

評析陳水扁總統競選期間的「中國政策」

姜 新 立

(中山大學中山學術研究所所長)

摘 要

在陳水扁當選中華民國第十任總統之後，兩岸關係進入一個前所未有的新階段。由於陳先生代表民進黨執政，其大陸政策格外受人矚目。雖然陳先生堅稱，除非中共動武，否則不會宣布台獨，也不會公投入憲，而且很願意著手進行「三通」，並準備與中共對話，以維持台海的和平；他並聲稱，「一個中國」祇要不是原則，而當作一個「議題」，則「一個中國」也可以討論。陳水扁的「中國政策」雖在兩岸定位上有李登輝「兩國論」的影子，然而，其具體政策則有一定的開放性。祇要中共能以新思維來調整其對台政策，則新總統的大陸政策仍有相當的空間。

壹、前言

廣受全球矚目的台灣總統大選，已於3月18日順利結束，在野的總統候選人陳水扁以4,968,881票相對多數優勢，當選為中華民國第十任總統。

陳水扁的當選，除彰顯台灣民主發展正邁入一個全新的里程碑外，中華民國在憲政史上也首度出現政黨輪替現象。¹

1. "Chen Elected President," *Taiwan News*, March 19, 2000.

陳水扁即將於5月20日就任總統，以一個主張台獨的民進黨推舉出來的總統參選人，如今當選總統代表民進黨執政，其首先面臨的問題是他如何去處理兩岸關係。關於這一點，必須由分析陳水扁的「中國政策」得到答案。

貳、「中間路線」下的「中國政策」

由於陳水扁是代表民進黨參選總統，其政治路線具有明顯的台獨色彩，此不但使民進黨偏於局部的地方意識，也缺乏照顧中國全局的視野，因而與中共所謂「一個中國的原則」以及領土主權不容分割的底線相衝突，此不但引起中共的強烈抨擊，也是台灣的選民對陳水扁處理兩岸問題的政策與能力感到疑慮。為此，陳水扁在參選總統期間提出所謂「中間路線」，亦即調整民進黨原有的基本台獨路線，陳水扁為此曾數度透過公開講話，向大陸傳達善意的訊息，包括當選後尋求赴北京作和平之旅，承諾在當選後不宣布台獨、不推動公投使「兩國論」入憲等。此一「中間路線」雖然使陳水扁獲取更多的選票，但就其過去之形跡，曾有維持台獨基本教義之表示，因而就其政治的屬性與主政後的方向，不易為中共所信任，因此陳水扁就任總統後，恐怕要對其「中間路線」以行動加以實踐，以減少中共對台灣政黨輪替即為台獨執政之疑慮。

其實在總統大選期間，連、宋、扁的「大陸政策」或「中國政策」都在為「後李時代」的兩岸關係尋找較好的發展方向，他們的兩岸政策都隱顯趨緩並往中間移動，以符合台灣民意安定的訴求，陳水扁的「中國政策」也是在這種傾向向下產生，筆者稱它為「中間路線」下的「中國政策」。

陳水扁的「中國政策」大致可分為七項，故有人稱它為「陳七項」。海外論者指出，「整個『陳七項』仍帶著『台獨論』的修辭，但這顯然不能用『投機』、『搖擺』等來解釋。民進黨的許多支持者要求台獨，不過，台灣主流與世界變化都不支持台獨，這迫使陳水扁

需帶著台獨的尾巴一路向前。」但陳水扁時刻在調整中，此即陳水扁在大選白熱化階段所宣稱的：「除非北京方面意圖動武，否則，民進黨執政時沒必要、也絕不會片面宣布台灣獨立」，而是，「只要不陷入僵化的意識型態，兩岸將『一個中國』當成議題談談也無妨」。儘管「陳七項」仍有台灣已是主權獨立國家的說辭，但已可看出陳的「中國政策」已向中間移動。假如再將陳水扁所說他不會將「兩國論」入憲，不再談加入聯合國的問題，主張兩岸領導人互訪，推動兩岸關係全面正常化與政策性意見思考在內，「陳七項」不但把民進黨的「中國政策」作大調整，而且也使陳氏自己的「中國政策」相當具有前瞻性。

陳水扁的「中國政策」主要內容²

主要口號		兩個國家的特殊關係。 兩岸關係正常化。 打拼不打仗、開放不開戰、競爭不鬥爭。
兩岸定位	台灣國家定位	台灣是主權獨立國家，現稱中華民國。 台灣作為一個主權獨立的國家，任何有關現狀的改變，都必須由全體台灣人民共同決定。
	兩國論	1999/04/21 阿扁在訪美之行提出兩岸是兩個獨立的華人國家，未來應發展一種新的「國際特殊關係」雙方可建立「兩個國家的特殊關係」。

2. 此圖表係民進黨中國事務部所製定，於3月12日在「中華會」三黨總統候選人「大陸政策」座談會上由沈富雄委員贈閱，謹致謝。

		<p>沒有宣布獨立或變更國號的問題，也沒有「兩國論」入憲的問題。</p> <p>「中華人民共和國」自 1949 年從未與台灣發生政治關係，無權參與決定台灣歸屬與前途。</p> <p>台灣與「中華人民共和國」是兩個互不隸屬、互不統治、互不管轄的國家。</p>
	關於台獨	<p>台灣主權獨立。</p> <p>「除非北京方面意圖動用武力，否則民進黨執政沒有必要、也絕不會片面宣布台灣獨立」。</p>
從過渡方案到終局架構		<p>推動台灣與「中國」關係全面正常化。</p> <p>「特殊關係」可能改變現狀，只要經台灣全體人民同意，各種可能均可。</p> <p>在台、「中」兩國對終局安排達成共識前，可建立「過渡對話架構」，依聯合國憲章簽署和平協定。</p>
公民投票		<p>1999.05 台灣前途決議文：任何有關獨立現狀的更動，必需經由台灣全體住民以公民投票的方式決定。白皮書：所有的談判結果均應獲得國會或兩千兩百萬人同意始具效力。</p>
兩岸協商	領導人互訪	<p>1999/09/20 阿扁於「中國政策擴大會報」中表示，「若個人當選總統，希望能在就職前這段時間，訪問『中國』。」</p> <p>2000/01/30 阿扁在「陳七項」聲明中表示，要積極推動兩岸領導人互訪。</p>
	時間表	<p>盡快恢復制度性的互訪與對話。</p> <p>1999/11/15 陳水扁在「中國政策白皮書」中主張，目前以兩會為對口的民間授權協商模式，應過渡到以雙方官方單位對等談判的新階段。</p>

	談判機構	海基會、海協會的對口協商之外，正式的官方接觸、對話、談判，以及任何有助於雙方理解與信賴的溝通模式，在任何方便的時間與地點，都應該被接納為雙方互動機制的一環。
	談判的前提	對等談判，不得預設前提。 國家主權不應成為談判標的。
	議題的設定	議題開放，打破政治、事務性議題區隔局面。 恢復協商不一定從「辜汪會談」開始。 各項雙邊經貿、軍事互信機制、和平條約均可協商，但攸關人民權益議題優先。
	第二軌道	以「第二軌道」強化雙邊關係，設立各種議題論壇。
	兩岸和平協定	1999/09/20 陳水扁在「中國政策擴大會報」中主張，兩岸應依照兩德模式簽訂和平協議。
軍事	和平特區	1999/04/20 阿扁在訪美之行提出建立「海峽中線和平特區」。
軍事	建立互信機制	1999/09/20 阿扁關於「中國政策擴大會報」中表示，希望以軍事互信機制能降低兩岸軍事衝突的風險。 1999/11/15 阿扁在「中國政策白皮書」中具體指出，「兩岸軍事互信機制應包括軍事人員互訪、軍事資訊的公開及交換、觀察員派遣、建立領導人熱線」。
經濟	經貿關係總類	強本西進。 強化自己經貿體質，建構經濟安全發展策略，兼顧積極性與防禦性。
	調整戒急用忍政策與三通議題	1999/09/20 阿扁於「中國政策擴大會報」中主張在不危害國家安全的前提下，開放對通航、通商、投資的限制。 1999/11/15 阿扁在「中國政策白皮書」中具體指出，加入WTO之後，應調整兩岸在投資和經貿的限制，研究關於直接通航、通商等問題，三通問題被簡稱為「兩岸直航、利益共享」。

	台商權益保護	1999/11/15 陳水扁在「中國政策白皮書」中主張，應把「投資保障協定」當成優先協商議題。
	經貿特區	1999/11/19 阿扁在金門表示，可以用完全免稅的方式將金門發展成海上觀光樂園與購物天堂，並發展兩岸航運。
	「中資」來台問題	強化對來台「中資」的稽查，應由目前針對金額的審查改為針對項目的審查。
「中國」前景	政治改革	台灣願意扮演積極角色協助「中國」現代化、民主化。
	協助「中國」民主化	1999/11/15 陳水扁在「中國政策白皮書」中主張，台灣應致力於協助「中國」民主化與現代化，並關切「中國」的人權議題。

如果對照陳水扁版的兩岸基礎條約，可以看出陳水扁的「中國政策」一直在調整中。陳水扁原主張簽訂中華民國與「中華人民共和國」基礎條約，其原因是中華民國與「中華人民共和國」為了雙方人民之利益，創造雙方共同合作之條件協定，以促進並發展雙方經濟、科學與技術、交通、法律往來、電信與郵政事業、文化、體育、環保及其他領域之合作，而思考並推動兩岸基礎條約之簽訂。此需先由國內各政黨形成共識，建立具正當性的基礎條約內容，再與「中國」進行政治性談判，最後仿東、西德基礎條約模式簽訂兩岸基礎條約。

關於兩岸政治談判，陳水扁主張是政府對政府的談判，而非黨對黨的談判；是中央對中央的談判，不是中央對地方的談判。而且談判不可有前提，此即「一個中國」不能當作原則和前提條件。原來陳水扁主張在兩岸未簽署基礎條約或中共未在國際間公開聲明放棄武力犯台前，政府絕不能與大陸發展三通關係，但大選前已調整至只要台灣

加入 WTO 後，三通問題即應考慮。

由台獨萬歲、萬萬歲到沒有宣告台獨或變更國號問題；由不將「兩國論」入憲到「一個中國」也可以談；由基礎條約到和平協定；由有條件三通到積極三通。這都是陳水扁對其「中國政策」作重大調整。

由於陳水扁以民進黨身分成為台灣新的政治領導人，一般人，包括大陸中共，都疑慮他的台獨尾巴是否會持續發酵，以致帶來兩岸關係更大問題與海峽的更加動盪與不安。然而陳水扁早於去年四月即對媒體指出民進黨黨綱全文意旨並不是代表民進黨主張建立主權獨立自主的台灣共和國，而是要告訴大家，建立主權獨立自主的「台灣共和國」，必須要先經過住民自決。而且去年五月民進黨在高雄舉行第八屆第二次全國黨代表大會時，在獨派質疑壓力下已通過了承認中華民國國號與主權的台灣前途決議文。尤其在尤清、蔡同榮、姚嘉文、顏錦福等福利國連線要求民進黨中央不宜以決議文方式模糊制憲建國目標時，謝長廷力陳民進黨已達成執政目標，他支持刪除「台灣共和國」字樣。這表示民進黨自己也在調整體質。此外，總統當選人的陳水扁在當選後曾說他要作國家的總統，不作民進黨的總統，是國家的利益高於黨的利益，因此他宣稱就職後要暫時脫離民進黨，避免以黨領政，這都是高明之舉。而民進黨也擔心台獨黨綱會帶給陳水扁執政的困擾以及中共的戒懼，已經由黨內主流派人士陳昭南建議刪除原黨綱中建立主權獨立自主的「台灣共和國」，其理由是我們已經承認中華民國，又根據中華民國憲法當選總統，取得執政權，何必再使自己如裹小腳般劃地自限？這是民進黨順勢解套，以善意回應中共，並讓陳水扁有較大空間處理兩岸問題，值得肯定。

參、重視美國與日本對台政策意見

除了民進黨自身作調整瘦身，以避免兩岸問題因民進黨執政而帶來更大危機，陳水扁應重視國際因素與意見。

華府對陳水扁當選台灣總統，視為這是台灣人民的民主決定，而民主是美國的立國精神與政治理想，故接受並道賀陳水扁的當選。其實美國在台灣大選結果揭曉前已經表明，不管誰當選，美國繼續「一個中國」的政策不會改變，並履行台灣關係法的承諾，也遵守和中共所簽訂的三項聯合公報。陳水扁當選後，陪同美國國務卿歐布萊特在歐洲訪問的國務院資深官員便說：我們持續遵守我們的「一個中國」政策，並敦促雙方進行和平對話，支持兩岸歧見用和平方式解決。

而日本外務大臣河野洋平在日本政府對於此一新狀況的期待與立場聲明中表示有關台獨問題，希望由兩岸當事人直接對話，和平解決，因此期待台灣新領導人陳水扁能早日恢復兩岸對話。

這都說明美、日對於兩岸政策並無改變，並期待5月20日後的台灣當局與北京能重開對話，以和平解決兩岸歧見。如果再加上北京白皮書的促談，陳水扁新政府所面臨的第一個壓力可能是走上協商談判之路，陳水扁及其新政府應有此認識與準備。

肆、中共對台應有新思維

台灣的總統大選已經過去，與中共交手長達70年的國民黨下台，主張台獨的民進黨執政，對中共言，也是台灣變天。國民黨在選戰中的挫敗，從另一角度看，也是共產黨的挫敗，例如朱鎔基在台灣大選前還聲嘶力竭高喊中國人民將以鮮血及生命捍衛祖國領土的完整以警告台灣選舉不要出現北京不願見的結果。然而警告歸警告，恐嚇歸恐嚇，台灣人民仍然選舉民進黨的陳水扁為台灣總統，這表示中共20年來不斷在海內外推銷的「一國兩制」、「和平統一」在台灣沒有銷路，而貴為「中華人民共和國總理」之尊的朱鎔基的警告亦告失敗，整個說明中共對台政策挫敗。

而對民進黨執政，陳水扁成為台灣新政治領導人，中共不但要全面檢討以往的對台政策，更需要以新思維制定一套全新的對台政策。除了「一國兩制」、「和平統一」、「江八點」以外，重要的是深思

如何與具有台獨體質的民進黨執政的台灣新政府溝通，如何在與陳水扁交鋒時能取得更大的主動機會，這就要對原有對台政策作大幅度改變，以找到兩岸新的互動模式，甚至涉台官員都要作大幅換班，讓一些較年輕的，對台獨有研究、有理解的新知識菁英來操盤新的對台政策。文攻已經無效，動武又做不到，必須以新思維建構第三個途徑。

伍、結語

對於陳水扁的「中國政策」，北京官員表示，只要民進黨及陳水扁不去除台獨黨綱，能有突破或迴旋的餘地便十分有限，然民進黨已著手修改台獨黨綱，刪除「台灣共和國」，接受現在的稱號中華民國，這就是對北京的善意回應，應該說民進黨已回到「一個中國，各自表述」。

陳水扁的「中國政策」大致評析如前，內容及可操作性都值得肯定，問題在於「一個中國」兩岸並無交集，如果陳水扁以行動回到「一個中國」原則上來，則要找到兩岸雙方能接受的溝通渠道這不是難處，問題是陳水扁已經說了只要「一個中國」不是原則，則無話不可說，無言不可談，甚至連「一個中國」也可談。而北京所堅持的是「一個中國」原則是對話前提，此即如新台灣政府不回到「一中」原則，連對話的可能性都沒有，這是要求陳水扁政府由「台獨建國」向後退兩步，直接退到「一中」原則上來，對於國民黨，要由「兩國論」回到「一個中國，各自表述」，中共可以容忍，為什麼要民進黨回到「一中」原則才能兩岸對談呢？這表示中共對陳水扁的台獨仍有疑慮。中共已經說了，不僅聽其言，還要觀其行，下一個步驟就是陳水扁在行動上如何對北京的疑慮給予解套，這就要看陳水扁如何再一次發揮他的政治智慧了。

（收件：2000年3月30日，送審：2000年3月31日，採用：2000年4月11日）

An Analysis of Mr. Chen Shui-bian's "China Policy" During the Presidential Campaign

Hsin-li Chiang

(Director of Institute for Interdisciplinary
Studies at National Sun Yat-Sen University)

Abstract

Democratic Progressive Party's presidential candidate, Mr. Chen Shui-bian, was elected the President of the Republic of China on March 18, 2000. During the transition period, Mainland China will watch closely the president-elect Mr. Chen's orientation toward cross-strait relations. Mr. Chen softened his stance on independence during the presidential campaign, saying he would only call a referendum if Mainland China should attack Taiwan. In his *China Policy White Paper*, Mr. Chen declared that he would improve the strained relations with Mainland China and that maintain peace across the Taiwan Strait. Mr. Chen said that he would carry out full and constructive talks with Mainland China. "If 'one China' is not a prerequisite for talks, then it can be a topic for cross-strait talks," emphasized Mr. Chen. He even suggested that under the premises of national security and national interest, he would negotiate a peace agreement and end the ban on direct transportation, postal, and trade barrier. In addition, Mr. Chen reiterated that Taiwan would never accept the Mainland



China's "one China" principle or "one country, two systems" formula as a solution to cross-strait disputes. On the other hand, Mainland Chinese leaders remain highly skeptical about Mr. Chen on account that his party is inclined toward independence for Taiwan. Chinese Premier Zhu Rongji for one stressed that Beijing would never negotiate with parties that advocate independence for the island.

Only when Beijing displays new-thinking toward Taiwan would both sides pursue peace across the Taiwan Strait.

季刊



214 遠景季刊第一卷第二期

Prospect Quarterly