，不斷藉演習和調查向西太平洋和南中國海擴展勢力範圍，而這些發展都反映在過去二十年來被嚴重低估的國防預算的穩定增加上。如果人們對中國歷史有更深刻的認識，就會更警覺於中國一旦富強後極可能出現唯我獨尊的「天朝文化」觀，以及要求「收復失土」以恢復中華民族的光榮歷史。²有鑑於此，即使中國現在因為能力不足而在對外政策上採取了自制的作為，但誰也無法保證中國在強大之後不會訴諸侵略來實現他的戰略意圖。

這篇文章的主旨是要從北京的角度來呈現中共領導者在新世紀之初對世界秩序的認知與期待，以及他們如何界定新中國的國家戰略，並採取了哪些作為來實現其國家目標。一個主要的發現是，在過去這二十多年來，中共的對外政策呈現出相當濃厚的「現實主義」色彩，

¹ Michael E. Brown, et. al, eds., 2000, *The Rise of China*, The MIT Press. 見國防部史政局編印，軍官團教育參考叢書 510，中共的崛起（2002）；許志嘉，2000，「後鄧小平時期中共外交政策的持續與轉變」，國立政治大學國際關係學報，第 15 期，頁 121-151。

² 關於中國對其周邊國家的外交戰略如何反映在中心-邊陲的關係上，請參見小倉和夫，陳鵬仁譯，2002，中國的威信、日本的矜持：迎向東亞國際關係的再建構（台北市，星定石文化出版有限公司）；Michael D. Swaine and Ashley J., Tellis, 2000, *Interpreting China's Grand Strategy: Past, Present and Future* (Santa Monica, CA: Rand)。

無論其對美或對台政策，皆服膺在鄧小平所律定的國家發展總體目標的指導下；這種現實主義的路線不但被江澤民進一步深化，即使在中共召開十六大產生了以胡錦濤為首的新一代領導者之後，也沒有改變的跡象。在以下的章節中，作者將先簡述二十一世紀初的國際政治情勢與基本格局，進而介紹中國的國家戰略觀以及外交作為，接著分別探討中國的對美政策與對台政策，繼而提出台灣的因應之道，最後是結語。

壹、新世紀的國際戰略情勢

站在新世紀的起點，回顧國際政治的發展史，尤其是各強權和帝國的興衰及國際體系的變化，不免引我們深思在冷戰結束後的今天，人類是否又面臨了一個歷史的轉捩點。蘇聯的瓦解，驅動了兩極國際體系的瓦解和重組，再次驗證了強權起落的歷史宿命論。世界政治是否從此進入單一霸權主宰的時代？還是另一個多極體系將取而代之？目前似乎還難斷言。因為人類面對的是一個全新的局面，舉其綦綦大者，經濟的全球化趨勢莫難能沛，民主成為唯一正當的統治權威，高科技改變了社會關係與倫理，文明的衝突正以新的容貌出現，恐怖主義成為跨越國境的新威脅。不過即使如此，在短期內我們還是可以預測的到，美國將會主導這個新世紀最初二十五年的國際秩序，沒有另一個國家能夠挑戰美國的霸權。道理顯而易見，俄羅斯還在從崩解中重新站立起來，而其他大國不是和美國抱持相似的價值觀與政經體系（例如英、法、德、日），就是綜合國力的差距還相當懸殊（例如中國、伊拉克、伊朗和朝鮮）。

然而就中期而言，例如在 2050 年時，則國際政治的圖像就沒有那麼清楚。屆時美國是否還能維持其超強的地位？中國是否能滿足於侷促在東亞的一隅？俄羅斯能否再次崛起？印度的角色會是什麼？還有歐盟的整合與日本的走向又是如何？屆時會是如美國前國安顧問布里辛斯基所言的歐亞「大棋盤」格局，³是中國解放軍所嚮往的「第二島

³ Zbigniew Brzezinski, 1997, The Grand Chessboard: American Primacy and Its

鏈」，俄羅斯戰略家提出的俄、中、印歐亞大陸的「三角戰略軸心」，印度宣稱的「印度中心論」，歐盟的進一步擴大整合，還是日本在成功地邁向「正常國家」(Normal State)？雖然各國擁有不同甚至衝突的戰略企圖，但是現實的情況是：歐盟集團的擴大雖然迅速，但是持續整合的動力來源卻日漸枯竭；日本的經濟規模雖然強大，但是要成為世界級的政軍大國仍然困難重重；俄羅斯雖然暫時沒落，但是軍事和科技基礎卻不容忽視，一旦政經改革完成，仍有能力與其他強權一爭天下；印度人口即在 2050 年將超越中國，是世界上最大的民主國家，也有先進的科技水準，是不容忽視的區域性潛在強權；中國則是人口眾多、幅員廣大，雖然在邁向現代化的道路上仍然障礙重重，但在改革開放二十年後所展現的經濟實力和政治企圖心，卻讓世界各國不得不對這個興起中的區域大國敬畏有加，無不想盡辦法要與其交往。

那麼，新的世界秩序究將如何？在相當程度上，它將取決於美國這個既存霸權和一些新興強權與再興強權之間的互動。在前述的新興強權裡，歐盟與美國基本上分享共同的價值觀與政經制度，因此衝突應該不會太大。日本在國際政治上長期依附美國，軍事上也有賴美國的保護，在可預見的未來也不至於挑戰美國主導的世界秩序。至於印度和俄羅斯，在歷經了民主的洗禮之後，加上經濟利益的考量，也傾向選擇與美國合作。唯有崛起中的威權中國，因為政治制度與價值信仰與美國及其他強權不同，加上經濟社會發展差異也甚大，應是最有可能根據自己的世界觀來挑戰現有的國際秩序，以追求其國家利益。或許限於國力對比的懸殊，中國的領導者在短期內仍將理性而務實地處理好和美國及其他強權的關係，但是一旦中國壯大到一定程度之後，在民族主義與地緣戰略的驅動之下，我們無法排除中國將會訴諸武力來解決與其他國家的爭議，包括每國與台灣在內。有鑑於中國在現階段仍屬區域性的新興強權，對於中南美洲、歐洲、非洲及中東事務的干預能力相對有限，本文後續的分析雖然也將觸及到中國的全球戰略佈局，但主要會集中探討中國在亞太地區的外交政策。

貳、新興中國的地緣戰略觀

自十八世紀中葉帝國主義入侵之後，中國即陷入了地緣政治與國際角色的混亂。中國獨霸亞洲大陸數千年的主導地位受到嚴重的挑戰，尤其在 1894 年的中日戰爭和 1900 年的八國聯軍之後，中國的國際地位更是一落千丈，面臨了被列強瓜分的危機。直至 1949 年中華人民共和國成立後，中國內部的地緣政治秩序才慢慢重建起來。但在中共建政的最初三十年內，中國因為本身還處於相對虛弱的狀態，其國家戰略的考慮主要是以防衛為主。稍後，隨著改革開放與綜合國力的逐漸提昇，中共除了繼續保留著「中華世界觀」與邊疆理論的典範思維，也開始重新思考和界定中國在世界體系和地緣政治中的角色。具體而言，中國此時的防衛任務主要包括以下五大範疇：（一）嚇阻超級強權（美國與蘇聯）對中國的攻擊；（二）防止中國的領土被侵犯；（三）收復中國的「失土」；（四）擴大中國在區域的影響力；（五）增強中國的全球領導地位。而隨著蘇聯瓦解與冷戰的結束，中國更是積極地在構思自身在新世紀國際體系中的角色，其企圖成為亞洲乃至世界霸權的欲望已經趨於明顯。以下先來探討新世紀中國領導者和戰略家們如何評估他們所面臨的國際環境，並因此設定中國在新世紀的國家戰略目標，以及相應而生的戰略手段。

一、戰略環境的評估⁴

⁴ 參見中國現代國際關係研究所，2002，國際戰略與安全形勢評估：2001/2002，時事出版社；錢其琛，2002/9，「911 事件後的國際形勢與中美關係」，學習時報（北京：中共中央黨校）；中共國防大學戰略研究所，2002，「中國未來十年國家安全政策思考」，內部參考；唐世平，2002/5，「2010-2012 年的中國周邊安全環境」，戰略與管理，總 54 期，頁 34-45；楊潔勉等，2001，世界格局中的台灣問題：變化與挑戰，上海人民出版社；中國現代國際關係研究所，2000，全球戰略大格局：新世紀中國的國際環境，北京：時事出版社；中國戰略與管理研究會，國際形勢分析報告，1997-1998，自印；Michael Pillsbury, 2000, *China Debates the Future Security Environment*, Washington, D.C.: National Defense University Press. 見國防部史政編譯館譯，軍官團教育叢書 455，中共對未來安全環境的辯論（2001）。

1. 和平與發展是大勢所趨

中共對其所處國際戰略環境的判斷基本上是樂觀的。中共認為，相對於過去人類歷史，和平與發展是新世紀的大趨勢；在可見的未來，局部戰亂雖會此起彼伏，但是世界大戰打不起來；大國之間關係會繼續改善，總體環境是緩和與穩定的。對中國來說，大國關係緩和是機遇，經濟全球化是機遇，在新世紀的最初二十年是重要的戰略機遇期，因此應該集中全力搞好現代化，進而增進自身對區域與國際事務的影響力。

2. 一超多強格局仍將持續

在新世紀中，大國間的關係日趨複雜，相互借重、制約、合作與競爭兼而有之，世界體系基本上朝多極化方向發展。但在短期內，美國仍然稱霸世界，客觀格局是一超多強，這包括一個採取片面行動的美國超強，以及俄羅斯、歐盟、日本和中國等多強。有鑑於此，中國應該利用契機建構對己有利的大國關係，在互動中爭取更大的戰略迴旋空間。尤其隨著冷戰結束後亞太地區的重要性大增，中國必須爭取和俄羅斯與日本建立合作伙伴關係，以削弱美國在此一地區稱霸的實力。

3. 經濟全球化增進相互依存

由於國際關係中經濟因素的重要性大增，加上國與國間的經濟互賴性加深，不儘可能阻止爆發新的世界大戰，也可以舒緩各國間的緊張和對抗。隨著世界貿易組織（WTO）會員國的擴大，加上雙邊和多邊自由貿易協定蔚為風潮，各國間的共同利害取得了更大的一致性。因為中國擁有龐大的人口和土地，是一個潛在的經濟大國，應該融入經濟全球化的潮流，一方面藉此加速現代化的建設，同時參與形塑新的國際政經秩序。

4. 國際體系行動者的多元化

中國非常積極的加入國際事務，並且欲扮演重要角色。在國際組織 WTO 的加入，中國瞭解到國際組織在新世紀裡所能扮演的重要角色，因此可以犧牲國內重大利益，來換取在國際社會爭取重要領到的地位。從 APEC、上海會議、ASEAN 博鰲亞洲論壇到 WTO，我們都可以觀察到中國欲在國際組織裡壯大其影響力的企圖心，也證明了國際行動者多元化的趨勢。

雖然國際關係裡的行動者仍是以國家為中心，但是不同功能取向的國際政府組織（IGO）以及非政府組織（NGO）的發言權也與日遽增。例目前，全球大約有超過 300 個國際政府組織以及無數的非政府組織，持續在運作並發揮影響力。此外，跨國企業的影響力也不容忽視。像通用汽車工業一樣的超大型跨國企業介入各國的外交政策的例子，已經多到不可勝數。對於這些發展，中國也必須妥善因應，甚至加以運用。

5. 反恐與亞太地緣戰略重組⁵

從北京的角度來看，911 事件雖一度威脅到美國的霸權地位和決心，但是隨著反恐行動在擊潰阿富汗塔里班政權取得第一階段的勝利後，中國在戰略上已逐漸陷入被美國及其盟友包圍的態勢。令中共憂心的是，美國在 911 事件後不但沒有走向孤立主義，反而更積極地在擴大勢力範圍，尤其針對中國周邊地區和國家。小布希政府在事件後不僅積極運用各種方式圍剿全球的恐怖份子，更不惜訴諸片面行動計畫以伊拉克擁有毀滅性武器的理由來對海珊政權發動戰爭。此外，美國也透過各種軍事、外交和經濟壓力，要檢查北韓是否發展核子武器，並宣稱不惜對北韓採取制裁行動。這些跡象都顯示出，美國亟欲貫徹執行一個符合美國國家利益的國際規範。

⁵ 參見林佳龍，2002，「九一一事件後的亞太戰略情事與台日美關係」，蘇進強編，911 事件後全球戰略評估，頁 37-58，台北：台灣英文新聞股份有限公司。

根據中共軍方智庫的評估，以美國為主的國際反恐聯盟的形成，對中國來說基本上是不利的。歸納起來，是「總體穩定、局部混亂」。進一步看，則是「北穩」、「東憂」、「西亂」(亦可加上「南變」)。⁶換句話說，中國多數的戰略家們似乎認為，911 事件發展至今對中國來說是威脅與機會並存，而至少在短期內威脅又大於機會。「威脅」主要包括：(1)美國藉反恐進一步鞏固了在全球地緣政治格局中的強勢地位，對中國的戰略壓力有增無減；(2)美俄在中亞的勢力爭奪壓縮了中國在西部的戰略空間與能源安全，不利於中國早日實現邁向海洋的東進政策；(3)印度藉機加強與美、日和東協的關係，改變了南亞和南海地區的戰略平衡；(4)日本正在走向軍事大國並逐漸介入亞太多邊事務，美日安保等雙邊同盟有可能發展成區域安全組織；(5)亞太戰略環境的改變與美國加強對台軍售使台灣更為有恃無恐，不利兩岸朝和平統一方向發展；(6)美國在反恐戰爭中所展現的高科技戰絕對優勢，將助長美國以先發制人的威懾戰略對其他地區進行軍事干預；(7)恐怖主義盛行加上美國經濟不振若持續下去，可能影響中國的經濟發展與政治穩定。但是在另一方面，一些中國的戰略家也認為九一一事件提供了以下的戰略「機會」：(1)反恐戰爭牽制了美國的單極主義與戰略步伐，減緩了中國威脅論的壓力；(2)反恐創造了中美合作的絕佳議題，提供了改善中美關係的契機；(3)反恐給予中國打擊疆獨勢力的正當理由，也有利於鎮壓其他分離運動；(4)阿富汗塔里班政權垮台以及巴基斯坦保證不支持在克什米爾的恐怖份子，有利於中國維持西境的安定。

二、 戰略目標的設定

1. 加速現代化建設，提昇綜合國力

中國自鄧小平掌權後，就標舉「四個現代化」(即農業、工業、科

⁶ 參見中國現代國際關係研究所，2002，國際戰略與安全形勢評估，頁 180-200，北京：時事出版社。

技、國防現代化)作為中國跨世紀的國家發展目標，這個目標至今未變。經過帝國主義入侵、內戰和文革破壞，中共的領導者始終堅信「落後就要挨打」、「發展是硬道理」。經過二十多年的改革，中國的綜合國力已經大為提昇，也經常表現出民族主義和擴張主義的衝動，但是基本上，中共的領導者充分認識到發展現代化就必須處理好與美國超強的關係，也因此極力自我克制，不願在此時與美國為首的陣營直接對抗。這也是為什麼中共在處理諸如南斯拉夫誤炸事件和南海撞機事件時，不願鼓動中國人民反美的主要原因；用中共的話說，鑑於中美的實力仍然懸殊，中國在處理對美事務時必須「隱忍」，要「鬥智、鬥勇、但不鬥氣」，要進行「有理、有利、有節的鬥爭」。中共充分體認到，經濟實力將在根本上決定未來的國際關係，只要中國能持續增進綜合國力，則不論是對美關係或對台關係的發展，主動權都將掌握在其手中。而為了致力於現代化和提昇綜合國力，中國必須盡力維護好外部環境的穩定與大國關係。

2. 挑戰美國霸權，建構多極化秩序

在蘇聯瓦解之後，中共就體認到美國將是中國國家安全利益長期的最大威脅。這是因為兩國在核心價值和基本制度上存在著根本的矛盾，加上美國試圖稱霸世界，以及台灣問題橫互其間，使得中美關係很可能有一天會走向衝突之路。事實上，在美蘇對抗的冷戰時代，中共就企圖建立一個多極的世界秩序；雖然中共自知在短期內絕無實力直接挑戰美國霸權，但是就中長期而言，仍須致力於追求某種形式的多極化世界秩序。也因此，中共在安全戰略上要推動以「多邊制衡」為核心的大國政策，要強調「頂住美國壓力、借重俄羅斯、穩住日本、拉住歐盟」，並積極把廣大的第三世界做為一支牽制美國的重要力量。

3. 擴展周邊勢力範圍，成為亞太區域強權

在推動多極化世界秩序的過程中，中共企圖先發展成為亞太區域的強國。為達到此一目的，中共採取了各種「積極塑造」周邊安全環

境的政策，希望建構一個依托於他的「戰略後院」。根據中共一份調研報告指出，就像美國把加拿大和拉美視為戰略後院，日本把東南亞看做戰略後院，中國也必須建築自身的戰略後院，而這包括以下五大地緣板塊以及自然資源和政治戰略後方的特殊延伸等七大部份：(1)俄羅斯、蒙古北部板塊，(2)朝鮮、韓國、日本東部板塊，(3)巴基斯坦、阿富汗、塔吉克等中亞國家西部板塊，(4)菲律賓、越南、泰國、緬甸等東盟（協）國家東南亞板塊，(5)印度、尼泊爾等南亞國家南部板塊，(6)周邊及世界資源大國，(7)世界各地長期穩固合作的政治朋友。⁷

在東北亞地區方面，中國必須一方面做好與大國俄羅斯的戰略合作關係，同時積極參加朝鮮半島事務，以之牽制美國的活動空間。在東南亞，中國要積極尋求與東協國家安全合作的新途徑，尤其是加強與印尼、馬來西亞和越南等國的經貿關係，防止該地成為美國遏制中國向外發展之基地。在中亞地區方面，中國要積極運作，一方面防止宗教極端勢力和分裂勢力威脅中國西部安全，並且同時加強與哈薩克、蒙古、巴基斯坦和伊朗等國的經貿與安全合作。在南亞地區方面，中國必須防止印度成為其直接的敵人，同時要加強對巴基斯坦的扶持力度。在自然資源戰略後方，中國要維持與能源和資源輸出重要國家的關係，尤其是確保石油和天然氣供給體系的穩定。在政治戰略後方，中國必須在國際舞臺上加強和第三世界國家的合作關係，以抵擋以美國為首的資本主義民主國家的圍堵、分化與和平演變。

4. 維護固有領土統一，恢復光榮歷史

中共自建立政權以來，即視分離主義與領土紛爭為挑戰其政權穩定與內部安全的重大變數。⁸自科索沃戰爭與阿富汗戰爭之後，中共鑑於分離主義常糾結著恐怖行動與宗教衝突，更進一步將分離主義、恐

⁷ 周永生，2000/10，「構築中國的戰略後方」，世界經濟調研，第 39 期（總 1216 期）。

⁸ Thomas J. Christensen, 2001, "China," in Richard J. Ellings and Aaron L. Friedberg, eds., Strategic Asia: Power and Purpose. 見國防部史政局編印，軍官團教育參考叢書 499，戰略亞洲：權力與目的（2002）。

怖主義與宗教極端主義定位為三股主要威脅勢力，要將之撲滅於萌芽階段，避免危及政權的穩定與經濟發展。中共目前除了面臨來自疆獨、藏獨和包括蒙古族、朝鮮族在內的少數民族的問題之外，也和俄羅斯、印度、日本、中亞和越南等東協國家存有領土或領海的糾紛。更嚴厲的挑戰來自台灣問題，因為台灣不但長期維持著實質上獨立的狀態，還受到美國甚至日本等強國的支持。中共的領導者認為，在目前及未來的國際局勢裡，國家統一和領土完整將因台灣問題的存在而面臨來自美國的重大威脅；美國已將台灣問題做為牽制中國發展、削弱中國國力、打擊中國國際信譽、破壞中國社會穩定的一張王牌。如果台灣進一步成為法理上獨立的國家，則不但中國大陸內部各少數民族可能相繼要求獨立，屆時南沙海域、釣魚台問題、中國與印度和俄羅斯等領土和主權爭議可能更為突出。因此，中國必須全力避免美日等國介入臺灣問題，以免引發骨牌效應乃至全面失控。

三、戰略手段的運用

1. 大國外交

中國是聯合國安理會的成員，具有否決權，在重要國際事務上原具有舉足輕重的地位。隨著綜合國力的增強，在新世紀的開啟，中國已有更大的自信和自我期許，要在國際政治舞臺上扮演大國的角色。反映在所謂的「大國外交」上，中共一方面要聯合俄、歐、日等大國以平衡美國的獨霸，另一方面要藉此來維持區域的穩定。在小布希政府上台後，中共已經愈加確定美國是其最大的安全威脅，但是鑑於和平與發展的需要又要搞好對美關係，因此如何透過與其他大國結盟來牽制乃至瓦解美國對中國的圍堵，進而推進多極化的世界秩序，就成為首要的戰略課題（關於中共的對美政策將單獨於稍後詳細討論）。

(1) 既聯合又鬥爭的中俄美戰略三角關係

在冷戰時代，中俄曾經是聯合起來對抗美國陣營的兩個共產大國。雖然俄羅斯在蘇聯瓦解後國力大為衰退，已從兩大世界超強一變而為區域性國家，但維持良好的中俄關係，仍符合中國的戰略利益。

首先，俄羅斯是聯合國五個常任理事國之一，在國際事務尤其是外交和安全事務上仍具有舉足輕重的地位，是少數可以牽制美國的大國之一。其次，中俄邊境長達四千多公里且存有邊境糾紛，又對中國的崛起存有戒心，必須維持中俄友好關係以利國土安全。再次，俄羅斯是資源、科技和軍事大國，又正處於衰落階段，若善加利用將有助於中國加速推進現代化。此外，正因為俄羅斯目前國力不振，亟需中國的協助，中國應該透過合作來塑造長期有利於己的中俄關係。有鑑於此，中共將中俄關係定位為「戰略協作伙伴關係」，在新世紀初與俄羅斯簽訂了「睦鄰友好條約」，進一步擴大「上海合作組織」為區域性的安全合作機制，並尋求在反恐戰爭中打擊國內分離主義份子，在國際上牽制或抗衡美國的單邊行動。為了拉攏俄羅斯，中共年近來更致力於加強兩國之間的經貿合作關係，在去年的雙邊貿易額已突破百萬美金，預期未來還會進一步獲得提昇；此外，中共也展開了密集的高層互訪，藉此來強化與俄國領導者的政治互信關係。

在戰略上，中共認為俄羅斯是它在國際事務上進行合縱連橫的重要依托，消極層面有利於建築穩定的戰略後院，積極層面則有助於推進多極化的國際秩序。在九一一事件發生前，中共一度曾樂觀地認為，透過與俄羅斯的合作將可以有效抗衡美國超強，但是這種看法稍後有了較務實的調整。這主要是因為普丁總統利用反恐的機會大大改善了和美國的關係。當然，中共也瞭解到，俄羅斯急於改善與美國關係，主要是為了自身的利益，不是為了反對中國，也不一定會傷害到中國的利益；在另一方面，美國雖加強與俄羅斯的合作，但是制俄弱俄的基本政策並未改變，如美國單方廢除反彈道飛彈條和北約持續東擴皆為例證。基本上，中共的領導者認識到，在目前的美中俄三角關係中，美國是居於優勢和主導的地位，因為中俄兩國有求於美國的遠遠多於美國有求於中俄兩國之處。也因此，中俄兩國現階段的戰略合作，在性質上應是「戰略調情」甚於「戰略結盟」，在形式上則會表現出既聯合又鬥爭的關係，三方持續進行合縱連橫，趨吉避凶，各取所需。

體認到即使中俄聯合起來在目前也無力抗衡美國超強，加上記取俄羅斯在冷戰時期與美國從事軍備競賽的悲慘後果，一些中共的領導

者已經轉而思考如何利用此一三角互動謀求自身最大的利益，爭取中國最大的戰略迴旋空間。如錢其琛即認為，中美俄的三邊關係不應該也不必然是「零合」關係，中國應以加強與俄羅斯的關係來調整與美國關係，並以改善與美國的關係來促進與俄羅斯關係。總之，在未來相當一段時間內，中國與美、俄兩國的關係將是「合而有度、鬥而不破、聯而不盟」，而中共必須設法在這三角互動中謀求自身最大的戰略利益。

(2) 改善對日關係以削弱美國在亞洲的戰略依拖

在處理對日關係上，中共已經逐漸從歷史和區域衝突的角度轉為從全球化和大國外交的角度來看待彼此的合作和互利關係。鑑於日本是亞洲第一、世界第二的經濟大國，又是美國在亞太大區的主要盟邦，處理好對日關係不但有利於中國的經濟發展與現代化，也將有利於中國建構穩定的周邊安全環境，進而在大國關係間爭取更有利、更主動的戰略地位。中共逐漸改變對日政策，反映出它對日本的重要性和限制性有新的認識。一方面，日本的經濟發展雖然面臨困境，但在相當長的時間內都仍將是經濟大國；以中日的經濟關係而言，日本已經連續十年成為中國最大的經貿伙伴，雙邊年易額接近九百億美金，中國的經濟發展更是高度依賴日本的資金、技術和管理方面的投入和協助。但在另一方面，中共也評估日本要成為政治、軍事和文化大國，在短期內仍有其限制，也不太可能超越中國。也因此，中國應該更有自信地把日本引導為國家發展的助力，從更大的格局來處理中日關係。

中共也瞭解到，中日關係的發展目前仍面臨了許多挑戰和不確定性。其中包括歷史認識問題(如靖國神社參拜、教科書和慰安婦爭議)、釣魚台問題、台灣問題、經濟摩擦問題、非法偷渡和犯罪問題、以及日益嚴重的「中國威脅論」。令中共憂心的是，這些問題不但未隨著中日建交三十年的慶祝活動而有改善，反而因為江澤民和小泉之間因為歷史問題所起的摩擦，加上瀋陽事件，而面臨了停滯甚至倒退。此外，中共也警覺到，日本利用美國反恐戰爭的掩護正在向軍政大國邁進，

不但日美同盟關係獲得加強，日本更積極的介入亞太事務，日本也在美國小布希政府的鼓勵之下朝正常國家快速發展。即使如此，為了避免日本全面倒向美國，中共似乎已經決定透過改善和加強中日關係來影響日本的走向，在消極上避免中日走向衝突，積極方面則是要聯日制美，防止美國稱霸亞太。在可見的未來，中共對日政策的基本方針雖然可能維持不變，但預期其統戰策略與具體作為將會更務實、更具彈性，更尊重日本人民的感受，更著重實質問題的解決，更強調經貿整合與文化交流，目的在使日本逐漸依附於中國，進而牽制甚至瓦解美國聯日制中的戰略。

(3) 積極爭取歐盟合作以擴大戰略迴旋空間

中共近年來非常注意歐盟的整合與擴大，認為歐盟是世界多極化進程中的重要力量，加強與歐盟的關係對擴大中國的戰略迴旋空間具有重大意義。中共認為，歐盟作為新世界秩序中的重要一極表現在：冷戰結束後歐美同盟關係發生深刻變化，歐盟爭取自主處理歐洲事務，逐步減少在安全上對美國的依賴；歐盟實施東擴戰略，提昇與前蘇聯和東歐國家以及俄羅斯的關係；加強歐盟在亞洲的存在與影響力，尤其是與中國的全面合作伙伴關係。⁹鑑於中國和歐盟國家在地緣政治上沒有矛盾，經貿合作又可以帶來巨大的利益，加上歐盟在一些國際議題上與美國的立場存有差異，自然成為中共所極力爭取的對象。雖然中共也體認到歐盟在基本價值和制度上與其不同，而歐盟也將持續運用人權、宗教、台灣和西藏問題來批評和牽制中國，但因為加強各領域的合作關係符合彼此的共同利益，中共應把握契機，進一步提昇雙方的關係。

⁹ 參見中國現代國際關係研究所，2002，國際戰略與安全形勢評估，頁 43-9，北京：時事出版社。

2. 睦鄰政策

在與美國進行大國外交的同時，中共也致力於推進「睦鄰政策」，希望建構足以依托和運用的戰略後院，以全力從事現代化建設，進而從區域大國發展為世界大國。具體的作法則包括成立如多邊的「上海合作組織」、「東協加一」、「博鰲亞洲論壇」、「中非合作論壇」等機制，以及強化與俄羅斯、印度、日本等鄰近大國的雙邊友好合作關係。

(1) 上海合作組織

相較於冷戰時期對多邊組織與對話抱持保留態度，中共近年來轉而積極參與甚至主導各種形式的多邊關係，其中最引人注意的就是「上海合作組織」。2001年6月，中國與俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克等「上海五國」領袖，以及受邀出席第六次峰會的烏茲別克總統，在上海簽署上海合作組織成立宣言，將「上海五國」會晤機制升格和擴大，並決定繼續吸納新的成員，朝區域安全組織的方向發展。上海合作組織的領袖宣言指出，在新世紀政治多極化和經濟全球化加速演進的過程中，把六國之間的合作機制提升到更高的層次，將有利於各國利用新的機遇和因應新的挑戰。今年六月，上海合作組織在聖彼得堡召開，會中通過了上海合作組織憲章及反恐合作等多項協定，進一步朝制度化的區域安全組織發展。

即使在九一一事件後發生後，中共推動上海合作組織的意圖與速度並未稍減。這是因為中共已從戰略的高度在看待此一多邊合作機制，它的作用包括：提供中共與俄羅斯和中亞國家進行睦鄰交往的組織平台；是防止美國藉北約和美日安保夾擊中國的緩衝地帶；是打擊「東突」（疆獨）勢力、穩定西北安全的重要機制；是確保能源安全、開發大西部的重要憑藉。目前上海合作組織雖僅具雛型，且因美國藉反恐大力介入中南亞地區而遭遇新的競爭，但因該組織包含兩個聯合國安理會常任理事國，成員國人口合計高達16億，佔歐亞大陸戰略要地的三分之二，而且有進一步擴大和深化的趨勢，其未來發展仍頗值得注意。有鑑於上海合作組織因美國反恐聯盟的形成而面臨新的局

面，中共一方面調整策略與步伐，避免使該組織蒙上反美色彩，或迫使其他成員國在中美之間做選擇，在積極方面則以加大經貿與安全合作來尋求擴大成員國間的共同利益基礎。中共深知如果上海合作組織發展的好，則它將是實際上最大的受益者，因此必須掌握主動權，趨利弊害，將長期戰略目標隱含在具體的合作項目內，確保該組織能夠生存發展下去。

(2) 東協加三與東協加一

中共自 1994 年起開始積極參與「東協區域論壇」(ARF)，在 1997 年亞洲金融風暴發生後，更利用雙方國力消長乘勢介入影響東協國家的政經走向。隨著東協從六國擴大為十國，中共進一步加入了「東協加三」(中、日、韓) 的對話機制。2001 年底，中共總理朱鎔基更提出「東協加一」的構想，推動中國與東協十國在十年內建立「東協-中國自由貿易區」，期進一步推動以中國為中心、東協為腹地、日韓為犄角的亞太經貿整合。在今年底於金邊舉行的東協加三和東協加一峰會中，中共與東協國家進一步簽訂了「中國與東協全面經濟合作框架協定」、「農業合作諒解備忘錄」、「非傳統安全領域合作聯合宣言」和「南海各方行為準則」等多項協議或宣示，顯示雙方已以具體行動在加速展推進全面性的合作關係。

歸納起來，中共決定加速擴大與東協的合作關係，尤其是東協加一自由貿易區構想的提出，反映了以下的戰略思考：建構以中國為核心、東協為邊陲的經貿整合關係，以之促進中國的內部發展和對外影響力；透過湄公河流域開發計畫和泛亞鐵路的連結，協助中國開發大西部並經中南半島走出印度洋；藉擴大經貿合作和互利，降低東協國家對中國崛起的威脅感；藉東協加一機制洽談自由貿易協定，誘發日本和韓國的資金和技術進一步投入中國市場；打擊台灣的南向政策和經貿外交，對台灣形成經貿包圍、吸納和瓦解的效應；運用與東協合作機制以經促政，並擠壓美日在亞太地區的活動空間。發展至今，中共的戰略目標似乎取得的初步的成果。但是此一發展也引起了複雜的連

鎖反應，不但日本因此決定加速與東協國家洽簽自由貿易協定，希望以日本為中心建構「東亞共同體」，印度也出席了今年的東協高峰會，提出願意與東協簽訂自由貿易協定來推進東向政策，即使澳洲，也表示願意加入成為東協加三的觀察員。最值得觀察的是美國的反應，如果美國也投入推動與亞太國家的經貿整合（如近期將簽訂美星自由貿易協定並可能納入印尼部份地區），則對此一區域的地緣戰略態勢將產生深遠的衝擊。

(3) 以北京為主的國際論壇

中共深知，目前重要的國際組織不是由美歐等創始國所主導，就是由財力雄厚的日本在背後支持，因此為了擴大中國的勢力範圍，必須在睦鄰政策的指導之下，建構各種為我所用的國際論壇和合作機制。在此種戰略思考之下，中共除了加強與俄羅斯、日本及印度等大國的合作關係，拉攏伊拉克、伊朗、敘利亞和朝鮮（北韓）等被美國邊緣化的國家，積極參與亞太經合會（APEC）和亞歐首腦高峰會（ASEM？）等多邊組織，還運用其對第三世界國家的影響力，在各大洲推動成立由北京扮演領導角色的國際性論壇，較重要的包括：「博鰲亞洲論壇」（2001）、「中非合作論壇」（2000）、「中阿經貿論壇」（2001）和「東亞與拉美合作論壇」（2002）。在上述多邊論壇中，博鰲亞洲論壇尤其值得注意。該論壇完全是在中共主導下成立的，有二十五個亞洲國家參與籌備，永久會址和秘書處設於海南島博鰲。按照組織章程，該論壇只有亞洲國家才可以參加，換句話說，美國和台灣都會被排除在外，而此一設計的目的無非是要確保中共的主導性。另外據了解，該組織的設立還有兩大目的，一是提供江澤民在退休後還能活躍於國際舞臺上，另一是藉此爭取民間企業投資中國和開發亞洲。

3. 海綿戰略

自鄧小平於1978年開始改造中國以來，這二十年來的經濟快速發展證明了改革開放是一個正確的戰略選擇。但中國現在遇到了更嚴厲

的結構調整和新的挑戰，如果不能繼續維持高成長，則不但前述戰略目標無法達成，甚至可能導致政權的崩潰。其中最主要的挑戰包括加入世界貿易組織（WTO）後面對國際競爭必須加速產業結構的轉型，以及金融、國企和財政改革正面臨難以突破的瓶頸。既然維持經濟上的高成長攸關中國的穩定與發展，中共就必須擴大向外招商引資，以更大的開放來爭取國際資源投入中國工廠和中國市場，而這也是為什麼中共的領導者決定排除萬難加入世界貿易組織，以及近來致力於推動和東協簽訂自由貿易協定（FTA）的關鍵之所在。

(1) 融合自主的經濟安全

我們可以用「海綿戰略」來形容中共的對外經貿戰略。面對經濟全球化的挑戰，中共認為與其消極逃避或自我封閉，不如藉加入來積極影響國際經濟規則的制訂，而最終目標則是要形成「融合自主」的經濟安全與經濟整合局面。換句話說，為了保持經濟繁榮與提昇競爭力，中國必須「走出去、引進來」，掌握主動權，維持自主性，進一步推進多邊經貿合作；而一旦國際資源被大量磁吸進入中國，則不但中國將因此發展起來，各國也會與中國形成生命共同體，協助中國維持政治社會穩定。

(2) 從沿海特區到西部開發

總結鄧小平的經濟改革路線，基本上是以中國的廉價勞力和土地，藉開放沿海地區為特區，來吸引外資、推動外貿，進而帶動中國內部的發展。但是這種發展模式隨著沿海地區的競爭條件開始惡化，以及沿海和內陸間的差距持續擴大，已經面臨到許多瓶頸和惡果，甚至形成了某種「二元經濟結構」和「內部殖民主義」，即以「內陸/農村」的貧困與蕭條來支持「沿海/城市」的發展與繁榮。雖然在可見的未來中共仍將藉壓榨下層階級來維繫經濟發展的動力，但為了減緩不均衡的發展惡化到難以收拾，中共在江澤民的領導下發動了所謂的「開發大西部」。值得注意的是，除了減緩區域、城鄉和貧富的不均衡發展之外，開發中國西部還隱含著下列的戰略企圖：穩定西部邊疆，確保能源安全，藉助國際資源開發內地，建立江澤民等第三代領導者的歷

史功績。

(3) 全球化下的 WTO 和 FTA

中共瞭解到，雖然中國是一個人口大國、地理大國、資源大國、軍事大國和政治大國，但其經濟力在過去半世紀以來卻發展的並不對稱。中國目前的 GDP 只佔全世界的 4%，和美國的 33% 幾乎無法相比。因此，發展經濟成為了提昇中國綜合國力的最重要工作。然而在全球化的時代，尤其是資本、技術和人才的流動都非常快速且超越國境的情況下，即使像中國這樣的大國，也無法以自己的力量來發展經濟的。有了這種認識，就不難理解為什麼中共會決定儘速加入 WTO 和擴大簽訂 FTA。換句話說，透過積極參與國際與區域經濟整合，使中國同時成為「世界工廠」與「世界市場」，則中國將成為經濟全球化的受益者而非受害者。用中共自己的話說，新的經濟戰略著重「以市場換資金」、「以市場換技術」。歸納起來，中共加入與推動 FTA 的戰略思維應該包括：藉此擴大與美日歐等先進國家的經濟合作，爭取代表第三世界國家的發言權，參與形塑國際經濟規範，以經促政影響周邊國家，將台灣吸納進而邊緣化，維持中國經濟發展的勢頭，進一步推進科教興國，促進經濟體制改革。

參、中國的對美政策

自從鄧小平以降，中共的領導者一向認為，中美關係是「重中之重」，必須處理得宜，才能確保國家利益以及致力於現代化建設。鑑於美國超強對中國存有敵意，但中國的發展有必須藉助於美國，中美關係必然會呈現複雜多變的樣貌，二者既競爭又合作，有時是競爭為主，有時則合作為主。誠如錢其琛所言：「中美兩國恢復交往 30 年以來，發生了不少事情，但總起來看中美關係是向上發展的。中美關係是複雜的，但是也是有跡可尋的。我們看待中美關係，最基本一條就是要用辯證法去分析問題。這樣我們認識中美關係就能佔得高，看得遠，不會被一時一事所左右。」、「要堅持以我為主，也就是要始終從我

們國家的根本利益出發，牢牢掌握我們在中美關係中的主動性。」¹⁰也就是說，中共認為在處理對美關係時要從大局著眼，長遠考量，避免受一時、一事影響；而在處理具體問題時，則要堅持「以兩手對兩手」，既堅持原則，又發展合作，與美展開「多層次、多領域、多渠道」的交往，並進行「有理、有利、有節」的鬥爭。

一、中美關係的變與不變

中共內部總結過去三十年的中美關係，認為有三個不變：(1) 中美之間**合作的基礎**沒有變：中美是世界兩個大國，在許多雙邊和國際問題上有共同利益，如經貿、科技、反恐、防擴散、世界和平和亞太安全；美國從自己的經濟和安全利益考慮，需要借重中國巨大的市場潛力和在國際上的重要戰略地位；中國的崛起是美國不得不面對的客觀事實，大部份美國人並不希望美中對抗。(2) 中美之間存在的**基本矛盾**沒有變：美國要把它**的社會制度、經濟模式、意識型態和價值觀念**推廣到全球，但是中國不會全盤西化，反對美國搞干涉、搞滲透。(3) 美國對華政策的**兩面性**沒有變：因為中美之間既有合作的一面，又有矛盾的一面，美國無論哪一黨執政，都會奉行合作加防範接觸加遏制的對華政策，其結果是儘管中美關係麻煩不斷，但不至於破裂，而當中美關係取得進展時，又往往出現新的問題。¹¹換句話說，中美之間是相互競爭，又相互依存，因此，「好也好不到那裡去，壞也壞不到那裡去」。

整體來看，中共的領導者在處理對美關係時是相當「現實主義」取向的 (realist)，因為他們相信「中美關係的每一次改變，都是雙方力量變化的反映」。隨著中國綜合國力的增強，也可以察覺到，中共現在在處理對外關係尤其是對美關係時，是更自信，且更自制，強調要從大局著眼，從長遠考量，要建立「中美戰略伙伴關係」，或至少是「建

¹⁰ 錢其琛，2002/9，「911 事件後的國際形勢與中美關係」，學習時報（北京：中共中央黨校）。

¹¹ 同上。

設性合作關係」。由於中共對未來中美實力的消長是樂觀的，也預期時間是站在中國這邊，因此認為當務之急是致力於提昇自身的綜合國力，只要中國綜合國力不斷增長，「中美關係肯定會向著有利於我們的方向變化，整個國際格局也會發生積極變化」。¹²

二、遵循「韜光養晦，有所作為」的指導方針

有鑑於中美之間的國力對比還很懸殊，中共務實的認為此時應該「趨吉避凶」，避免與美國直接搞對抗。也正因為如此，中共對於過去這十多年來發生於中美之間的摩擦衝突事件，如天安門事件後的經濟制裁、允許李登輝訪問美國、轟炸中國駐南斯拉夫使館和南海撞機事件，都採取了相當克制的反應。即使是在九一一事件發生後，中國知識份子普遍感到幸災樂禍，北京的領導者也很快就加以壓制下來，無非是要避免升高中美之間的緊張局面。

發展至今，中美關係雖然時好時壞，但基本的態勢仍是「鬥而不破」、「和而不同」。用中共自己的話說，堅持鄧小平的十六字真言，即「冷靜觀察，沈著應對，韜光養晦，有所作為」，仍是中國對美政策的最高指導方針。¹³換句話說，因為中美關係變化牽動著中國的外交全局，關係著中國改革開放和現代化的建設能否順利成功，因此中國必須以「立場堅定」但「策略靈活」的手法，爭取中美關係在相對穩定的環境中有所發展。

三、堅持「和鬥兩手」的鬥爭原則

中共認為中美關係的歧見有兩種。一種是屬於人權、環境和經貿議題之類的問題，不必太過重視，「一時解決不了，放一放也沒關係」。

¹² 同上。

¹³ 鄧小平最初的講話是二十四個字，即「冷靜觀察、穩住陣腳、沈著應對、絕不當頭、韜光養晦、有所作為」，但是其他人在引用時，有時是二十字，有時是十六字，且順序與重點時有不同。

但另一種歧見因為牽涉到國家的根本和實質利益，像台灣問題和飛彈防禦系統問題，就必須表明中國堅定的立場，進行持續鬥爭，以強硬的態度逐步解決。總結對美的交往經驗，中共認為必須堅持「以兩手對兩手」的工作方針，也就是既要有鬥爭的一手，也要有發展合作的一手，當鬥則鬥當收則收，要鬥智鬥勇但不鬥氣。事實上，隨著中國國力的逐漸增強以及更有自信，在江澤民的領導和錢其琛的推動之下，中國近年來與美國的關係可以說是以合作為主調，衝突鬥爭為輔。

值得注意的是，以江澤民為首的中共領導者近年來非常重視與美國政府高層的交往與接觸尤其是互訪，認為這對於穩定和發展具有非常重要的意義。有鑑於小布希政府的對中政策較為強硬，中共在小布希上台之後即致力於建立和其高層官員和幕僚的聯繫管道與直接溝通。例如，錢其琛於 2001 年 3 月訪美後，即特別指示將「加強同布希本人及其政府高層人士的直接聯繫與接觸」列為今後中共對美工作的重點。再者，小布希總統在 2001 年 10 月和 2002 年 2 月兩度訪問中國，並邀請江澤民於 2002 年 APEC 高峰會前訪問美國。小布希總統在 2002 年二月訪問中國時，也將與胡錦濤會晤列為重要議程，並由錢尼副總統代表美國政府正式邀請胡錦濤訪問華府。當江澤民於中共十六大前夕受小布希總統之邀前往德州農場時，也邀請布希總統與錢尼副總統再度訪問中國，而他們二人稍後也表示欣然接受。這些發展皆顯示，中美高層領導之間的關係將隨更頻繁的互訪而向前推進。

當然，中美關係的發展也並不是從此就會一帆風順。中共認為，只要台灣問題一天不解決，那麼中美關係要全面改善就有困難。為了阻止美國公開支持台灣獨立，預期中共將持續對小布希政府保持壓力，促其遵守三個聯合公報和承諾反對台灣獨立。比較值得觀察的是，因為瞭解小布希政府在對台政策上的堅定立場（如提昇對台軍售、同意台灣政府高層訪美、支持台灣參與國際組織等），中共為了避免妨害中美關係的進展，似乎逐漸淡化雙方在台灣問題上的爭議。誠如一位接近決策圈的中共學者指出，美國仍將在台灣問題上採取雙管齊下的政策，即既要發展與中國的關係，亦要發展與台灣的关系，中國雖然認為此一政策不能長久，但並不期待小布希政府在台灣問題上會有何

改變；中國現在奉行的對美政策相當務實，如果美國不觸及中國的核心國家利益，中國也絕不會阻礙美國的利益，中國不挑戰美國的世界霸主地位，但美國也不能無視於中國最核心、最根本的國家利益。¹⁴在江澤民最近訪美以「兩岸猿聲啼不住，輕舟已過萬重山」來比喻自尼克森訪中以來的中美關係之後，另一位北京的中共學者用「理性」來總括江澤民執政期間的對美政策作為；他指出，對中共領導層來說，台灣問題最重要的是讓它保持在一種不對中美關係造成太大傷害的方式存在，讓它不要經常騷擾中美關係；中國大陸只是有時候一口氣很難嚥下去，認為美國是台灣分裂勢力的最大支持者，但其實想開了也沒什麼，因為目前台灣人對統一的認同度並不高，所以中共的當今之計，還是應該著眼於今後民主政治的進程和經濟的持續發展，並藉由未來兩岸共同體的建設來逐步拉近兩岸關係。¹⁵

除了台灣問題之外，中共在戰術上的調整還包括更加重視對美遊說工作，以及藉加強交流與合作來形成一股「親中勢力」。例如，中共已展開綿密的智庫外交、國會外交、政黨外交、媒體外交、國民外交和採購外交，試圖形塑台灣和民進黨政府是不負責任的「麻煩製造者」，而中美則具有共同的經濟與安全利益。鑑於「中國威脅論」仍然甚囂塵上，中共最近特別加大力度推進和美國的軍事交流，包括國防高層官員的戰略對話，軍艦和人員互訪，和反恐合作等。此外，中共也認識到，鑑於美國仍將繼續以防止核武擴散、維護人權與宗教自由、減少中美貿易赤字、遵守 WTO 規範與承諾等向其施壓，中國應該進一步擴大與美國的經貿合作，加強政經結合，運用經濟槓桿，增強美國工商界和國會議員對發展中美關係的積極性。

¹⁴ 上海國際問題研究所副所長楊潔勉（中共駐美大使楊潔篪之弟）2002年9月在紐約智庫的發言。

¹⁵ 朱峰，北京國際關係學院教授，中國日報網站特約評論員（中國時報，2002/10/25）。

肆、中國的對臺政策

中共視台灣為中國不可分割的一部份，是一個省，一個地方政府。「一個中國」是兩岸互動的前提，不是議題。中共既不允許外國勢力介入兩岸問題，也不允許台灣人民決定自己的前途。中共傾向於以和平方式統一台灣，但也絕不放棄訴諸武力解決爭議。中共看待台灣問題，除了民族主義的角度，也愈來愈重視地緣戰略和經濟利益的考量，然而限於內在客觀環境的制約，中共也瞭解到短時間內尚無法統一台灣，但是絕對要設法阻止台灣走向獨立之路。中共也認為，目前的兩岸情勢是「我強敵弱」、「我長敵消」，只要中國的綜合國力持續上漲，時間應該是站在北京這邊的。反映在對台的鬥爭上，中共是戰略上藐視台灣，但戰術上重視台灣；立場堅定，但作法彈性；軟硬兼施，外壓內拉，從政治、外交、軍事和經濟多方面包圍、打擊台灣。

一、對台海形勢的整體評估

中共的領導者近來認為，台海兩岸的總體形勢和發展趨勢基本上是對大陸方面有利的。回顧過去十五年，兩岸關係曾歷經起伏波折，在國民黨執政時代，前後有國統綱領、李六條、兩國論，自民進黨執政以來，則有「四不一沒有」、「跨黨派共識」、「一邊一國論」。公元兩千年，台灣和美國先後發生政黨輪替，曾一度讓北京對擔心台灣會進一步走向獨立，但稍後台灣內部的政經情勢惡化，加上中美關係因反恐的改善，中共又逐漸恢復了自信，但對台鬥爭也更趨於細緻。

綜合對內外情勢的判斷，中共似乎認為兩岸關係在短期內將是「不統不獨、不和不武」，而長期則是朝「我強台弱、和平統一」方向發展。如果將兩岸的互動區分為四大戰場，即大陸戰場、台灣戰場、國際戰場和兩岸戰場，則中共的評估大抵如下。在大陸內部方面，只要中國繼續和平發展、提昇綜合國力，則中共對外和對台的談判籌碼就會相對增加；但是中共也要警覺和防範國際力量搞和平演變，或暗中支持台獨。在台灣內部方面，因為社會分歧嚴重、政治鬥爭激烈、經濟成長衰退，已大大牽制了民進黨政府走向台獨的可能性；但是中共也要

因應民進黨搞「漸進式台獨」，以民主抗統一。在國際戰場方面，因為中美關係因聯合反恐已有改善，「一個中國」的框架仍然穩固，台灣的活動空間逐漸受到壓縮；但中共也要防止「一個中國」的內涵遭受扭曲，或被空洞化。在兩岸戰場方面，隨著台灣經濟更加依賴大陸，尤其是三通直航之後，支持台獨的政治勢力和社會基礎將進一步萎縮；但中共也要注意台獨份子將內部矛盾轉化為兩岸矛盾，製造兩岸緊張。

基本上，中共對於大陸內部、國際和兩岸情勢的發展較具信心，對台灣內部的發展則尚在觀察和因應中。不過即使如此，中共經過和民進黨政府交手兩年多的經驗，也已經逐漸形成了以下一些判斷。首先，中共認為陳水扁在發表「一邊一國論」與「主權對等論」之後已顯示出他的台獨本質和兩國論立場，今後對扁政府不必有過多的期待，而鑑於對陳總統已經「定性但不定調」，「失望但不絕望」，今後對扁政府將結束「聽其言」，進入「觀其行」的階段。第二，中共認為在民進黨贏得立委選舉和陳總統兼任黨主席之後，有助於陳水扁強化對黨政軍的控制，並掌握對外互動的主導權，陳水扁很有可能順利連任總統。第三，中共認為民進黨將走「漸進式台獨」路線，要防範其推動「台灣正名」、「公投入憲」和「文化台獨」，以及從製造兩岸緊張中來謀求政治利益。第四，中共認為台灣的經濟將進一步依賴中國，而大陸陳水扁為了連任總統，有可能放寬兩岸經貿，但不會全面開放三通直航，也不會接受「一個中國」和「九二共識」。第五，中共認為兩岸在近期內要恢復對話或談判的機會不大，但軍事對峙和外交對抗的情勢將更為升高，但無論情勢如何發展，中共要捉緊經濟戰，持續推動三通，以通促統。第六，中共認為反扁和反獨勢力已經逐漸集結，尤其是在野勢力和台商，將形成牽制台獨發展的強大力量，未來是和平統一或武力統一，也將取決於這兩股力量的發展情況，因此中共要全力做好爭取台灣民心的統戰工作。最後，中共認為一旦陳水扁連任總統，很可能更公開推動台獨，兩岸在 2006 年前後將面臨攤牌的局面。

關於美國在兩岸互動中的角色與作用，中共也逐漸形成了以下的看法。首先，中共認為無論是那一黨執政，雖然在總統剛上任時可能

會有政策上的波動，但對兩岸的基本政策有其延續性，主要是可量自身的國家利益。第二，中共認為美國將台灣作為牽制中國的一顆旗子，但美國也不希望與中國直接衝突，其主流思想是希望台海長期維持不統、不獨、不戰。第三，中共認為美國在相當時間內仍會遵守「一個中國」和「三個公報」，但其內涵卻有逐漸空洞化的跡象。第四，中共認為美國會實質上加強與台灣的外交和軍事合作關係，尤其是對台均售的質與量的提昇。根據北京一位國際問題專家最近指出，小布希政府雖然在兩岸政策上將保持連續性，但也呈現了「三個清晰」和「三個模糊」。其中「三個清晰」是美國的一個中國政策不變，美國不支持台獨也反對中共動武，以及美國與台灣發展軍事關係並且將在海台出現戰事時援台；「三個模糊」則是台灣的主權歸屬，和平解決台海問題的具體方式，以及一旦台海發生戰事時將採何種方式援台。¹⁶

二、對台鬥爭的策略與作為

中共認為對台鬥爭必須正確把握台海形勢的複雜性，做到「在戰略上藐視敵人，在戰術上重視敵人」。在總體策略上，要堅持「一個中國原則」，高舉「一國兩制」，運用「和戰兩手」，推進「反獨促統」。在具體作為上，則可以歸納為「軍事上威嚇」、「外交上孤立」、「政治上分化」、「經濟上吸納」、「文化上融合」。尤其要利用台灣的政經困境，做到外壓內拉，以商圍政，以民逼官，以通促統。

1. 軍事上威嚇

中共的對台鬥爭策略表現在軍事、外交、政治、經濟和文化五大方面。在軍事上，中共是靠槍桿子奪得政權，深信武力可以解決問題，目前是因為實力尚有不足和受制於國際環境，一旦軍力壯大之後，對台灣的文攻武將更嚇恃無忌彈。在現階段，中共對台的軍事威嚇，主要目的是防獨甚於促統，但是假以時日，也可能以武逼談，以武逼統，

¹⁶ 中國時報，2002/10/1，第十三版，朱建陵報導。

而這也正是為何中共不願放棄武力犯台的主要考量。事實上，中共致力於建軍備戰，除了威嚇台灣之外，更有鞏固軍方支持和對外擴張勢力的作用，因此也不可能因為兩岸和談就停止推進軍事現代化。必須指出的是，隨著兩岸與國際情勢的變化，中共對台的軍事鬥爭也會表現出一定的靈活性。有鑑於 1996 年台海危機引發美國的介入和台灣人民的反感，中共也開始因時因地調整作法，目前的情況是逐漸從「文攻武嚇」調整為「文統武備」，強調少說多做，造成事實。

2. 外交上孤立

中共對台灣的圍堵、孤立和打擊，隨著中國國力持續增強，已經日益增強。中共瞭解在國際上唯一有能力和決心和它抗衡的就只有美國，因此盡全力要做好對美的工作，包括威脅和利誘雙管齊下。例如，中共明白告訴美國，如果允許陳總統訪問華府、將台灣納入國家飛彈防禦系統或建立美台軍事同盟，將會採到中共所無法容忍的紅線（red line），此時中共必將有激烈反應；在另一方面，中共也利用美國需要中國配合反恐，要求美國在對台政策上要自我節制，甚至要美國公開宣佈反對台獨。此外，中共對台灣外交活動的打壓還有以下新的發展：對台灣元首和高層官員（包括財經部會首長）出訪採取了更緊縮的措施；全力阻止台灣參與一些非政治性的國際組織和簽訂自由貿易協定；阻止無邦交國和台灣互設代表處；施壓第三國或第三方單方改變台灣的會員名稱；藉頻繁的元首外交與高層互訪牽制他國改善與台灣關係；藉推動軍售和軍事外交干擾他國與台灣交往。中共的上述作為無非是要以具體行動在國際上實質化「一個中國」，達到對台灣「去國家化」的目的。

3. 政治上分化

在政治上，中共已經全面發動了對台灣人民的統戰工作，聯合次要敵人打擊主要敵人，企圖從內部根本的分化和瓦解台灣。其作法包括結合在野黨打擊執政黨，以地方包圍中央，以民間對抗政府，區別

一般民進黨員和台獨基本教義派，對民進黨進行分化與轉化，以胡羅波和棒棍爭取特定群體的支持，尤其是台商、原住民、客家人、年輕人、南部選民、媒體工作者和社運人士，以及要把宣傳真正做到台灣內部，真正爭取到台灣人民的心。

4. 經濟上吸納

隨著兩岸經濟實力的消長以及台灣對大陸的經濟依賴日增，中共愈來愈相信「經濟戰」將是反獨促統的最有力武器。這是為什麼即使在陳水扁總統發表一邊一國的談話後，中共的領導者仍表示只要台灣方面把三通視為一個國家內部的事務，不強調這是國與國的關係，則兩岸之間就可以盡快的通起來。對中共來說，打經濟戰可以說是一舉數得，不但可以藉此壯大中國，獲得國際支持，還可以吸納台灣，提早實現經濟上的一個中國。中共對台灣進行經濟統戰的具體作為包括：加大力度招商引資，重點爭取如半導體等高新科技產業和金融服務業，鼓勵企業赴陸設研發中心，吸引高級管理人才和中產階級赴陸定居，遊說收購國營企業和投入西部大開發建設，對支持民進黨政府的台商進行刁難，透過台商向台灣政府遊說施壓，利用世貿組織要求台灣開放市場，破壞台灣的南向政策和自由貿易協定。

5. 文化上融合

中共認為加強兩岸人民方方面面的交流，將有助於形成兩岸「社會一體化」的局面，可以有效壓制文化台獨。為了達到在文化上統一台灣，中共近來做了以下各種努力：從歷史上、語言上、種族上研究和強調台灣人也是中國人，鼓勵幫台灣人修家譜，吸引台灣信徒到大陸眉洲等媽祖廟進香，爭取台灣人民到大陸經商、旅遊和求學，要求台灣政府承認大陸學歷，透過商業媒體將大陸節目播放到台灣，派遣大量師資到海外僑校教中文。

三、對台政策的戰術變化

總結中共的對台政策，基本上是目標明確，立場堅定，但策略上則相當靈活，與時俱進。¹⁷

1. 從「武力解放」到「和平統一」

從 1949 年建政以後，中共雖然一直堅持兩岸必須統一，但隨著國際與兩岸形勢的變化，最明顯的調整就是從強調武力解放台灣轉而主張和平統一台灣。雖然中共仍不放棄武力犯台，但是武力威脅主要的作用是要影響台灣選民態度、促成兩岸談判以及脅迫台北向北京讓步，接受「一國兩制」的安排。

2. 堅持「一個中國」，但內容有所變化

北京一向堅持「一個中國原則」是兩岸談判的前提，但是北京在「一個中國」的定義上經歷過幾次微妙的轉變。在 1993 年發表的「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，中華人民共和國是中國唯一的合法政府（中央政府在北京）」。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」。到陳水扁政府上台之後，北京再次修正傳統定義的第二部份，此時「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」。雖然基本立場未變，但北京為了爭取台灣人民和國際社會的支持，在「一個中國」的定義上逐漸做了較寬鬆的解釋。最近，錢其琛進一步表示，「『一個中國原則』是兩岸政治談判的基礎；兩岸三通是經濟問題，商談中可以不涉及『一個中國』的政治涵義」，此一談話是否代表中共將允許兩岸在談判時擱置一

¹⁷ 參見童振源，2002，「十六大之後的中共對台政策展望」，未發表論文。

個中國的爭議，或是允許各自表述的空間，仍須進一步觀察。

3. 從拒絕國際干預到引進國際壓力

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的，但是為了避免台灣問題國際化，也堅定拒絕國際勢力介入兩岸間的互動。然而，鑑於台灣在民主化之後似乎有逐漸脫離一個中國架構的傾向，為了防範台灣滑出軌道，走向獨立，北京除了整軍經武，加大文攻武嚇的力道之外，也開始透過華府向台灣施壓；這種情況在 1996 年台海危機和 1999 年兩國論事件後，尤其明顯。換句話說，雖然仍然視台海問題為中國內政，但北京現在已轉而積極利用中國在國際上的優勢，爭取強權支持其對台政策，要求台灣接受北京版的「一個中國」解釋。

4. 加速兩岸經貿整合，以通促統

在陳水扁總統提出一邊一國論之後，錢其琛在中共召開十六大前對外表示，兩岸的通航可以定位為「兩岸航線」。不僅如此，錢其琛還透露一個訊息：「三通」可以與台灣總統大選脫勾。¹⁸在十六大前，北京當局推出這種較具彈性的說法，表現出北京對於兩岸經貿整合的樂觀、期待與自信。在統戰上，北京的主要目的在於「透過直航拉住台灣」，希望透過三通直航來加速兩岸經貿整合，進而以經促政，以通促統。然而台北除了「聽其言」之外，更要「觀其行」，因為北京對台政策近來似乎反而有緊縮的跡象，如試圖排除掛第三國但屬兩岸航商擁有之「權宜輪」航行於兩岸之間，以及北京至今仍然強力阻撓世貿組織的其他會員國與台灣簽訂自由貿易協定。

伍、十六大後的兩岸關係

¹⁸ 錢其琛，「三通定位為『兩岸航線』」，聯合報，2002/10/17。

基本上，中共的對外政策、對美政策和對台政策，在十六大前後，並沒有本質的或顯著的改變。簡言之，中共的戰略思維如下：中國必須捉住和平與發展的時代機遇，加速現代化的建設，提昇綜合國力，則世界將朝有利於中國的多極化秩序發展；中國必須維持外部的穩定關係，才能集中全力搞建設，而處理好對美關係又是重中之重，不能逞強鬥勇，誤了大局；在中美關係上，必須以兩手對兩手，推展大國外交、睦鄰政策、經濟合作；在兩岸關係上，則要戰略藐視、戰術重視，立場堅定、作法彈性，從軍事、外交、政治、經濟、社會多方面進行對台鬥爭。雖然中共的戰略思維並未因十六大而有根本變化，但鑑於十六大牽涉到中國內部的權力接班和路線選擇，筆者預期中共在未來三至五年內，對內將會更重視政治安定與經濟發展，對外則會更遷就美國立場，更希望維持兩岸穩定。

在對台政策上，中共將重視經濟蠶食與國際圍堵。以中共的戰略思維而言，台灣問題現階段並非最重要的議題，然而對中共政權而言，保衛國土和主權的完整卻又是一項不容許失敗的使命。因此在策略上，中共除了會在國際上加大大對台灣的孤立和打擊力度之外，主要將以經濟海綿戰略來吸納台灣，達成和平統一。今後伴隨著中共求取外在週邊環境穩定、積極吸引外資以帶動國內經濟發展，其對台的總體策略也必然將更強調以經濟吸納來防獨促統。以下簡要解毒江澤民在十六大政治報告中透露的國家發展的戰略思維，再分析權力轉移對中共對外政策的制約，進而展望中共對台政策的走向。

一、解讀江澤民的「政治報告」

江澤民在十六大所做政治報告的主題是「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面」。該報告分為十個部份，對台政策和對外政策分別放在第八和第九部份，在順序上和份量上似乎相對較不重要。江澤民在前言部份提到：「國際局勢正在發生深刻變化。世界多極化和經濟全球化的趨勢在曲折中發展，科技進步日新月異，綜合國力競爭日趨激烈。形勢逼人，不進則退。我們黨必須堅定地站在時代

潮流的前頭，團結和帶領全國各族人民，實現推進現代化建設、完成祖國統一、維護世界和平與促進共同發展這三大歷史任務，在中國特色社會主義道路上實現中華民族的偉大復興。」在總結執政十三年的經驗後，江澤民進一步指出：「我們黨必須始終代表中國先進生產力的發展要求，代表中國先進文化的前進方向，代表中國最廣大人民的根本利益。」此即所謂的「三個代表」理論。歸納起來，該政治報告有幾點和本文有關因此值得特別提出來加以討論。

首先，「三個代表」理論的提出，象徵中共在內政外交上將進一步務實路線和現實路線，致力發展，不搞對抗。江澤民表示，貫徹「三個代表」重要思想，必須把發展當作黨執政興國的第一要務，不斷開創現代化建設新局面。他進一步闡釋，發展必須堅持以經濟建設為中心，立足中國現實，順應時代潮流，不斷開拓促進先進生產力和先進文化發展的新途徑。要集中全國人民的智慧和力量，聚精會神搞建設，一心一意謀發展。而在社會變革中出現的民營科技企業的創業人員和技術人員，受聘於外資企業的管理科技人員、個體戶、私營企業主、中介組織的從業人員、自由職業人員等社會階層，都是中國特色社會主義事業的建設者。基本上，整個政治報告的主調和內涵顯示的是要走西方資本主義文明的路，為中共從無黨階級專政的共產黨過渡到代表包括資本家在內的社會黨，完成了補票的程序和論證的工作。根據瞭解該政治報告形成的人士透露，所謂「先進生產力」、「先進文化」和「最廣大人民的根本利益」，無非就是以美歐社會為主發展出來的制度和經驗，而冠上「中國」兩個字作為帽子，則是要以此來掩護和合理化中共走修正主義和社會民主主義路線。換句話說，中共即使不要「全盤西化」，但至少已不在強調「反對西化」。這是以江澤民為主的上海幫和親美勢力的大勝利，而江澤民在十六大之後的責任就是要以各種形式確保此一路線的實踐能夠獲得延續和進一步鞏固。

如果以上的解讀沒有太大錯誤，則不難推知江澤民及其接班人們將採取怎樣的對外政策。也就是說，包括對美和對台政策的最高指導原則就是要服膺以發展和經濟建設為中心的「三個代表」路線。在政治報告的第九部份「國際形勢和對外工作」，江澤民一開頭就指出：和

平與發展仍是當今時代的主題。世界多極化和經濟全球化的發展，給世界的和平與發展帶來了機遇與有利條件。新的世界大戰在可預見的時期內打不起來。爭取較長時期的和平國際環境和良好周邊環境是可以實現的。不管國際風雲如何變幻，我們始終不渝地奉行獨立自主的和平外交政策。我們主張建立公平合理的國際政治經濟新秩序；提創國際關係民主化和發展模式多樣化；反對一切形式的恐怖主義。在最後，他進一步指強調，中國將在和平共處五項原則的基礎上，改善和發展同發達國家的關係；堅持睦鄰友好，加強區域合作；繼續增強同第三世界的團結與合作；積極參與多邊外交活動；廣泛開展政黨外交、民間外交和文化交流。總結以上陳述，可以瞭解到中共要走的對外政策應該是一種尋求積極「參與」和「形塑」新的國際政經秩序的路線，在和平與發展的基礎上，追求融合自主，進而成為一個世界大國。

我們相信，中共的對美政策和對台政策也是反映和服膺前述的戰略思維。鑑於中共希望維持穩定的外部環境，以便「聚精會神搞建設，一心一意謀發展」，而搞建設、謀發展也需要爭取美國和台灣的資本、技術、人才和市場。從台灣的角度來看，對中共十六大比較關心的是在江澤民的政治報告裡和相關人士的後續講話中，中共對台政策有何變與不變的地方，而台灣又如何來回應未來幾年兩岸關係的變化。在政治報告第八部份「『一國兩制』和實現祖國的完全統一」中，江澤民花了大部分篇幅在談對台政策，他指出：「堅持一個中國原則，是發展兩岸關係和實現和平統一的基礎」、「世界上只有一個中國，大陸和台灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割」、「兩岸關係的基本格局和發展趨勢沒有改變」、「在一個中國原則的基礎上，暫時擱置某些政治爭議，儘早恢復兩岸對話和談判」、「在一個中國的前提下，什麼問題都可以談，可以談正式結束兩岸敵對狀態問題，可以談台灣地區在國際上與其身份相適應的經濟社會文化活動空間問題，也可以談台灣當局的政治地位等問題」、「寄希望於台灣人民」、「絕不承諾放棄使用武力」、「台灣問題不能無限期地拖延下去」。

基本上，政治報告總結了江澤民執政十三年以來的對台政策，再次重述了「江八點」的基調，其內容的延續性大於變動性，但在統戰

的策略上則更趨於靈活。政治報告中提到對台政策的幾個重點，包括「一個中國新三段論」、「三個可以談」，及「台灣問題不能夠無限期地拖延下去」等。整體來說，中共對台政策的基本立場還是強硬的，然而在說法上則保留了一些彈性。但本質上不變的是，中共對台政策的基本論述，仍是以台灣做為談判的「標的物」，而不是談判的「主體」；不論是談解除兩岸的敵對狀態，或是談台灣的國際空間和政治地位等，都還是以台灣為談判的被決定對象，而不只是談判的平等對手。這就反映出，無論在所謂「一個中國」的原則下或「一個中國」的基礎上，北京主要是要來談台灣的歸屬、台灣的地位；在中共的思維中，其主從關係是很清楚的，北京是中央政府、台灣是地方政府。再者，北京雖然提到「既希望於台灣人民」，但也強調「絕不承諾放棄使用武力」，顯示中共仍將以軟硬兩手，展開對台灣的統戰和鬥爭，逼迫台灣接受「一個中國」和「一國兩制」。

二、 權力轉移與中共對台政策走向

從十六大的權力結構來看，似乎江澤民並未決定全退。江不但暫時保留了軍委會主席一職，而且主導了政治局的人事佈局，在九位政治局常委中，親江的勢力佔有五席，顯示江的影響力在未來兩三年內仍是相當大的。如果傳言中胡錦濤曾在黨內高層會議中表示在重大問題上將請示江澤民，也會在最快時間內將政治局的開會資料與結果呈給江，則表示江的路線在相當時間內將獲得延續，至於胡是否最後真的會成為第四代領導人的真正核心，則有待觀察。對關心中共對台政策的人來說，我們必須注意的是這樣的權力接班，究竟具有什麼政策意涵。¹⁹

首先，從最高領導人個人的行動邏輯來看，由於第三代到第四代的權力轉移實際上尚未完成，且第四代之間的權力格局也尚未確立，

¹⁹ 以下這幾段分析取材於台灣智庫，「中共十六大與國家轉型」研析報告（2002/11/3），撰稿人為徐斯儉、童振源、陳志柔、吳志中和林佳龍。作者要特別感謝徐斯儉，因為他在討論的過程中提供了本文寫作的許多寶貴洞見。

未來三到五年都還有再啟權力鬥爭及權力重新分配的可能。在此情況下，高層領導人之間誰都不願意在重大問題上犯錯，且在對台問題上，還因為美國政府清楚強硬的態度，以及台灣對大陸經濟依賴和內部政經內耗，使得此議題本身也漸漸沒有急迫性，因此像對台政策這種暫時無解的議題，應該沒有領導人會願意將之當成主要矛盾來處理。換句話說，在江澤民逐漸退出政壇之後的頭幾年，中共領導高層的對台政策應會延續江的路線，不會在對台問題上作新的文章，增加個人政治風險。

再從最高領導層的集體行動邏輯來看，在權力轉移尚未完成之際，由於權力尚未定於一尊，因此權力牌局中的每個高層領導對重要議題都可能有否決權，因此「集體決策」的性質會增強。從此點來看，對台問題也不太可能有重大突破，應該會延續江澤民原有的政策路線。

如果按照先前分析，江澤民雖然交出總書記，但仍保留一定的影響力，由於胡錦濤在對台事務上的歷練十分有限，很可能江澤民會在對台事務上繼續發揮他的影響力，包括曾慶紅也可能會扮演對台決策的重要角色，譬如擔任對台工作小組副組長的位子。對於胡錦濤而言，瞭解到諸多限制，似乎也沒有必要一下子就把自己推上對台決策的第一線，去承擔政策成敗的責任。

可以預見的是，在權力交接過程中，因為軍方保駕護航的角色非常重要，因此無論誰都要取得軍方的支持。這樣的一種角色使得軍方對於其所重視的議題——對外關係及對台關係——的發言權將有可能水漲船高。因為近年來江澤民大力提拔多位軍方高層，江在十六大之後的軍委會也擁有絕對主導力，因此不僅可以穩定軍方，更可以影響軍方的意見走向。

事實上，過去幾年的經驗顯示，台灣內部的政治發展尤其是民主化，是一個影響兩岸互動的重要因素。十六大之後，中共對台政策是否改變相當程度將視台灣對大陸政策的變化而定，中共似乎無意採取新的對台政策。從北京的角度來看，除了新的權力結構尚未鞏固之外，中國正面對入世後經社調適的嚴厲挑戰，加上美國的對台政策相對友

善，在兩岸關係上應仍以「穩定」為主。根據過去的經驗，中共在兩岸問題上往往處於被動的地位，過度反應也往往適得其反，因此預期胡錦濤應會盡量避免兩岸局勢惡化，避免在兩岸問題上失分。

從兩岸關係的互動來看，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，在兩岸政治立場差距大又缺乏互信的情況下，要透過談判來解決僵局的可能性在短期內也似乎不大。因為不想給陳水扁和民進黨加分，預期北京在 2004 年台灣舉行總統大選前，將不太可能恢復海基會與海協會的對話。但是北京仍會持續推動兩岸經濟的交流與合作，包括透過民間人士和機構推動三通，以及加強對台灣的招商引資。中共希望藉發展經濟來穩定兩岸關係，進而促進統一。尤其是，推動三通對中共領導人的風險小，成功可能性高，容易建立對台功績與黨內地位，因此預期中共當局在短期內會將重心放在推動三通及其談判上。

三、 兩岸關係發展與台灣因應之道

在分析兩岸關係的發展時，我們除了深入解讀中共領導者的言論之外，也要觀察他們的言行是否一致，才能斷定其對台政策有無變化。就作者的觀察，與一些人印象不同的是，我認為中共最近在對台政策上是在緊縮、在實質化「一個中國原則」，尤其在外交事務上，中共憑藉著國家實力的加強，已在逐步落實北京版的「一個中國」解釋。譬如在 WTO 事務上，在台灣入會之後，北京不但不願在此一組織中和台灣正互動，還千方百計在打壓台灣，試圖矮化台灣為其地方政府，例如要求不准在 WTO 文書中出現中華民國、行政院、立法院等名詞，以及反對台灣主辦部會首長參加的相關會議等。凡是涉及到與主權有關的事情，北京都採取了更緊縮和強硬的作法。譬如對陳總統出國訪問要過境或在第三地加油，中共是以敵我鬥爭的手法，企圖全面封殺台灣在國際上的活動空間。再者，對台灣希望與其他國家簽訂自由貿易協定等經貿事務上，中共的立場也趨於強硬，不像以前還保留一些模糊的空間。就算是三通的問題，北京在表面上提了很多新的彈性說

法，但實際上卻是極力在矮化台灣。眾所周知，一九九七年台灣開始實施境外航運中心時，兩岸政府間曾有一個默契，讓權宜輪可以行駛於兩岸之間。現在中國為了落實「一個中國原則」，已經開始試圖排除權宜輪行駛兩岸，這個發展就是想推翻台灣境外航運中心的設計。因為境外航運中心的設計，實際上就是在不能全面直航前的一種權宜性和過渡性的作法，可以讓兩岸在通航問題上有自有表述的空間。我認為，如果發展的好，這種設計應可作為正式三通的基礎，而這也是為什麼台灣在去年的經發會中決議要進一步擴大境外航運中心範圍的考量。事實上，權宜輪就是兩岸航商所擁有的船，只是掛第三國的國籍，以此作為白手套，來促進兩岸間的通航。另外，海基、海協兩會談判的中斷，相當程度也是因為中共想把準官方的白手套排除，想矮化台灣地位的結果。總之，北京說和做之間的落差是越來越大，而這並不利於兩岸間的互信和良性互動。

至於所謂的一中新三段論法、三個可以談或時間的急迫性等，我認為這主要也是中共統戰策略的運用。北京的領導者似乎認為，只要中國的綜合國力持續增長，加上以兩手對兩手的策略作好對美工作，則解決台灣問題，只是時間早晚的事。但這種「唯實力論」的觀點，可能忽略了兩岸關係的複雜性。事實上，兩岸關係的發展仍存在許多變數，尤其是台灣的民主化，以及伴隨而生的政治不確定性，讓人很難預料中共的對台強硬措施是否反而會產生反效果。當然，北京的領導者也逐漸瞭解到台灣民意的不可測，因此除了硬的一手，也有軟的一手，知道在現階段還不能對台灣過度打壓，否則一旦引起台灣反擊，將影響兩岸關係的穩定發展，而並不符合中共內政優先、經濟優先的階段性重點。同時，外部關係的變數也很多，尤其是中美關係，若處理不好可能會驅動難以預期的負面反應。值得注意的是，在過去幾年中，北京當局已經從和美、台交往中學習到很多經驗，知道在戰術上如何和美國相處，跟台灣互動，雖然這種學習總還是存在著明顯的「時差」。這主要是因為中共未必能對民主政治與民意政治有正確的瞭解，也可能是因為並沒有誠實在面對美、台等民主國家的政治運作邏輯。我認為，中共雖然表示瞭解台灣人要當家作主的心願，但是若不能真

正面對台灣民主化後在對外政策上的底線——台灣人要有說最後一句話的權力，並接受伴隨民主而生的統獨不確定性，那麼兩岸關係要有根本的改善，還是非常困難的。也正因為如此，我們看到的是兩岸雙方在現階段大概都是致力在累積實力，謀求先解決內部問題，希望形塑一個對自己較有利的內外環境。換句話說，兩岸關係要進入一個比較明確而穩定的狀態，在短期內還是有困難的，這或許是一個「不完美的次佳均衡」，但任何一方要單獨改變兩岸現況，所面臨的壓力和困難都是非常大的。

關於十六大政治報告所提出的「新三段論法」，無論修辭如何，在本質上並沒有改變中共對一中原則只允許有北京版本、不能有台北版本存在的立場。「三個可以談」是談對台灣歸屬的安排，而不是談兩岸之間的制度安排。而「時間的急迫性」，則是一種統戰的手段。某個角度來講，中共說有時間的急迫性，正反映出它遇到一些困境，不敢制訂一個統一台灣的明確時間表。若真要訂一個時間表，中共也不一定有能力達到，而且可能反而會引起無法控制的連鎖反應。曾有一位北京的學者私下表示，中共一直在強調兩岸統一有時間的急迫性，實際上正說明現在還沒有時間表；因為如真有時間表，那麼北京就照這個表來操作就好，何必還要做這麼多統戰工作。換句話說，中共是希望有時間表，但客觀上卻有困難，在此情況下，只能持續對台灣施壓、孤立、分化和打擊，逼迫台灣上談判桌，接受一中原則和一國兩制。

事實上，在權力接班初期，中共極需一個穩定的環境以便集中全力進行經濟發展和政治過渡。一般的判斷是，雖然胡錦濤形式上順利接班了，但江澤民的影響力在短期內還是有的，而曾慶紅的角色則特別值得注意。值得觀察的是江、胡、曾三人間的權力距離和關係。若江、胡間的距離小，而胡、曾間的距離大，就有助於胡錦濤的權力鞏固。但是以新的政治局權力結構來看，則似乎江澤民還擁有實質上過半的影響力，而若是曾慶紅在某些政策上（例如對外、對台政策）又有一定的發言權，則恐怕會延緩胡錦濤的權力鞏固。當然，我們也不能排除胡曾兩人攜手合作的可能。無論如何，在胡錦濤剛接班的最初

兩三年，可能是相對上較為脆弱的階段，這是因為此時的胡責任大，但實質權力卻有落差。若胡不能快速鞏固權力，以第四代領導者目前的格局，難保會有一些投機人士採取兩邊壓寶或等距交往的策略。

必須指出的是，在鄧小平過渡到江澤民時，江是經過六年的時間，才提出了自己的對台政策主張「江八點」，作為對台政策基調，因此我們也不用期待胡錦濤會在 2007 年十七大前的第一任總書記內即提出自己的對台政策。對胡錦濤來說，比較穩健的作法應是在延續江的路線，頂多在實質上作一些微調，等到權力更鞏固，而兩岸情勢也會更為明朗時，屆時在提出新的主張也不遲。以政治局的權力結構來看，對胡錦濤或任何常委或派系在此時想要提出一個新的對台政策，都要冒很大的政治風險。他首先要說服其他八個人願意支持，還要得到江澤民的祝福，再來還要看台灣如何回應，最後還有國際情勢尤其是以美國為核心的外力如何看待兩岸關係的發展；這些變數都是北京的領導人要提出新的對台政策時，所必須面對的制約因素。也因此，對胡錦濤來說，比較保險的作法還是先延續江的路線，一動不如一靜。

再者，我們也要瞭解中共對外和對台政策的戰略思維與戰術運用。北京領導者認為，最關鍵的還是要先壯大中國，提升綜合國力，把經濟搞好，維持政治和社會穩定，如此長期才可實現稱霸亞洲的目標。對外來講，中共最重視要搞好對美關係，即所謂中美關係是重中之重，只要中美關係格局定了，就比較不必擔心台灣會脫離北京的掌握。此外，中共也似乎樂觀地認為時間是站在它這邊，因此願意以時間爭取空間，冀望在幾年後更壯大時再來解決台灣問題。在這期間，台灣因為面臨民主化和經濟轉型的諸多問題，也加強了北京樂觀的期待，認為可以從內部來分化和瓦解台灣。

在性質上，中共是把台灣當成「敵我矛盾」而非「內部矛盾」，而敵我矛盾是一種零和的賽局，是你死我活的鬥爭，也因此，中共在對台政策上不會手軟，會調整的只是戰術上的彈性。如前所述，中共對台的鬥爭策略歸納起來如下：軍事上高壓，外交上孤立，政治上分化，經濟上吸納，文化上融合；藉文攻武嚇和外壓內拉，企圖逼迫台灣上談判桌，達到不戰而屈人之兵。對北京而言，戰略上是要談的，

希望透過和談統一台灣，但戰術上則不談，目的是藉此對台灣施壓、分化。而為何中共可以在戰略上要談而戰術上不談呢？首先，這是因為中共是個專制獨裁的政權，無須面對民意和媒體的直接壓力；再者，中共因為是威權大國，較有能力在持續的對抗中付出代價來堅持立場。因為中共抗壓性較強，而相對上台灣因為剛實施民主，政府對短期的民意很敏感，壓力也就較大。

由此來看兩岸在三通議題上的互動，也就比較能夠理解。在兩岸目前處於持續的僵局中，三通大概是中共最能夠打的牌，因為它的經濟利益大，政治副作用又小。講三通，不但符合國際經濟自由化和整合的潮流，也可以爭取到相當多台灣人民的支持。不過中共可能也擔心，若要真正開放兩岸直航，恐怕很難排除第三國爭取參與兩岸之間的航線經營。此外，空運開放明顯牽涉到航空器的主權歸屬、航約協議的簽訂、安檢和證照等問題，這些都不像海運那麼容易處理。一般來說，海運是「原則開放、例外禁止」，而空運則恰恰相反，不進行政府間的談判，幾乎是不可能的事。

歸納起來，中共對台政策是把台灣看成敵我矛盾；戰略上要談、戰術上不談，說法彈性、作法緊縮；以民逼官、以商圍政、以通促統，希望創造一個「鳥籠政治」的格局，不讓台灣在國際上獨立出去；在兩岸的互動上則採實力原則，單方實體化一中原則，希望最後達到全面性的孤立進而鯨吞蠶食台灣。不過這之間有個中共較難掌握的變數，那就是台灣民意與政治的發展究竟將會如何；如果中共過度壓縮和打擊台灣，難保不會引起台灣人民強烈的反應，以及驅動政治重組，甚至引發國際力量更大規模的介入兩岸互動。

最後再談一些台灣的因應之道。我們認為，跟北京交往要分辨虛實，雖然要注意中共領導者在語言上一些微妙的變化，但也無須陷入政治修辭學等文字遊戲中。台灣應從更大的格局來看待和處理兩岸關係，做好比較能操之在我的事情，如國內的各種改革和發展；如果台灣能夠真正鞏固民主，提升自我，就較能在兩岸的互動中趨利避害，甚至引導中國朝政治開放和民主化的方向發展。至於在兩岸的互動上，我們當然應該努力用和平、互惠和雙贏的方式來處理爭議，但台

灣對談判的立場也必須堅持底線，那就是要求以對等的地位來談，不能將台灣矮化、地方化和邊緣化。如果兩岸間不再陷入文字迷障之中，花過多精神講「一中原則」和「九二共識」，而能允許更多的各自表述空間，應找到更多對話和合作的交集。唯有從更大的格局來看兩岸關係，重視實質問題的改善，而不是名義上的關係，兩岸的良性互動才可能早日實現。最後，也是最重要的是，台灣要自立自強，廣結善緣，真正做到「深耕台灣、佈局全球」，強化主權、安全與發展，才能在兩岸的互動中利於不敗之地。