

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

自從 1987 年 11 月 2 日政府開放台灣人民前往大陸探親、奔喪之後，隔絕近四十年的台海兩岸大門終於開啓。爾後隨著兩岸關係的逐漸發展，雙邊人民的互訪，學術、體育、藝文、教育、傳播、宗教以及經貿等之交流次地開展，而且都已經取得了相當的進展；惟自 1999 年 7 月前總統李登輝發表「特殊國與國關係」之後，雙方協商談判即告中斷迄今，陳水扁總統 2000 年上台之後，兩岸關係更邁入緊張低彌態勢。然而兩岸文教（包括學術、教育、藝文、科技、體育、宗教及傳播等）、經貿、旅遊、探親等民間各項交流，則仍日益蓬勃發展，不論交流的數量以及交流的內涵都不斷地持續在增加之中。

兩岸關係在過去起起伏伏，兩岸交流始終扮演著重要的紐帶功能，拉扯著既脆弱又敏感的兩岸關係，使之不至於決裂，即使是在兩岸政治關係最惡劣的 1995 年至 1996 年期間，兩岸交流仍持續進行，這意謂著兩岸雙邊關係在最黑暗的時刻，兩岸交流總是那麼一點亮光，帶來希望和期待。

值得注意的是，在「反分裂國家法」通過之後，中共的「三戰」策略以「法律戰」為主軸，輔以「輿論戰」及「心理戰」，對台政策比以往更強調：主動出擊、區隔對待、軟硬兼施、入島入心¹。因此中共在對台策略思維上，亦以政治力控制中共對台之交流策略，如其在政治上提出「和平統一、一國兩制」的大原則，並在國際上對台執行政治矮化、外交孤立，但在對台交流的策略上，卻彈性運用，並有計畫、有策略、有目標的對台進行統戰。綜合來看，北京的做法是軟中帶硬、硬中帶軟，也可以說是軟硬兼施。北京的做法體現了其爭取談、準備打、不怕拖的精神，中共大概想要搶回對兩岸關係的主動權，明確劃出紅線禁區，維持一個動態、穩定的兩

¹ 台灣安全研究小組·陳明通等著，**民主化台灣新國家安全觀**（台北：先覺出版股份有限公司，民 94 年 11 月），頁 135。

岸現狀，以免為台灣所予取予求²。

壹、研究動機

中共「全國人大」於 2005 年 3 月 14 日表決通過「反分裂國家法」(贊成 2,896 票對 0 票通過³，棄權 2 票，3 人沒有按表決器)。在通過之初，雖然中共面臨美國及部分主要國家的負面反應，歐盟並暫緩解除對中共的武器禁運；但經過中共外交的努力，並配合中國日益壯大的經濟實力，加上對台灣朝野的柔性攻勢，已迅速化解主要國家及國際輿論的負面觀感，成功的扭轉不利的國際形勢。而台灣一度想在國際上利用「反分裂國家法」來反制中共的企圖與努力，也在短時間內被中共的靈活反應瓦解⁴。

中共政協主席賈慶林在慶祝「江八點」10 週年講話中指出：「反分裂國家法」將 20 多年爭取以和平方式解決台灣問題的方針政策法律化，.....它將規範解決台灣問題的原則和方針；規範鼓勵和推動兩岸人員往來和經濟文化交流，.....這部法律也是反對和遏制『台獨』分裂勢力分裂國家、維護台海地區和平穩定的法律⁵。」可見「反分裂國家法」制定的背景因素相當明顯。大陸中華全國台灣同胞聯誼會會長梁國揚指出，「反分裂國家法」的頒布，是兩岸關係發展中一件大事，這部法律把國家有關對台方針政策法律化，進一步強化國家對台政策法律體系的構建，.....是推動國家統一進程的一個戰略性的舉措⁶。

「反分裂國家法」通過後，中共國務院總理溫家寶即對我釋出善意，具體事項包括：保護台商在大陸的合法權益、將海峽兩岸的客運包機，由節日化轉向常態化，

² 蔡瑋，「對中共反分裂國家法的分析及國際反應」，**展望與探索**，第 3 卷第 4 期（民 94 年 5 月），頁 6。

³ 「各界對中共通過反分裂國家法之反應」，**大陸工作簡報**（台北：陸委會，民 94 年 4 月 13 日），頁 27。

⁴ 胡聲平，「國際政治情勢與中共反分裂國家法」，**展望與探索**（民 95 年 1 月），頁 69。

⁵ 賈慶林，「堅決遏制『台獨』分裂活動，維護，台海地區和平穩定，繼續爭取兩岸關係朝著和平統一的方向發展」，**兩岸關係**（北京：2005 年 2 月號），頁 10。

⁶ 梁國揚，「反分裂國家法的頒布是兩岸關係中的大事」，
<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/14hxl/931647.htm>。

以及解決台灣農產品銷售大陸的問題⁷。另中共自 2005 年 8 月 1 日起正式宣告，對原產台灣地區的鳳梨等 15 種水果實施進口零關稅措施。有關海關和質檢部門實行各項通關、檢驗檢疫便利措施⁸。中共國台辦主任陳雲林也指出，「只要是對台灣同胞有利的事情，只要是對促進兩岸交流有利的事情，只要是對維護台海地區和平有利的事情，只要是對國家和平統一有利的事情，我們都會盡最大努力去做，並且一定努力做好。言必行，行心果」⁹。顯示中共在「反分裂國家法」後對台交流策略更具有彈性，凸顯中共在對台工作上係以「民間」、地方及「在野政黨」為主要對象，並以「微笑路線」來擴大與台灣的交流¹⁰。但無論讓步多少，台灣都不能逾越「反分裂國家法」的範疇¹¹。

兩岸五十多年來的隔海對峙，歷經了中共「武力解放台灣」、「和平解放台灣」、「和平統一、一國兩制」三個對台政策演變時期，中共始終依循創黨三大法寶之一統一戰線，作為對台交流策略之理論依據。因此 2005 年 3 月中共人大通過「反分裂國家法」以來，胡錦濤政府對台政策更靈活的運用「硬的更硬，軟的更軟」兩手策略，硬的一手積極擴張軍事武裝力量，軟的一手在擴大與台灣的交流部分，如加強黨對黨的接觸（邀請我在野黨領袖訪問大陸，如連戰與宋楚瑜訪問大陸）、給予我國民待遇（與大陸學生同等學費、發給證照等）、加強青年交流等。透過主動開放措施，優惠台灣人民，加強對台工作的力度。而兩岸交流則成為中共「反分裂國家法」後對台工作著力的重要作法。中共透過對台各種策略加強兩岸交流互動，貫徹其「更寄希望於台灣人民」的方針，這是本文的主要研究動機。

⁷ 溫家寶，「反分裂國家法是加強和推進兩岸關係法」，
<http://big5.chinataiwan.org/web/webportal/w3799218.html>。

⁸ 「大陸自 8 月 1 日起正式對 15 種台灣水果實施進口零關稅」，
<http://www.gwytb.gov.cn/gzyw/gzywl.asp?gzyw-m-id=717>。

⁹ 陳雲林，「應共同努力落實好中共與國、親、新三黨達成的共識」，
<http://www.gwytb.gov.cn/gzyw/gzywl.asp?gzyw-m-id=718>。

¹⁰ 日本產經新聞，2005 年 4 月 1 日。

¹¹ 新加坡海峽時報，2005 年 3 月 30 日。

貳、研究目的

本論文希望就蒐集到的研究報告、專書、論文、期刊、報紙、雜誌及網站等資料，經由系統性的判讀、歸納等過程，進行系統精緻分析後，期能獲致較為具體、合理的邏輯推論，希望可以產生清晰、系統、有意義的研究結論，提供作為未來研究之參考方向。是以，本論文希望達成下列二個目的：

一、探究中共對台交流策略的深層意涵與作為

「反分裂國家法」之特點之一為兩岸交流從台辦政策而成各職能部門法定的工作，這就使得對台政策的部門職責，提升成政府各部門為國家統一而必須全面配合的政策，有助於國務院對內部部門利益的協調與要求，故而在立法之後，國務院在對台工作上的角色應將大幅提升¹²。

另外中共自制定「反分裂國家法」以來，雖將對台策略企圖讓台灣進入「一個中國」框架內的談判桌，進而完成其「和平統一、一國兩制」的政治目的。然而，在策略思維下，中共卻仍不時強調「不放棄武力犯台」的動作，於「反分裂國家法」內明定對台用武之法令，這種以軍事為後盾的武力恫嚇手段，即在預防台灣走向「獨立」的道路，這是中共企圖在對台策略難以奏效的情勢下，以武力迫使台灣坐上談判桌，以遂行其政治目的「統一中國」。這就是中共以交流作先鋒，軍事作後盾，以政治作號召的策略構想。這是本文想要研究的第一個目的。

二、因應中共交流策略台灣應有的作為

兩岸關係不僅是影響人民生活安定與經濟發展的重要課題，中共對台政策是台灣政、學界研究的焦點所在，因此分析中共制定「反分裂國家法」之背景與意涵，並探討中共制定「反分裂國家法」之目的，以及中共在對台交流策略的轉變與調整。

¹² 楊開煌，「反分裂國家法對兩岸關係的影響」，*展望與探索*，第3卷第4期（民94年5月），頁2。

在策略內涵層面，本文希望探究在「反分裂國家法」制定後，中共對台交流策略及實際作為。另就研究建議層面，本文希望在瞭解中共對台交流策略的轉變過程與主要內涵之後，能夠對後續中共對台交流策略研究提出研究結果與探討，以期對後續相關研究有所貢獻，這是本文想要達到的第二個目的。

第二節 相關文獻回顧

文獻分析法是對社會現象的間接觀察方法，它包括了對歷史文獻資料的蒐集、檢驗、分析等。對各種文獻資料進行蒐集和分析，可以探索歷史發展過程，社會現象產生規律性，掌握社會在歷史時期所具有的準則和價值，獲得瞭解社會現象的歷史因素。文獻分析法係以系統而客觀的界定、評鑑，並綜括證明的方法，以確定過去事件的確實性和結論。其主要目的在於瞭解過去、洞察現在、預測未來¹³。因此以下就部分理論作相關文獻回顧。

壹、兩岸關係理論探討

國內對於兩岸關係的學術著作與文獻非常多，多半偏向政策與實務方面的研究。至於現階段兩岸關係的理論研究，涉及面向非常廣，國內學者研究一般可概分為「國內政治」、「國際環境」與「兩岸互動」三個面向¹⁴。在國內政治面向的探討，「選票極大化策略模式」和「發展國家理論」，分別詮釋了民主之下台灣的大陸政策；國際環境方面有「戰略三角理論」、「國際體系理論」和「認知社群理論」；兩岸互動面向則有「整合理論」、「分裂國家模式」和「博奕理論」三個範疇。本論文主題為「中共制定『反分裂國家法』後對台交流策略」，偏向「國內政治」與「兩岸互動」面向的結合，因此以下針對「大小政治實體模式」與「分裂國家模式」作理論介紹與討論。

一、大小政治實體模式

吳玉山教授所提出的「大小政治實體模式」，認為大小實力差距決定了北京的堅定態度。在權力不對等與大國的主權要求下，大國的意志是確定的，就是要屈服小國，小國只能作「抗衡」(balancing)或「扈從」(bandwagoning)的策略選擇，清

¹³ 葉至成，**社會科學概念**（台北：揚智文化，民 89 年），頁 102～103。

¹⁴ 包宗和、吳玉山主編，**爭辯中的兩岸關係理論**（台北：五南圖書出版公司，民 88 年）。

楚地說明中共對台政策始終「戰略堅持」的主要原因。至於台灣的大陸政策，若是在「兩岸經濟發展程度仍大」與「美國支持」的正面影響下，會偏向「抗衡」策略；若反之，則偏向「扈從」策略¹⁵。

二、分裂國家模式

張五岳教授所歸納之「分裂國家模式」特色¹⁶，基本上與東西德、南北韓以及兩岸之間的情況相符合，並說明分裂國家所面臨的共同爭議，就是主權問題。在主權問題上，中共始終堅持「中國就是中華人民共和國」、「其主權及於全中國」、「台灣並不是主權國家」的立場，雖然同意台灣高度自治，但不是完全自治。

三、比較與檢討

透過兩岸的實際互動經驗，我們發現兩岸仍有許多問題尚未解決，首先，兩岸與美國，雖然皆有和平解決台灣問題的共識，且致力開啓正常化的溝通協商管道；加上台灣在解除動員戡亂時期之後，已正視兩岸處於分裂的政治現實，不再視中共為敵對國家。但中共始終不肯放棄武力犯台意圖，並在國際與外交上處處打壓台灣，不允許在國際場合發生雙重承認或雙重代表情況。

其次，中共始終堅持「一個中國」原則，認為台灣是中國的一部分，認為兩岸關係是一種「內部關係」。台灣方面則對於「特殊性質的內部關係」缺乏共識，就連「準國際關係」等說法，亦無法獲得全民認同。反倒是「特殊國與國關係」論，獲

¹⁵ 吳玉山，**抗衡與扈從－兩岸關係新銓**（台北：正中書局，民 86 年）。

¹⁶ 張五岳教授在《**分裂國家互動模式與統一政策之比較研究**》一書中，歸納分裂國家所表現出來的特色：1.分裂前雙方擁有共同語言、歷史、文化與長期統一經驗，其國民意識與國家權力結構，都是一個完整的國家社會單位。2.國家的分裂皆是由於國際安排或是內戰所致，未經雙方人民之同意產生。3.分裂的雙方至少有一方以上不斷地明白宣示，以結束國土分裂，追求國家再統一為其國策。4.分裂雙方各自信奉不同意識型態，採行互異的政、經、社體制，使得雙方發展截然不同。5.分裂雙方皆由於國際強權的介入，使得雙方的互動與統一均涉及到列強的權利平衡。6.分裂雙方所衍生的各項重大問題，是傳統國際政治上所未見，且傳統國際法亦無由加以規範。

得較多數的台灣人民認同¹⁷。

結合「大小政治實體模式」之觀察，兩岸的大小實力差距懸殊，是兩岸關係發展迥異於東西德與南北韓重要因素之一。欲突破兩岸關係目前僵局，我們必須承認兩岸與東西德、南北韓之間存在之結構性差異，並更進一步探討台灣政治與兩岸互動等面向，對兩岸關係產生之影響。因此本文擬針對「中共制定『反分裂國家法』後對台交流策略」，作策略之分析與研究，希望瞭解「反分裂國家法」後，中共在對台交流策略上的「策略堅持」與「戰術調整」。

貳、中共對台策略之回顧

自 1949 年中國共產黨建政以來，兩岸呈現分裂且對峙的局面已超過五十年，中共對台策略或兩岸關係發展的相關議題，一向是國內外的官方機構與民間學術機構重要且熱門的研究目標。隨著中共 1978 年的改革開放，相關著作如雨後春筍的發表，惟受限於中共對台政策仍多屬秘密資料，所以多僅能從意識型態、決策模式、單一事件或歷史經驗作為分析與探討的素材。過去關於「中共對台策略」的學術著作不勝枚舉，國內不少碩、博士論文與專書，以及期刊、報章雜誌，皆對中共對台政策的演變、內涵與戰略思維等，做過詳細的介紹分析，所獲致之結論亦非常值得吾人參考。中共對台策略隨著領導人的更替與主客觀情勢的影響而有不同演變，大致上可分為以下幾個時期亦即「武力解放台灣時期」、「和平解放台灣時期」、「鄧小平時期」、「江澤民時期」與「反分裂國家法通過後時期」。

一、武力解放台灣時期（1949~1955）

1949 年大陸情勢逆轉，中共於十月一日建政，國民黨撤退來台，中共此時認為國民政府在台立基未穩，軍事防禦薄弱，因此企圖對台實行武力進犯，加上美國發

¹⁷ 陸委會網站，《民眾對「兩岸是特殊的國與國關係」的看法》民意調查，（民 88 年 7 月 10 日至 9 月 15 日）。

表「對華關係白皮書」，推卸了對華政策與國民政府失敗的責任¹⁸，使得中華民國處境益加危險，在這種國內外環境都有利的情況下，中共對台政策完全以武力統一為手段。

對中共領導人而言，「台灣問題」是國共內戰遺留下來的「歷史問題」，從 1949 年中華人民共和國成立以後，「解決台灣問題，完成祖國統一」，一直是中共領導人念茲在茲的歷史使命。1949 年 3 月 15 日，《新華社》發表題為〈中國人民一定要解放台灣〉的社論，首次提出了解放台灣的任務。同年 12 月 31 日，中共中央發表《告前線將士和全國同胞書》，明確指出 1950 年的任務就是「解放海南島、台灣和西藏，全殲蔣介石集團的殘餘勢力」，1950 年代中期以前，由於國共處於軍事對峙狀態，「以武力解放台灣」一直是中共完成國家統一的立場，「台灣是中國領土不可分割的一部分」，是中共領導幹部共享的信念¹⁹。

二、和平解放台灣時期（1955~1978）

1955 年 4 月，中共總理周恩來在印尼出席第一屆「亞非會議」時聲明，願意與美國談判台灣問題，並在人大常委會上宣佈：「願意在可能條件下，爭取和平方式解放台灣」，此後中共對台政策便轉變為「和平解放台灣」。所謂和平方式是指和談而言，周恩來在 1956 年人大會議上便表明願意和我方政府和談的意願，但是並不代表中共不用武力解決台灣問題，在可能的情況下，武力仍是主要手段。

1955 年以降，中國大陸對台政策第一次基於國內外形勢的變化而作出調整，周恩來在中共人大常委十五次會議上首次公開提出，「解放台灣有兩種可能的方式，即用戰爭的方式和平的方式，中國人民願意在可能的條件下，爭取用和平的方式解放台灣……願意同台灣當局協商和平解放台灣的具體步驟。」自此而後，不僅在對台

¹⁸ 蘇格，*美國對華政策與台灣問題*（北京：世界出版社，1998 年 6 月），頁 103。

¹⁹ 朱新民主編，*胡溫主政下對台政策與兩岸關係*（台北：財團法人兩岸交流遠景基金會，95 年 9 月），頁 10。

工作上，在對外關係上，中共也逐步、多層次開展和平與談判外交²⁰。

三、和平統一但不放棄武力時期（1978~2006）

1978年起鄧小平放棄了解放字眼，改以和平統一為口號，而其政策綱領是「和平統一」。概括地說，就是以和平方式實現國家統一，在一個統一的國家內，允許社會主義與資本主義兩種不同的社會制度並存。中國的主體部分實行社會主義制度，台灣、香港及澳門地區實行資本主義制度。

江澤民時期以「和平統一，一國兩制」及江八點為原則，其對台方針不變，而胡錦濤在 2005 年新年賀詞亦可知，中共現階段對台的基本方針依舊，但其反獨制獨的決心更加的堅決，制定「反分裂國家法」企圖「以法制獨」，其第 8 條提出模糊的 3 項前提（「台獨」分裂以任何名義、任何方式造成台灣分裂出去的事實，發生將會導致台灣從中國分裂出去的重大事變，和平統一的可能性完全喪失），授權中共國務院和中央軍委會得採取非和平方式（使用武力應是主要選項）解決兩岸問題，對台海和平現狀具不可確定性的高度威脅。故此時期可稱之為和平統一但不放棄武力時期。

（一）鄧小平時期對台政策：和平統一、一國兩制

1976 年，文化大革命結束。1977 年 7 月，在中共中央第十屆三中全會上，鄧小平復出，重掌大權，不僅確定共產黨從 1980 年代至今的發展路線，把共產黨的發展重心移轉到社會主義發展現代化的國家建設道路，對台政策上提出並確立了「和平統一、一國兩制」的方向。1978 年 7 月，中共中央恢復對台工作領導小組，同年 12 月，中美建交，美國向中共承諾對台「斷交、毀約、撤軍」三原則。1979 年 1 月 1 日，全國人大常委發表《告台灣同胞書》，鄭重宣布實施和平統一的設想和主張，這

²⁰ 朱新民主編，胡溫主政下對台政策與兩岸關係，頁 10。

標誌著中共對台政策的另一次重大轉變²¹。

1978 美國宣佈與中共建交，並且終止「中美共同防禦條約」，同年，中共召開 11 屆三中全會，確定鄧小平掌權，進行改革開放，揚棄階級鬥爭，進入新時期。鄧小平的理念中，有三大目標，除了對外反霸外，對內現代化外，還有統一問題，而台灣是核心問題，因此鄧小平放棄了解放字眼，改以和平統一為口號，而其政策綱領是「和平統一、一國兩制」。1981 年葉劍英提出「葉九條」²²，進一步說明和平統一的方針²³。

《告台灣同胞書》中刪掉了從前「解放台灣」的詞句，代之以「和平統一」，強調一定要考慮現實情況，完成祖國統一的大業，在解決台灣問題時尊重台灣現狀和台灣各界人士的意見，採取合情合理的政策和辦法，不使台灣人民蒙受損失。1979 年 1 月 30 日，鄧小平訪問美國，在向美國參眾兩院發表演說時又強調，「我們不再用『解放台灣』這個提法了，只要台灣回歸祖國，我們將尊重那裡的現實和現行制度」。

（二）江澤民時期對台政策：經貿防獨、談判促統

鄧小平於 1997 年 2 月 20 日逝世，但 1994 年以後因身體之故，就不管國家大事了，當中共中央在 1994 年作出一個關於歷史問題的決策，對鄧小平功過給予客觀的評價之後，一般咸認為後鄧時代於焉展開²⁴。

江澤民時代，兩岸關係出現了許多嶄新的變化，除了政策的對話之外，兩岸都

²¹ 朱新民主編，胡溫主政下對台政策與兩岸關係，頁 3。

²² 其內容為：1.國、共兩黨對等談判，實現第三次國共合作 2.雙方共同為三通四流達成協議 3.台灣成為特別行政區，高度自治、保留軍隊 4.台灣現行社會、經濟制度、生活方式，同外國經濟、文化關係皆不變 5.台灣人士可參與國家領導職務 6.台灣地方財政困難，可由中央補助 7.台灣人民可自由回祖國定居，不受歧視 8.台灣人民對大陸投資受到保障 9.統一祖國，人人有責，歡迎台灣各界人士提出建議，共商國事。

²³ 人民日報，（1981 年 10 月 1 日），第一版。

²⁴ 朱新民主編，胡溫主政下對台政策與兩岸關係，頁 18。

從強人政治轉向了常人政治，領導人不再是戰爭年代造就的政治強人，而是靠機遇、性格、才能、品質取得國家最高權力的普通人。爲了因應兩岸強人政治時代結束之後，面對兩岸談判與交流的種種複雜課題，雙方更分別成立海基會與海協會，來作爲處理兩岸事務性協商的常設組織。兩會協商成爲江澤民主政時期很重要的特色之一²⁵。

1989年發生了「天安門事變」，使得中共總書記趙紫陽下台，而由江澤民接替總書記位置，「天安門事變」使得中共的國際形象與地位受到重大衝擊，江澤民一方面要鞏固政權，一方面要與外國重修舊好，因此對於台灣問題一直延續鄧小平的政策，他在1990年六月的全國統戰工作會議上指出：「鄧小平同志提出的一國兩制的方式來實現祖國統一的構想，這是兼顧到各方利益，從實際出發的實現中國統一的最好辦法。」此後中共對台策略都立基於一國兩制的構想。1995年，江澤民在除夕新年發表談話，提出了關於和平統一的江八點²⁶。

綜觀這個時期中共的策略一就是依循一國兩制的構想，但是在外交上更積極的壓迫台灣的國際生存空間，力行「大國外交」以抵銷台灣務實外交的成果，同時與他國建交都要附註「世界上只有一個中國，台灣是中國一部份，中華人民共和國是代表中國的唯一合法政府」，另一方面武力恐嚇手段也絕不放棄，尤其是1996年台灣總統大選，中共便發射導彈與軍事演習，最後是在美國的獨立號、尼米茲號航空母艦介入下，危機才落幕。

（三）胡錦濤時期對台政策：以武制獨、以談促統

相較於鄧小平時期與江澤民時期的對台政策，胡錦濤時期最大的變化，則是中

²⁵ 朱新民主編，**胡溫主政下對台政策與兩岸關係**，頁18。

²⁶ 其內容爲：1.堅持一個中國原則 2.反對兩個中國、一中一台 3.進行兩岸的和平統一談判 4.努力實現和平統一、中國人不打中國人 5.發展兩岸經濟交流與合作，以立共同繁榮 6.兩岸同胞要共同繼承和發揚中華文化的傳統 7.充分尊重台灣人生活方式與當家做主的願望，保護台灣同胞一切正當權益 8.歡迎台灣領導人以適當身分訪問，大陸領導人也願意接受台灣方面邀請前往台灣。

國大陸全力奔小康的國家目標下，極需和平穩定的國內外環境，以處理在加入WTO之後所面臨的種種經濟體質調整的問題，以及全球進入反恐時代後，中共國家安全所面臨的威脅與挑戰。也因此，穩定與發展雖是國家目標，但卻意味著現狀不穩定與倒退的憂慮反映在對台政策上，「胡四點」與「反分裂國家法」的提出後，兩岸關係從此進入了新階段，一方面首次以法律明定中國以武制獨、以談促統的決心與條件，日後中國領導人都必須依循與遵守；二方面對於鄧小平、江澤民以降，對台政策中強調交流與深入貫徹寄望於台灣人民的對台方針²⁷。

胡錦濤上台後，在中共對台方面，以「胡四點」為基調的政策已然確立，「反分裂國家法」通過後，更明顯展現對台海情勢與兩岸關係掌控及主導的意圖。北京「全國人大」3月14日通過的「反分裂國家法」，堅持主張「一個中國」原則和「九二共識」，警告對「台獨」得採取非和平方式及其他必要措施。由於中共藉此法把台灣主權的政治主張予以法律化，使我政府和人民難以認同²⁸。實質上是轉變江澤民對台政策而制定的《對台關係法》，是規定有關「和平消化」或「和平融和」的法律，是授權大陸國務院與中央軍委在一定條件下「動武」的法律，是「可能動武」的法律。「反分裂國家法」本身不構成「武力威脅」，把「法律威脅」與「和平融合」政策相結合，並為「一國兩制」以外的和平統一開闢道路²⁹，是高度概括了「江八點」的核心思想與主要內容，可說是胡錦濤延續江澤民對台政策的一個轉變。

²⁷ 朱新民主編，**胡溫主政下對台政策與兩岸關係**，頁30。

²⁸ 編輯部，「中共反分裂國家法通過後之政治、法律情勢研討會」，**展望與探索**（民95年1月），頁60。

²⁹ 嚴家淇，「《反分裂法》與北京對台政策的轉變」，**前哨月刊**（民94年4月）。

第三節 研究途徑與研究方法

就方法論而言，研究途徑是指選擇問題及資料的準則或方向；而研究方法是指蒐集及處理資料的技術。兩者意義上並不相同，研究方法要說明的是寫作技術問題，研究途徑則是說明論文研究的方向與規則。以下分別就本文之研究途徑與研究方法加以說明。

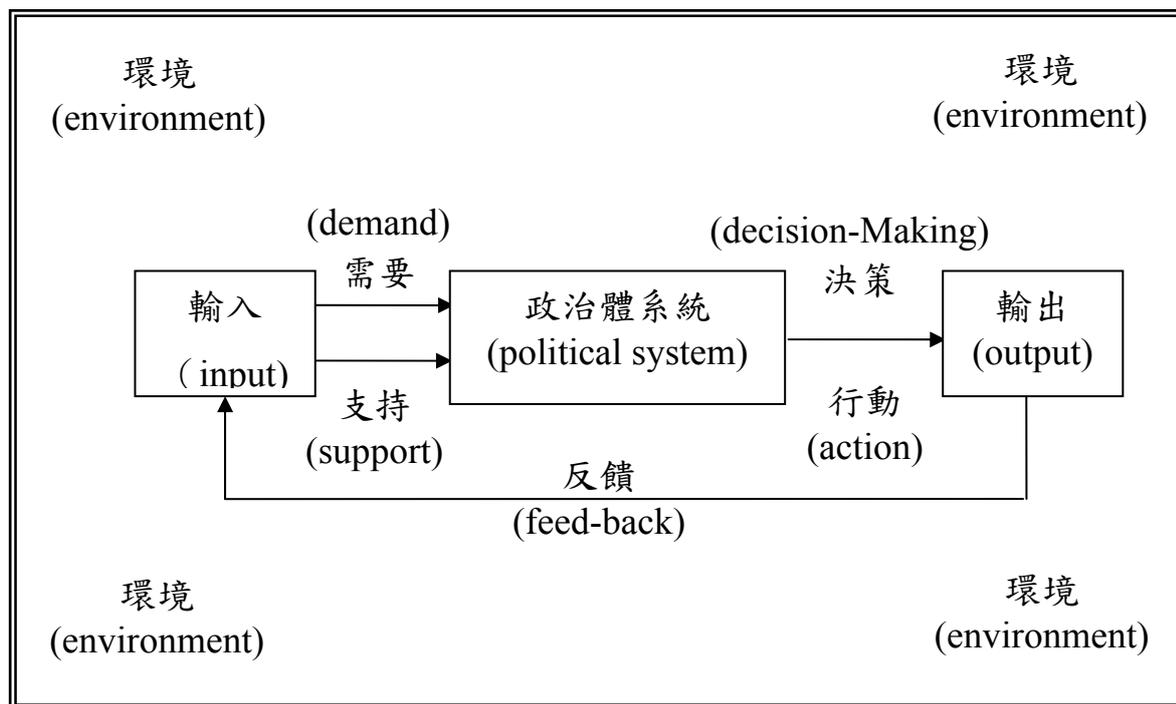
壹、研究途徑

本文主要依據 David Easton 的「系統理論」(System Theory)，並以「歷史研究」(History research) 與「政策分析」(policy analysis) 作為基本的研究途徑。主要研究時間範圍為中共制定「反分裂國家法」(2005 年 3 月) 後至 2006 年 12 月，共計一年多時間，針對中共對台交流策略的轉變過程與主要內涵進行分析與探討。

David Easton 認為「政治系統」(political system) 在內、外環境 (enviroment) 的包圍及影響下，必須針對環境與情勢變遷，亦即輸入項 (input)，而採取種種之因應方式 (output)，包含決策 (decision-making) 與行動 (action)，使整個政治系統得以繼續發展，亦即所有的政治活動可以為一個政治系統：透過「輸入→反饋→輸入」的過程，以及該過程與環境間的相互關係，將政治生活的各部分加以整合，發展出一般性的理論，那就是「政治系統理論」。其分析架構如圖 1-1³⁰所示：

³⁰ David Easton, *A Framework for Political Analysis*. (Englewood Cliffs, N.Y: Prentice-Hall, 1965), p. 112。

圖 1-1、政治系統理論圖



資料來源：David Easton, *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.Y.: Prentice-Hall, 1965, p. 112。

上圖概可顯示政治系統接受了來自環境的需求與支持的輸入後，透過系統的轉化過程，做成決策，然後輸出為策略，策略的執行成效經過回饋，再輸入至政治系統之中，如此循環不斷的過程說明系統的開放性具有適應環境變遷的能力。David Easton認為：需求源自環境的變動而產生，而支持則為政治系統適應環境，處理需求之能力的資源（resources）³¹。

諸多政策分析模型中，試圖尋找最適合本文探討主題之分析模式，由於「系統論模型」最簡化，且能彈性、靈活地解釋現實情勢與策略之間的演變與互動。因此本文擬採取David Easton的「系統理論」作為基本的研究與分析架構³²，將「中共對

³¹ 朱張碧珠，國際關係（台北：三民，民89年2月），頁8。

³² 系統理論於1960年代被提出，關於系統運作所涉及的要素，包括投入、轉換、產出、環境因素及回饋等，成為分析設計與控制公共政策或各項行政活動的途徑之一。

台交流策略」視為一個因應環境壓力，而採取相對應措施的動態過程，界定並敘述「反分裂國家法」後，中共對台交流策略的輸入項、輸出項、內外環境與回饋。本文將中共對台交流策略視為一個完整體系來進行研究，而架構出本文的主體：

一、輸入項部分 (Input)

對政治系統有任何影響環境的因素為之輸入³³，在此可視為中共對台交流策略制訂環境因素。在國內考慮中共的政治情勢，如中共黨內的權力接班、路線鬥爭、經濟發展的成敗；在國際上如國際情勢之變遷、美國因素之介入、台灣務實外交及終止國統會運作及國統綱領的效應等。

二、轉換過程 (Conversion Process)

系統將來自環境的輸入項轉成輸出項的過程稱為轉換過程。當中共國內、外的環境因素成為輸入項，進入中共的政治系統之後，中共的決策機制必須加以處理，決策機制是指中共對台政策的決策單位，如「中共中央對台工作領導小組」、「國務院台灣事務辦公室」、軍方機構、涉台的智囊等機構。而在處理的過程中，中共所奉行的馬列主義領導人的特質及領導人對台灣問題的認知，也都會透過中共對台的決策機制型態表現出來。

三、輸出項 (Output)

各種不同的輸入項經過轉換過程後，即由決策者或決策中心做出權威性的價值分配，也就是政策的實質內容。在此是指中共對台的內容及行動，本文將「和平統一、一國兩制」作為中共對台工作的指導方針，再分為政治上宣傳「一個中國」、軍事上不放棄武力犯台、經濟文教上擴大交流及外交上壓縮台灣國際空間等輸出的政

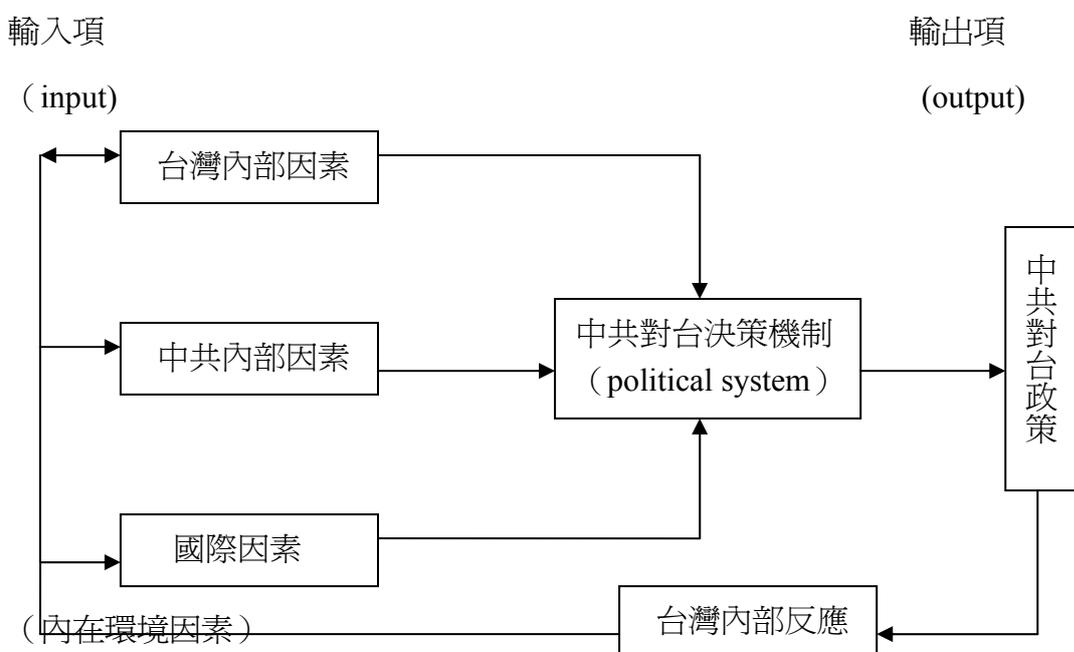
³³ Daniel C. McCool, *Public Policy Theories, Model, and Concepts* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1995), p105-111。

策。

四、反饋 (Feedback)

即政策執行所引起的環境的反應，又重新成爲一種資源、需求、支持、反對，再輸入政治系統的過程。指中共對台工作執行後，台灣地區的反應。中共的「反分裂國家法」對於台灣人民的效應、中共對台經濟、文教上實行擴大交流，台灣回應「積極管理，有效開放」政策。藉以強調台灣地區的反應對中共對台政策的影響。綜上所述，本論文之研究架構如下圖。

圖 1-2 本論文研究架構



反饋 (Feed-back)

中共「反分裂國家法」的制定是將對台政策法律化，一方面彰顯出胡錦濤所提「依法治國」的精神，另一方面將中共有關對台事務各機關的權責以法律律定之，也有「依法行政」的意涵。就中共內部因素而言，釐清對台灣和對台獨的作爲，因此在往後的對台工作就是帶有法律強制性的依法行政。對台灣內部因素而言，釐清了兩岸關係的「紅線」，此後中共的對台政策，就可以從台灣詭譎多變的政情之中，

抽身出來，站在戰略的高度來主導兩岸關係的發展。對國際而言，雖然在形象上或
有小損，然而，從主權國家的角度而言，中共的「反分裂國家法」已經取得國際社
會，進一步對「一中原則」的法律認可，因此日後中共對「台獨」動武，自然就不
是侵略，也不是犯台，而是阻止國家分裂的行為³⁴。

貳、研究方法

在研究方法上，本文兼採文獻分析法（documentary method）、政策分析法（policy
analysis method）與歸納法（induction）。

一、文獻分析法（documentary method）

文獻分析法主要是透過固有的文獻資料，包含官方與學術專論等作為資料來源
與分析基礎。主要蒐集「反分裂國家法」後，台灣與中共官方所發表的言論、領導
人談話，以及兩岸三地所出版的期刊、文章、書籍、論文、專書、研究報告、政府
出版品及報章雜誌、網際網路的相關報導等資料等。資料蒐集來源則有國家圖書館、
國立政治大學國際關係研究中心圖書館、國立台灣大學法律及社會科學院研究圖書
館、政治大學社會科學資料中心、台北市立圖書館的相關藏書、期刊、雜誌、報紙，
以及有關學者之專論、報告。

政策所涵蓋的範圍極為廣泛，包括國防、外交、內政、教育、文化、經濟、財
政、環保、醫療衛生等等。本文所探討的「中共對台交流策略」則以中共涉台有關
的文教、經濟等二大交流策略為主。但吾人必須理解，策略分析經常是沒有定論的，
且不能完全解決一個被爭論的政治議題。策略制定系統的運作規則，基本上是無法
架馭、不理性的，實際上由菁英所控制，且無法充分反映一般人民的需求。我們所
能做的只是盡可能去探知政策的內涵與影響，而無法完全解釋政策產生與輸入之間

³⁴ 朱新民主編，胡溫主政下對台政策與兩岸關係—兼論中共《反分裂國家法》，頁 100。

的必然因果關係。

二、歸納法 (induction)

歸納是任何演繹與相關性分析得以進行的基礎³⁵。歸納法是將一種「從無到有」的推論活動，將所見到可以環節相扣且有呈現規律的事物作系統的整理，歸納出對其所好奇的現象之描述、解釋與預測。本文以歸納研究方法，從所彙整之相關文獻資料之相關聯性，歸納分析其中之因果關係，期以綜整出中共制定「反分裂國家法」後對台交流策略之脈絡與我國大陸政策的關聯性，以印證本論文所提出之研究觀察。

³⁵ 石之瑜，大陸問題研究（台北：三民書局，民 84 年 4 月），頁 167。

第四節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

1987 年政府開放探親以來，兩岸關係即邁入新階段，開啓了兩岸交流新頁，本文期能（一）在時間上，從 1987 年開放探親至 2005 年 3 月間，與 2005 年 3 月中共制定「反分裂國家法」後之兩岸交流數據，加以分析比對。其中以「反分裂國家法」後至 2006 年 12 月止，兩岸交流往來之數量，是主要論述時間。文中將佐以專家學者之觀點，來證實「反分裂國家法」後中共對台交流策略之加強與轉變。（二）復以兩岸目前之交流情勢以及台灣與中國大陸的地緣關係及兩岸資源互補，來解釋台灣企業西進的原因與中共的優勢地位。（三）然後再分析台灣所能掌握的優勢條件，以及與大陸抗衡的籌碼，提出一套邏輯性的看法，以上三個面向即是研究的範圍。

貳、研究限制

一、範圍的限制

中共所謂的「一個中國原則」是兩岸爭議的焦點，也是雙方一直無法突破的政治問題，這是影響兩岸關係的關鍵因素，現階段中共以交流為主體的對台戰略思維，即起因於此，惟本文係以「反分裂國家法」制定後的中共對台交流策略為探討主題，對於兩岸間的政治與軍事因素著墨不多。惟在結論部分，針對研究發現與評析、展望未來兩岸局勢，有所探討，或可作為參考。

由於中共現階段仍存在諸多問題，例如經濟過熱、失業率過高、貧富差距、城鄉差距、三農問題等等，都是影響中共經濟發展問題，關係著這個 13 億人口的民心歸向，加上經濟的發展勢必將引領著政治的改革，牽一髮而動全身，中共未來的政經發展是一個變數，而台灣是否能在這波「中國熱潮」之下，順勢發展並佔著有利的戰略地位，亦未可知。

兩岸關係尚有美國因素的存在，美國的兩岸政策一直牽動著台海的和平穩定，甚至影響著亞太區域安全，小布希上台立即將柯林頓政府時期對中共的「戰略夥伴」關係，大幅轉變為「戰略競爭對手」的緊張關係，在美國遭「九一一」恐怖攻擊事件之後，美「中」又進入友好階段，這種因不同的執政團隊與時空環境，即採取不同的對華政策，確實讓兩岸關係起伏不定。然而，因議題的設定與篇幅的限制，本文對於美國因素亦著墨不多。惟在本文第二章國際因素當中，仍以美「中」現階段之經濟、政治等關係作一簡單論述，藉以證實中共已可有效掌握美、中、台三邊關係的發展，而利用美國對台施壓，以維護其本身利益。

二、文獻資料的限制

中共制定「反分裂國家法」後迄今時間不長，雖然探討此一時期兩岸交流問題的專文、期刊及報紙頗多，惟書籍卻不多見，文獻蒐集僅能從近年內披露於報紙、專刊中的專論文章或新聞中尋找相關的資料與素材。因此，相關論點或許會有缺乏有論述之佐證，惟由於「反分裂國家法」至今時間不長，相關資料蒐集完備（新聞資料與專題研究論述），且經有系統的整理分析，倒也可尋出論述的脈絡與依據，稍可彌補專書佐證之不足。

三、時間的限制

中共自制定「反分裂國家法」開始，至今已逾一年（2005年3月至2006年12月），且中共未來的經濟、政治、社會的發展如何亦僅能根據現狀做預測。台灣的大陸政策在政權轉移後，是否仍有延續性？抑或另作改弦易轍？中共政權完成世代交替，胡錦濤是否能夠持續掌握大局？由於「反分裂國家法」才剛啓幕，也是兩岸先後完成政權移轉的初步階段，後續情勢仍有待觀察，因此，本文僅就目前兩岸的現況，評估其將情勢的發展。當然中共經濟發展多被各方看好，而美「中」關係亦逐漸朝正面發展，因此，未來中共對台政策，應該依然延續以經濟為先鋒、軍事為後

中共制定「反分裂國家法」後對台交流策略之分析

盾、政治為號召的戰略方針，來完成其「和平統一」的大業。

第五節 研究架構

本文除第一章緒論外，第二章即探討中共對台交流策略的環境因素。以中國大陸內部因素、國際因素以及台灣因素進行探討。在中國大陸情勢方面，16屆5中全會通過有關國家經濟和社會發展的第11個5年計畫，提出以「建構和諧社會」作為未來經濟及社會發展的目標，惟中國大陸內部長期面臨貧富差距、三農、失業、體制僵化等問題，已引發社會不安及大規模群眾抗爭事件，使得外界對中國大陸社會穩定性的疑慮加深。中國大陸近年來雖呈現高度經濟成長，但其所隱含的政、經、社會各層面多元化的風險，卻是同時存在的，也是必須一併正視的事實。

在國際情勢方面，近來中共為緩和各國對「中國崛起」的憂慮，強力推銷「和平發展」的概念，同時卻積極介入、主導區域安全與經貿整合，不僅無法有效降低國際社會對其之疑慮，在實質層面上反而更加突顯「中國崛起」對亞太與國際局勢的不利影響。此外，由區域情勢觀之，短期內日、中關係死難改善，美、中間的高層對話機制雖然持續運作，但雙方在人權、貿易、中國大陸民主化以及台海情勢等議題上的分歧仍然明顯，短期之內亞太戰略形勢應無重大變化。國際間對台海維持穩定現狀，兩岸以和平方式進行對話之基本認知已成為主流意見，對兩岸及區域情勢發展自有一定程度之影響。

在台灣內部情勢方面，由於台灣朝野各界對兩岸互動最具關鍵性的問題，有不同的解讀與意見，不免會引起爭議，對兩岸關係的開展與朝野共識的凝聚形成某種牽制的力量。陳總統2006年元旦發表祝詞提出「積極管理，有效開放」的兩岸經貿政策的新思維，明確指出兩岸經貿交流必須在維護台灣的主體性及國家整體利益的前提下進行，引發國內諸多討論；對未來兩岸關係的影響，各界也有相當分歧的評估。而陳總統於2006年2月27日下午召開所謂國安高層會議，宣佈終止國統會運作及國統綱領，中國國民黨、親民黨和無黨團結聯盟等，對陳水扁總統操作這一議題表示強烈反對和譴責。大陸涉台與研究中美台關係的學者均認為，大陸今後會加強反台獨、遏制台獨的力度，但也會繼續推動兩岸民間交流，做有利於台灣人民

的事，爭取台灣民心³⁶。

第三章將敘述胡錦濤主政下「反分裂國家法」制定之內容與意涵，首先先分析胡錦濤主政下對台政策新思維，在對台政策上仍將維持既定之路線，對台工作採「江規胡隨」態度。至於對台政策上，應該會就有關兩岸人民利益之事項，採取較務實與寬鬆的作法。其次探討「反分裂國家法」之內容及意涵，據瞭解，大陸確實曾考慮「統一法」，對涉及統一前後的每個階段都定立目標、方法和步驟，這些因為現實的困難，後來轉為比較消極的「反分裂國家法」，是因為內部對統一條件是否成熟沒有共識，但對於台獨的威脅，或對於陳水扁總統要搞公投和新憲的威脅是有共識的，所以把「反獨」放在最優先，而「促統」放其次。另外分析「反分裂國家法」之意涵，對台灣而言，主要在反對並遏制「台獨」，藉以清除統一的障礙，進一步為統一奠定基礎，其次，在於向台灣人民示好或進行統戰，藉促進「三通」等交流，寄統一希望於台灣人民³⁷，最後分析「反分裂國家法」制定之目的，是在劃底線，但最重要的是，它以五分之四的篇幅在規定政府必須對統一做那些積極的事，包括文教、經貿交流等各項議題。可以明顯看到「反分裂國家法」制定後各部會都在爭著表現，例如商務部就推出農產品免關稅、教育部提出學費減免、「國家開發銀行」提出三百億融資等等。過去各部會都有本位主義，如果要他們自己提辦法，肯定都說有困難，做不到，要不是「反分裂國家法」出台，我們不會看到這麼活絡的思維和做法。

第四章是探討中共制定「反分裂國家法」後對台交流策略與作法，在此法訂定之後，中共重申交流政策立場，以及之後十一五規劃對台交流方針亦不變，為「反獨而不促統」、「更寄希望於台灣人民」等，而且在軟硬兩手策略部分，軟的更軟，硬的更硬。軟的作為部分，對在野黨的友好禮遇、對台灣農產品的零關稅、贈送熊貓等等，實際上反而顯示比以前更為親善的策略態度³⁸。自胡錦濤主政以來，中共對台交流策略已逐步質變的現實，在中共近期相關的涉台研究立論中也可以發現，

³⁶ 聯合報，(民 95 年 2 月 28 日)。

³⁷ 洪陸訓，「中共的法律戰與反分裂國家法」，**展望與探索** (民 95 年 1 月)，頁 63。

³⁸ 陳長文，「反分裂國家法與聯合國憲章之武力禁用」，**展望與探索**，第 4 卷第 1 期 (民 95 年 1 月)，頁 93。

因為它們不僅認為「反分裂國家法」已經發揮了遏制台獨的作用，也由於在國際社會中的兩岸關係問題得到緩和，從而更有利於促成台灣在野黨的赴陸參訪。因此，它們以為對台工作已轉向「主動出擊，奪取戰略高點，掌握兩岸關係發展主動權」的方向發展，並掌握了主導台海情勢的權力優勢³⁹。

最後探討中共制定「反分裂國家法」後對台交流作法，在此法訂定之後，積極推動政黨交流機制（在野黨領袖赴大陸參訪）、推動城市交流、給予我國民待遇（如給予我相同學待遇、發給證照以及對台農業優惠措施等）；廣邀我青年學子赴大陸交流，由於現階段中共將對台青年工作列為其對台工作的重點項目，因此台灣學生利用寒暑假赴陸遊學及參與夏令營活動正是遂行其對台青年工作的最佳途徑⁴⁰；另外還有其他特殊作為，包括贈送我九尺九之媽祖神像予金門、開放我媒體可赴陸採訪長達三個月、春節包機以及欲贈熊貓給台灣等等。

第五章探討中共對台交流策略之評估，在「反分裂國家法」通過之初，雖然中共面臨美國及部分主要國家的負面反應，歐盟並暫緩解除對中共的武器禁運；但經過中共外交的努力，並配合中國日益壯大的經濟實力，加上對台灣朝野的柔性攻勢，已迅速化解主要國家及國際輿論的負面觀感，成功的扭轉不利的國際形勢。而台灣一度想在國際上利用「反分裂國家法」來反制中共的企圖與努力，也在短時間內被中共的靈活反應瓦解。

第六章結論，探討中共對台交流策略之研究發現與建議，針對中國的「反分裂國家法」的衝擊，我國安全戰略的思維應以確保與維繫穩定及和平的現狀為最高指導原則。在策定國家安全戰略上，應以「安全＝防禦＋和解」為觀點，也就是大陸政策應以進取為主，擴大與中國大陸的政、經、文化、學術交流，以降低兩岸衝突危機；軍事應以防衛為重，注意美日安保下軍事合作的力量與軍略態勢，來策定應

³⁹ 黃秋龍，「反分裂國家法與允諾策略的博弈分析途徑」，**展望與探索**，第4卷第1期（民95年1月），頁92。

⁴⁰ 趙成儀，「現階段中共加強兩岸青年交流之分析」，**展望與探索**，第3卷第10期（民94年10月），頁16。

走的方向，以謀求國家的安全⁴¹。另外說明我方應有的認識與因應，兩岸交流合作互利的條件，台灣可掌握的優勢，與中國大陸進行合作模式。並且認為台灣應擴大開放與有計畫的向大陸各地發展，促使大陸不但經濟台灣化，並在台商民主素養的影響下，帶動中共政治上的台灣化。

⁴¹ 郭天勇，「對中國反分裂國家法之研析」，**戰略安全研析**，第1期（民94年5月）。