

第五章 中國國民黨執政時期的大陸政策

一九四九年兩岸分治後，中國國民黨（以下或簡稱國民黨）在台灣掌握了五十一年之統治權，公元二〇〇〇年因黨內的分裂（前台灣省省長宋楚瑜違紀與國民黨提名的總統候選人連戰競選中華民國第十任總統，而致兩敗俱傷），造成民主進步黨的陳水扁在總統大選中獲利勝出，中國國民黨也拱手將政權讓出。對國民黨而言，失去政權固屬遺憾，但執政五十一年難免形成若干包袱，如能趁此機會重新整頓，再行出發，未嘗不能一新耳目，浴火重生。對中華民國來說，國民黨敗選後，依循憲政體制，將政權和平移轉，所樹立的民主典範，足可垂訓千古，成為華人世界政治史上的最大驕傲，就此而言，國民黨無疑可為失馬之塞翁。

在國民黨主政的五十二年當中，絕大部分的時期，其大陸政策都是堅持著一個中國的原則，特別在兩個蔣總統統治的時代，此一原則毫不含糊，「漢賊不兩立」、「中華民國是代表全中國人民的唯一合法政府」，乃至於「中華民國政府對大陸擁有統治權」，並認為台灣是中國的一部份（葉明德，1992）的主張是明確而堅定的。即便在一九七〇年代，台灣面臨國際孤立與石油危機而改採彈性外交的策略，蔣經國總統在對外關係上仍堅持法統，主張中華民國是代表中國唯一合法的政府，任何國家與北京建交，我國即與其斷絕關係（高朗，1998：23），此種「一中原則」可謂一以貫之。

一九八八年蔣經國總統辭世，李登輝總統十二年的統治時代來臨。由於一九九〇年代冷戰的結束，台灣面對後冷戰時期國際環境的迅疾變遷，及國內反對勢力的快速崛起，中國國民黨執政團隊不得不有引領台灣突破外交困境，又能兼顧穩定兩岸關係的穩健作法。李登輝總統主政的初期，即在兩岸交流呈現「經濟互賴、政治疏離」，既合作又擔心受傷害的「囚徒困境」（包宗和，1995：121~140）中，謹慎處理兩岸關係。國家統一綱領的制定就是當時既要推行務實外交，又要承續一個中國原則的重要構思。

在國統綱領的指導下，我國成立行政院大陸委員會（簡稱陸委會），主持日趨複雜的兩岸事務。另授權民間組織財團法人「海峽交流基金會」（簡稱「海基會」）作為「白手套」，與中共「國務院台灣事務辦公室」（簡稱「國台辦」）的「白手套」「海峽兩岸關係協會」（簡稱「海協會」）對口，並促成了兩會負責人辜振甫董事長與汪道涵會長於一九九三年在新加坡的會談。海基會與海協會的對口與辜汪會談，使兩岸間頗有「撥雲見日」的態勢。詎料，一九九五年美國柯林頓政府批准了李登輝總統的「康乃爾」之行，中共認定台灣當局背離了中共的「一個中國原則」，兩岸關係再趨緊張。一九九九年七月李登輝總統發表了海峽兩岸為「特殊國與國」關係的談話，兩岸關係更形嚴峻，直到公元二〇〇〇年國民黨於總統大選失利，兩之間冰封的關係，毫無解凍的跡象。

本章將先回顧李登輝總統主政前我國的大陸政策，其次探討李總統執政前期的兩岸互動，再析論兩岸關係的轉折，最後論及連戰接任中國國民黨黨主席後的大陸政策主張，並探討在此一大陸政策的思維下，泛藍陣營對我國制定公民投票法的基本立場。

第一節 李登輝總主政前我國大陸政策的回顧

一九四九年政府播遷來台，至一九八八年李登輝繼任總統，三十九年間可以說是兩位蔣總統的統治時期。此一時期，兩岸政府間幾無任何良性的互動¹。面對中共武力解放台灣的威脅，甚或美、中建交後，中共迫於現實改採的「和平統一、一國兩制」策略，兩位蔣總統都堅定不移的主張反共與反台獨的一個中國原則，在此一原則下，以「三民主義統一中國」的主張或對「三不政策」的宣示，都具有對法統強烈堅持的意義。以下就針對「一個中國原則」、「以三民主義統一中國」及「三不政策」，分別探討兩岸分治起算近四十年的我國大陸政策。

第一項 一個中國原則的堅持

中國的分裂與二次大戰後期美、英、蘇等列強協商下的雅爾達密約脫離不了關係，此一密約的內容包含了同意恢復「日、俄戰爭」前，蘇聯在中國東北的特殊利益，中共也因此得以獲得壯大的環境。一九四九年八月五日美國發表「中美關係白皮書」，聲稱國民政府的失敗是由於腐敗無能才失去民心，而非美援不足所造成，美國不負任何責任。甚至白皮書內還寄望中國文明終會推翻外國的桎梏，美國將鼓勵所有這種發展²。雖然有學者認為美國拋棄國民政府的原因絕不如白皮書中所陳述的理由如此單純，真相應包括杜魯門總統認為國民黨在美國一九四八年的總統大選中暗中支持了共和黨的總統候選人杜威（Thomas E. Dewey, 1902~1971）。因而杜魯門在當選總統後便撤銷了對國民黨的軍援，導致局勢逆轉（左成慈，1988：3~20）。無論如何，白皮書的發佈確實加速了國民政府的挫敗。一九四九年十月一日中共宣布成立中華人民共和國中央人民政府，同年十二月二

¹ 1987年在蔣經國總統統治的後期，宣佈了解除戒嚴的命令，並開放黨禁、報禁，使台灣民主改革大步向前邁進，同時也開放了返鄉（大陸）探親，結束了國、共對峙近四十年而人民不得互相來往的局面。有人認為蔣經國總統改變大陸政策的作法，是在化解美國的壓力並且制約台獨勢力的發展（何迪，1991：222；賈亦斌，1993：175），也有人認為蔣氏為堅定的中國民族主義者，晚年急於化解兩岸敵對狀態並不足為奇。（陳毓鈞，1997：351）。

² 參見 The China White Paper (U.S. Relations with China. With Special Reference to two Period 1944~1949)，轉引自（陳毓鈞，1997：76）。

十三日，已移都台北的國民政府籲請美國派遣顧問團來台協助，美國國務院卻向遠東區使節傳達「袖手不管政策」(Hands-off policy)，指出台灣淪入中共已是預期的事，這個島嶼對美國而言，已無特殊軍事意義(張亞中，1998：33)。

事實上，當中華人民共和國正式宣佈成立之後，美國國務院即召集了遠東問題專家舉行了三天的圓桌會議，會中大多數的意見是承認中國新政權，放棄台灣的國民政府。只是在承認與放棄的時間與方式上仍有不同看法而已(資中筠，1987：265~267)。幾天後，美國國務卿艾奇遜(Dean Acheson)舉行記者招待會，提出美國對新政府承認的條件。第一、此一政府必須有效控制其所宣稱控制之地區；第二、此一政府表示願意履行其國際義務；第三、此一政府之統治必須得到其所統治下人民之同意(邵玉銘，1980：74)。艾奇遜的說法不過是官樣文章，特別是第三點的說詞更是美方主觀期待的國際外交辭令而已。因為，「政府之統治必須得到其所統治下人民之同意」乃民主體制的基本內涵，共產極權獨裁政府根本不能允許人民質疑它統治的權威，美國在外交上所承認的共產國家中又有那一個國家曾經符合這一條件？

一九四九年十二月八日聯合國大會在美國支持下通過決議，重申尊重中國領土的完整，要求一切國家避免在中國領土內獲得勢力範圍，或建立由外力控制的政權，或謀求特權。同月底，艾奇遜授意國務院有關人員草擬「對台灣問題政策宣傳指示」，該文件中指出：「台灣從歷史上和地理上是中國的一部份，純屬中國的責任範圍，與美國無關」(羅斯·凱恩，1984：245~249)。此時，台灣歸屬於中國並無疑義，祇是所謂「中國」是指中華民國或中華人民共和國，在國際社會仍有爭議罷了。

一九五〇年六月二十五日韓戰爆發，杜魯門總統於六月廿七日正式宣佈第七艦隊進駐台灣海峽，並阻止任何對台灣進攻的軍事行動，同時也監督「台灣的中國政府停止對大陸的一切海空攻擊」，更提出「台灣未定地位的決定，必須等待太平洋安全恢復，對日和約簽署，或經由聯合國考慮」(U.S. Department of States, 1950：157~161)。此一說法成為日後台灣獨立主張者引為重要依據 - 「台灣地位未定論」 - 的一項支柱³。

一九五四年美、台簽訂「共同防禦條約」，美軍協防台灣獲得了國際法上的基礎，而中華民國政府在台灣地區有效管轄其所屬區域，再加上在美國的支持

³ 台灣地位是否未定，根本不辯自明，儘管聯合國對日和約或台、日和約都未明言日本放棄台灣後台灣的歸屬，但那不過是避免台灣為中共攻佔的權宜之策。中華民國政府事實有效統治台灣並主張台灣是中國的一部分(中華民國代表中國)；中共亦宣稱代表中國並對台灣擁有主權，而雙方的邦交國亦都同意台灣是中國的一部份，只是彼此對「中國」的認知有歧異而已。有些與中共建交的國家刻意用「認知」或「注意到」中國對台灣擁有自主權的立場之字眼，基本上，還是因為台灣仍是中華民國政府合法有效統治。

下，至一九七一年，台北的邦交國還多於北京⁴，台北在聯合國的中國代表權地位穩固。可以說，海峽兩岸在這段期間內，雖都自稱代表中國，並否認對方擁有中國的合法主權，甚至視對方為叛亂集團，但雙方都有一種共識，即台灣是中國不可分割的一部份。另一方面，海峽兩岸政府都採取傳統國際法體系內強硬「排它性承認」的做法，而且都為相對集團內的多數成員視為「非法的政治實體」

（Soloman, 1981：5~11）。易言之，海峽兩岸政府都堅持「一個中國」的原則，並自稱本身才是「中國」主權的擁有者，為此，中共聲稱將「血洗台灣」或「解放台灣」，中華民國則誓言將「反共抗俄」與「反攻大陸」，雖然說雙方充滿了軍事對峙的強烈色彩，但實質上卻是對全中國（包括大陸與台灣地區）領土主權的公開宣示與主張。

韓戰後，由於美國對台灣的支持，中共在國際宣傳上不再採用「血洗台灣」或「以武力解放台灣」的口號，轉而宣稱「和平解放台灣」，如一九五五年七月中共總理周恩來在中共「一屆人代會」二次會議上宣稱「願同台灣的負責當局協商和平解放台灣的具體步驟」，一九五六年六月周恩來正式向中華民國要求「和談」等，然而在這些偽善外貌的背後，骨子裡卻不忘「也要準備採取其他方式達到解放台灣的目的」（彭懷恩，1985：36~38）。針對這種兩手策略，蔣中正總統在一九五五年六月四日便表示，「對中共絕不作任何方式的談判，亦絕無任何影響可以促使我對中共談判」；一九五七年三月四日，蔣中正總統更力斥中共是在製造「和謠」，並宣稱絕不會放棄支持大陸同胞的反共革命運動。一九五八年八月二十三日中共對金門發動砲戰，企圖以武力解決「台灣問題」，由於中華民國政府反共的態度堅定不移，加上美國的適時協助，中共終於知難而退。同年十一月三日，中國國民黨中常會通過「粉碎共匪和談陰謀實施計劃要點」；十二月三日再通過「策進大陸反共革命運動案」（彭懷恩，1985：36~38），在在顯示台北與北京勢不兩立的立場。

這種「漢賊不兩立」的政策，不但在兩岸軍事鬥爭上如此，在外交戰場上亦復如是。中華民國政府既以中國唯一合法的政府自居，而視中共為叛亂團體，任何友邦與中共建交，中華民國政府自不能坐視。基於「一個中國就是中華民國」的原則，「漢賊不兩立」，因此，中華民國政府只有選擇與該「友邦」斷絕外交關係。一九五一年一月六日，鑑於英國與中共建交，我外交部部長葉公超即發表撤回駐英外交使節的聲明指出：「北平中共偽政權，迄未獲得充分主權，亦乏大多數中國人民之衷心擁護。英國一向以啟建民主制度領導者著稱之國家，竟對亞洲典型極權主義之政權，率先發生正式外交關係---實已將英國民族所珍護之每項傳統的自由觀念，悉數貶損，因此，中國政府不得不撤回其駐英之外交使節」（黃剛，1998：9~10）。

⁴ 根據外交部條約司的統計，截至一九七〇年台北的邦交國為六十八國，北京則為五十三國（陳毓鈞，1996：15-16）

一九六四年二月十日外交部發言人針對法國與中共宣佈建交，並互換大使而發表與法國斷絕外交關係之聲明指出：「法國政府 宣佈與匪偽政權建立外交關係。中華民國政府認為法國政府此舉已將中、法邦交破壞無遺，無法再事容忍，爰決定自二月十日起與法國政府斷絕外交關係。中華民國政府茲特重申其基本國策為光復大陸，拯救同胞，並堅決反對兩個中國之任何主張，此項國策在任何情況之下絕不變更」(黃剛，1998：22~23)。

一九七一年中華民國退出聯合國，前一年(一九七〇年)我國為聯合國安全理事會常任理事國五強之一，與世界各國之邦交國多於中共，「漢賊不兩立」式之外交零和遊戲(Zero-Sum-Game)是我政府的基本外交政策。顯然這個政策為堅持「一個中國」之原則，反對兩個中國或一中一台的構思。值得注意的是，此一原則也是中共的外交基本原則，凡與中共建交的國家都必須與台灣當局斷絕一切正式外交關係。因此，即便台灣不堅持零和遊戲，中共也不能坐視。所以，如要將所有外交上的挫敗歸責於「一個中國」原則下的「漢賊不兩立」政策，恐怕也是過於簡化問題的本質。但不可否認，正因為此種堅持，所有外交上的可能創意，也都無法施展。

我國退出聯合國後，「一個中國」的原則，仍為政府所堅持，一九七二年日本與中共建交，我政府發表聲明指出：「中華民國政府鑒於日本政府此種罔顧條約義務(指中日和平條約)之背信忘義行為，茲宣佈與日本政府斷絕外交關係，並指出此應由日本政府負其完全責任。今田中政府竟片面背棄中日和約，承認中共匪偽政權而與中華民國政府斷交，不僅忘恩負義，為日本民族之恥，實亦違反日本最大多數國民之意願，且更嚴重損害中、日兩國與整個亞洲之遠大利益。光復大陸、拯救同胞為中華民國政府之基本國策，在任何情形之下絕不改變。中共匪偽政權，乃亞洲禍亂之根源，唯有在此一殘暴集團被推翻後，日本及亞洲之安全、自由與繁榮，始能獲得可靠之保證。」(黃剛，1998：49~51)。

台灣的外交政策與領導人的認知息息相關。一九七二年蔣中正總統在元旦告全國軍民同胞書中說：「今天我要鄭重宣示：中華民國和叛逆共匪，絕對是勢不兩立的」⁵，同年九月二十九日，行政院蔣經國院長也在立法院指出，「中華民國反共復國的總目標決不改變與中華民國對於共匪叛亂集團絕不妥協的堅定立場絕不改變」⁶，正因為領導人的態度如此，政府發言人對於日本與台灣斷交的聲明才會以日本「背信忘義」、「忘恩負義」、「為日本民族之恥」作為針砭。蔣經國院長在答覆立委質詢時更表示：「我相信，只要我們團結一致，努力奮鬥，總有一

⁵ 見台北：中央日報，1972年1月1日，版1。

⁶ 見台北：中央日報，1972年9月30日，版1。

天我們要在南京等待日本來向我們作第三次投降」⁷。此種意識形態掛帥的外交政策，此一時期在兩岸政府間可謂如出一轍。儘管台灣處於困局與劣勢當中，但仍舊堅持信念，毫不退縮，「這其中的關鍵，就在於台北和華盛頓仍維持外交與協防的關係」(陳毓鈞，1996：25)。

然而美台關係在尼克森(Richard M. Nixon)於一九六九年就職美國總統後，就逐漸顯露出轉變的端倪。尼克森在就職演說中，向中共發出了重要的訊息，他說：「我們的通話線路是敞開的」、「我們要求一個開放的世界 一個民族不管人口多少，都不能生活在憤怒的孤立狀態之中」，他意有所指的指出：「我們無法期待每一個國家都成為我們的朋友，但我們可以嚐試使每一個國家不成為我們的敵人」(陳敦德，1989：30)。其後透過國家安全顧問秀辛吉的密秘外交，不但試圖不使中共不成為敵人，更且逐步推動美國與中共雙方的關係正常化。

一九六九年八月八日美國國務卿羅吉斯(William P. Rogers)在坎培拉(Canberra)發表政策聲明指出：「我們承認，在台灣的中華民國與在大陸的中共都是存在的事實。我們也知道中共終必在亞太地區扮演重要的角色。我們真誠歡迎與中共重新談判」⁸。美國政府在兩岸政策上希望達到「兩個中國」或「雙重承認」的企圖已相當明顯。但鑑於台灣決不放棄光復大陸的「一個中國」原則，美國政府在一九七一年仍然向台灣表達三項保證：第一、美國遵守對中華民國一切條約之承諾；第二、繼續支持中華民國在聯合國的代表權；第三、在處理國際事務上，尊重中華民國的基本權利(關中，1985：20~21)。然而，上述的保證卻在季辛吉的穿梭外交下盡數被摧毀。

一九七一年十月當聯合國大會正在進行「中國代表權」的辯論時，季辛吉卻「恰巧」在中國大陸訪問，「中國代表權」的爭奪戰就此落幕，美國國務院原先擬具的「雙重代表權」⁹提案，亦無機會在聯合國大會討論與表決。一旦美國「雙

⁷ 同前註。

⁸ U.S. Department of State Bulletin, September 1, 1969, pp.179~180.

⁹ 美國政府「雙重代表權」的理論基礎係源自於一九七一年由哈佛大學出版蘭德公司(Rand Cooperation)的研究報告「重訂對華政策」(Remaking China Policy)一書。該書主張「一個中國，但非現在」(One China but not now)亦即美國在名義上承認中國領土完整，台灣為中國的一部份，但目前不作任何事實上的改變。美國可以一小步一小步地朝中國最後統一的方向前進，但基於兩岸之間的爭執尚未解決，所以台灣地位問題應由兩岸相互地和平解決。美國政府如此做有幾個好處：第一、美國可以以台灣未來歸屬為餌，逐步誘使中共和亞洲其他國家建立較為穩定與和平的關係；第二、保護台灣人民的福祉，應有充分的時間來培養有利的態度和發展必要的環境；第三、美國與台灣之間共同防禦條約之廢除，必須合理而誠實，並為台灣政府瞭解和接受(Moorsteen and Abramowitz, 1971：2~18)。根據以上的論點，一九七一年八月二日羅吉斯國務卿即宣佈：「中國問題的基本事實是兩個政府各自稱其為中國的唯一政府及全體中國的代表，在一個國際組織中之代表權無需影響任何一個政府的要求或觀點。---因此，美國將支持今年秋天聯合國大會提議中華人民共和國入會之行動。同時，美國將反對排除中華民國或剝奪其在聯合國代表權之任何行動」(陳志奇，1980：307)。同年九月，美國駐聯合國大使布希(George H.W.Bush)接受「美國新聞與世界報導」專訪時也表示：「雙重代表權」並非指「兩個中國」，而是「適應實際存在的實體」

重代表權」的提案在聯大表決通過，兩岸政府如何反應？中共歷經二十餘年才獲得聯合國中國代表權及安全理事會常任理事國的地位，會因中華民國尚在聯合國而放棄此一國際舞台？否則如何對內對外自圓其「一個中國原則」的論述？另一方面，中華民國政府雖喪失了中國代表權與安理會席次，如果有機會仍以國家的身份成為聯合國會員國之一，在國際外交處境日蹙的時刻，會因對「一個中國」原則的堅持，而自願放棄聯合國此一重要的國際活動空間及集體安全維護架構？顯然的，美國「雙重代表權」的構思如果真的在聯合國獲得多數認同，不但將成為一個全新的分裂國家模式的典範，也將直接地對兩岸的「一個中國」原則形成重大的考驗。但季辛吉的大陸之行，顯然相當程度的化解了兩岸政府可能面對的嚴肅考驗¹⁰。也沒有機會讓台灣當局仔細的考量。「一個中國」原則中的「一個中國」之定義，如果國際社會認同解釋權在我方或解釋權不在我方時，此一原則是否有彈性的調整空間。

根據外交部條約法律司的統計，一九七一年與台北建交的國家有六十七國，與北京建交的國家為五十四國。一九七一年我們退出聯合國，當年年底與台北建交的國家為五十六國，而與北京建交的國家則增至七十四國（衛民，1993：2）。儘管一九七三年行政院蔣經國院長提出了「總體外交」的策略，主張台北應透過多方面的管道與其他國家維持關係，他認為，除了形式上的外交關係外，應注意本質上的外交，只要我們有對外發展的能力，就能不斷發展我們的對外關係（蔣經國，1973：6~12）。根據這種外交策略，台北開始透過經濟、文化、貿易、科學、技術、旅遊等多方面的接觸，與無邦交國家建立起實質乃至於官方層次的關係。但由於兩岸外交零和遊戲仍未戢歇，我國在正式外交關係的建立上仍堅持「一個中國」原則，自一九七一年至一九七九年，總計與我國斷交的國家達五十國，而同一時期與我建交的國家僅東加王國、西薩摩亞及吐瓦魯三國。截至一九七九年年末，台北的邦交國共二十三國，北京的邦交國則增至一百二十七國（衛民，1993：2~4）。一九七九年美、台斷交後，台北只有藉由經濟實力與世界各國維持「實質交往」的關係。

如前所述，「一個中國」原則，是中國國民黨兩位蔣總統主政時期大陸政策

（U.S. News and World Report, September 20, 1971）。如就今日台灣的處境觀察，美國此一「雙重代表權」之建議，不但是對於事實與現狀的描繪，更有助於台北與北京朝向雙贏的方向發展，對台灣來說更是一項有利的保障，只可惜此案未能成真。

¹⁰ 美國駐聯合國大使布希曾要求季辛吉赴北京的日期展延，但白宮沒有同意，致使聯合國內謠言滿天飛，影響投票的結果。有學者就認為美國的舉動皆被其他國家視為美國本身中國政策轉變的徵兆（Bellows, 1976：593~594）。季辛吉卻不同意此一看法，他認為這是大勢所趨，當一九七一年七月十五日尼克森總統宣佈將於次年訪問中國的聲明時，就已決定了這個必然結果，與聯大開會期間，其本人秘訪中國並無關聯（Kissinger, 1997：775~776）。季辛吉的說法有一定的信度，但聯大表決「排我納匪」案時，支持我國者僅三十五國（張彝鼎，1971：349~350），與我們當年底尚有五十六個邦交國觀察，顯然有相當大的差距。季辛吉的大陸行要說完全沒有影響恐怕很難具有說服力。

的基調，它除了有民族主義的認同意識外，更有對文化正統與政治法統的堅持。一九七八年十二月廿九日蔣經國總統接見美國派往台北，處理美、台斷交後續事宜的代表團時就表示，「中華民國自一九一二年建國以來，一直是一個獨立之主權國家，中華民國是中國文化與中國歷史唯一真正的代表。中華民國政府是依據中華民國憲法所產生的合法政府。中華民國的存在一向是一個國際的事實。中華民國的國際地位及國際人格，不因任何國家承認中共偽政權而有所變更」(黃剛，1998：76~77)。蔣經國總統的說法正足以說明這種對「文化正統與政治法統」堅持的立場。這種「文化正統」的堅持，相較於中共文革期間對中華文化的破壞，有其維繫民族文化的正面價值。而對於「政治法統」的堅持，如就民主自由與共產極權的經驗觀察，也有維護華人世界民主自由命脈的燈塔意義。

總言之，台灣對於「一個中國」原則的堅持，如就整個中國（包含台灣與大陸地區）而言，是正確、也是必需的。然而，當國際局勢轉變時，特別是「一個中國」內在意涵的解釋權明顯的不屬於我方時，我們是否只須看到「中華民國存在的事實」而不必理會「中華人民共和國存在的事實」，恐怕仍有斟酌的餘地。堅持中國的統一（未來「一中」）是可以標誌的信念，但「一中」之下，現存著兩個政府的事實，在我們有機會讓國際社會普遍認同時，兩岸政府顯然都被意識形態矇上了眼睛，等到國際局勢不允許時，中共當然不會放棄它擁有解釋權的政治優勢，對台灣當局的任何求生存之變通作法，拉高分貝以誤導國際視聽，企圖將台灣困死。但是終蔣經國總統的時代，即便是美、台斷交，局勢不利時，「一個中國」原則的國內自我認同仍是強烈與堅定的。一九八八年，蔣經國總統過世的當年年底，與台北有正式外交關係的國家已盪至谷底為二十二國，中共則有一百四十一個邦交國（衛民：1993：2）。台灣外交環境之惡劣，隨著政治環境的改變，已經不能不有新的思維了。唯美、台斷交後，台灣面對新的困局與窘境，在兩岸政策上，仍然企圖主導議題，以爭取人心，徐圖進取，「以三民主義統一中國」的號召，就是當時重要的代表作。而面對中共外交勝利後「招降式」的統戰陰謀，政府也具體的提出「三不政策」以為回應，以下我們將分述這兩個議題。

第二項 以三民主義統一中國

一九五〇年代面對中共的武力威脅，國民黨政府並未因此退縮，反共復國是當時重要的大陸政策。儘管台灣並未放棄以軍事力量作為光復大陸的後盾，但實質上美、台間的「共同防禦條約」，卻相當程度的限制了台北逕以軍事反攻大陸的可能性。美國艾森豪(Dwight D. Eisenhower, 1890~1969)總統時代(1953~1960)的國務卿杜勒斯(John F. Dulles)就曾在參議院發表聲明指出：「假如中華民國對大陸採取軍事行動，必須事先取得美國的同意」(林正義，1985：19~21)。一九五八年八月二十三日台海危機爆發後，美、台於十月間同時發表了聯合公報，公報中指出：「---鑑於兩國現正履行之條約係屬防禦性質，中華民國政府認為恢復

大陸人民之自由乃其神聖使命，「達成此一使命之主要途徑，為實施孫中山先生之三民主義，而非憑藉武力」¹¹。此一公報，除了表明了美方對台北使用軍事力量統一中國的保留態度外，也提出了另外一個統一的途徑，即實施三民主義。

一九六〇年代反共復國、光復大陸仍是國民黨政府所堅持的兩岸政策。一九六〇年九月國民黨第八屆三中全會通過了「反共建國綱領」(李雲漢, 1991: 337~344)。一九六九年三月國民黨十全代表大會也通過了「積極策進反攻大陸」案，但已轉而強調反攻大陸的工作是七分政治三分軍事、以政治為主，以軍事為從，以主義為前鋒，以武力為後盾的基本策略(秦孝儀, 1978: 288~292)。這是因為國際體系已逐漸改為和平競賽，以武力反攻的可能性也已降低，因而強調政治反攻。一九七五年蔣中正總統辭世，次年十一月，中國國民黨召開第十一屆全國代表大會。大會通過全黨奉行「總裁遺囑決議」和「反共復國行動綱領」(秦孝儀, 1978: 342~344)，提出堅決維護中華民國憲法所制定的國體，貫徹反共復國的總目標，誓言不與中共妥協，而將蔣總裁遺囑中的「奉行三民主義、光復大陸國土、復興中華文化及堅守民主陣容」作為全黨同志的神聖使命。

一九八一年三月國民黨召開第十二次全國代表大會，大會通過了「三民主義統一中國」案，宣稱三民主義救中國、共產主義禍中國。並申言國民黨在台澎金馬復興基地，實行三民主義建設，成效大著，為大陸同胞所嚮往。同時認為中國的富強，世界的和平，只有摧毀共產暴政，以三民主義統一中國才能實現。大會還發表宣言，強調建設台灣與統一中國是不可分的，唯有建設台灣，才能實現以三民主義統一中國，也唯有以三民主義統一中國才能使台灣永遠保持安定進步¹²。一九八二年十月我國民間成立了「三民主義統一中國大同盟」，誓言要使統一的中國成為一個真正獨立、真正民主、真正自由、真正均富、真正進步、真正開放、真正和平的中國，並要求所有在台灣、海外及大陸的中國人以及台灣當局負起重建統一中國的責任，為貫徹以國父孫中山先生手創的三民主義統一中國而貢獻心力，不達到以三民主義徹底實現於全中國絕不中止¹³。

三民主義是國民黨總理、中華民國國父孫中山的遺教，其主要的精神在於透過對主義的實踐達成國家統一：政治民主、經濟自由與社會均富的目的。中華民國憲法前言明訂制憲的依據為「國父遺教」，憲法第一條也揭櫫「中華民國基於三民主義為民有、民治、民享的民主共和國」。中華民國政府播遷來台來後依據孫中山的遺教，逐步實踐三民主義的內涵。一九七〇年代可謂台灣外交史上黯淡的歲月，但三民主義中民生主義理念的推動，卻也在同一時期開啟了台灣經濟的奇蹟，和同一時期中國大陸落後的共產經濟體制形成強烈的對比，也奠定了台灣

¹¹ 見台北：中央日報，1958年10月24日，版2。

¹² 見台北：中央日報，1981年4月3日，版1。

¹³ 見香港：香港時報，1982年10月23日，版2。

採行務實外交的後盾。更由於經濟建設的成功，使台灣更有信心推動民權主義的政治革新，如果政治革新也能成功，台灣經驗與大陸經驗，事實上也就是三民主義與共產主義實踐的經驗將能高下立判。台灣經濟與政治的現代化成就將和世界民主國家的主流價值相結合，而成為全球華人的驕傲及推翻共產極權體制的希望與借鏡。因此，在面對外交的挫折及中共偽善的笑臉攻勢或統戰陰謀時，以「三民主義統一中國」的政治號召，可謂直指中國問題的核心。誠如一九八二年六月十日行政院長孫運璿在第十一屆美、台「中國大陸問題研討會」上所說，中國的統一應該以全體中國人民的自由意願為基礎，中共應儘速放棄「四個堅持」，加緊努力改變生活方式，只要大陸上的政治、經濟、社會及文化等各方面與自由中國的差距不斷縮小，中國和平統一的條件自然就會日趨成熟¹⁴。

國民黨政府在國際外交受到挫折後，藉著以「三民主義統一中國」的政治號召突圍，至少凸顯了一個重要的事實，亦即兩岸的鬥爭，並不是黨與黨之間的鬥爭，而是民主自由或極權專制之生活方式的選擇。台灣在自信中日趨鬆綁與開放，黨禁、報禁乃至於戒嚴令的解除，以及開放台灣地區民眾赴中國大陸探親的人道考量，在國際視聽上都能獲得正面的迴響。一九八七年七月中國國民黨秘書長李煥公開表示，中國國民黨向大陸展開政治反攻，不是要取代中共的政權，而是要促進大陸的政治民主、新聞自由與經濟開放，使中國解除共產主義桎梏，成為民主自由的現代國家（蔡政文、林嘉誠，1989：140）。這一段談話，足可說明兩岸分裂與鬥爭的本質，以及提出以「三民主義統一中國」的重要意義。

第三項 我國三不政策的意義

一九四九年兩岸分治後，國共雙方對於中國主權的競爭未曾稍歇。台灣在退出聯合國之前是世界多數國家所承認的中國主權之代表，自然不能對主權作任何退讓。一九七一年台灣退出聯合國、一九七九年美、台斷交，國際情勢對我不利時，台灣仍義無反顧的堅持對中國主權持有的立場，除了對中國民族主義的信念外，相信仍有避免台獨引起兩岸烽火的意義，而「一個中國」的原則，更顯然具有安全閥的作用。一九八七年十一月二十五日，蔣經國總統就曾指出：「自古寧頭戰役到現在---大家始終堅守兩大政策，一項是堅決不和共匪接觸談判，一項是堅決反對台獨的分離意識¹⁵」，可見得中國國民黨反台獨的一貫立場。至於國民黨對國、共談判創劇痛深，彼此又都視對方為叛亂團體，一九四九年以降雙方為爭奪中國代表權，在海內外文鬥武鬥，彼此更無接觸談判的善意與環境。

美國與中共關係逐漸正常化後，由於美國堅持台灣問題需和平解決的立場，中共不得不配合演出，一改昔日武力解放台灣的訴求，另擺出「和平統一」的笑

¹⁴ 見台北：中央日報，1982年6月12日，版2。

¹⁵ 見台北：中央日報，1987年11月26日，版1。

臉攻勢。一九八一年九月卅日中共人大常委會主席葉劍英提出了俗稱「葉九條」的九點和平方案，企圖改變世人對中共窮兵黷武的印象。我國行政院長孫運璿就曾一針見血的點出：「中共政權的和平建議，有一個連帶條件，即是承認他們自命的政權是中央政府，如果我們和他們談判，表示我們願意被認為是一個地方政府」（蔡政文、林嘉誠，1989：134）。顯然主權問題仍是雙方無法解開的死結。

其實，國民黨政府早就對中共「和平統一」的促談策略擬就了應對的方針。一九七九年蔣經國總統就曾明確的宣示：「我們黨根據過去反共經驗，採取不妥協、不接觸、不談判的立場」（朱新民、洪中明，1992：71）。「不妥協、不接觸、不談判」就是俗稱的「三不政策」，也是國民黨政府面對中共和談攻勢時最嚴正的立場與最明確的大陸政策。有學者分析「三不政策」在實際運作的過程中，可以發生如下的功效（朱新民、洪中明，1992：72）：

第一、三不政策做為一個手段，可以避免及防止中共對台的直接滲透、顛覆或大軍壓境。

第二、三不政策作為國民黨的政府建立國防體系、強化軍備以應付中共犯台之正當性、合法性基礎，另一方面，中共不放棄武力犯台的作法，也為三不政策的存在提供了良好的憑藉。

第三、三不政策的彈性控制機制，可以隨主客觀因素的變動而彈性地控制兩岸各種交流的幅度、速度與鬆緊度，國民黨政府可以藉此彈性機制來掌握兩岸交流收放之間的主導權。

第四、三不政策可以在兩岸發生巨大變局時，所造成的巨大衝擊力在先經過民間的緩衝區域後，減少對國民黨政府政權上的致命衝擊，以維持國民黨政府在政治上的生存權。

以上的論述，就今日兩岸的現狀觀察，恐怕猶有商酌的餘地。捍衛中華民國的主權，維護中華民國的國家地位，確保台、澎、金、馬的民主自由與繁華富裕，才是當年「三不政策」的主要思考。中共不願面對中華民國政府事實存在並有效統治所轄區域的現實，不與台灣對等談判，才是台灣不得不築起「三不政策」高牆的主因，在台灣民主化尚未落實到一定程度，資訊未能充分流通，人民的心防尚未完全建立前「三不政策」確有其時代的意義與需求。

隨著台灣政治的解嚴與開放，兩岸民間的交流逐漸熱絡時，「三不政策」也逐步限縮在兩岸政治間的層面。而實際上到了李登輝總統主政的時代，兩岸政府已透過「民間」的白手套妥協、接觸與談判，唯有我黨政軍警仍堅守「三不政策」。

縱觀自一九四九年至一九八八年蔣經國總統辭世的四十年間，國民黨政府始終秉持著「一個中國」的原則，不論在國際外交上是順境或逆境，「一個中國」

原則中的「一個中國」都堅決主張是一九一二年建國至今的中華民國。堅持「一個中國」原則的目的可能基於民族情感，也可能基於對政治理念的堅持。反對二個中國、反對台灣獨立就是基於民族情感。堅持自由、民主與均富的生活方式亦即堅持「以三民主義統一中國」就是基於對政治理念的堅持與對全體中國人民福祉的負責。至於「三不政策」的運用，是一種因時制宜、依勢利導的策略，時勢改變時，自有其可以調整的彈性運作空間。

第二節 李登輝總統執政之初期我國的大陸政策

一九八八年元月蔣經國總統逝世，李登輝副總統依憲法的規定宣示就職繼任總統，之後再接任中國國民黨主席，開始了為期十二年的李登輝總統主政時代。李登輝總統主政前期，無論國內外環境與機會比起蔣經國總統執政晚期都要來的好。這一時期國內經濟快速且穩定的成長，政治民主化進程加速邁進政治已開發之列，社會力的迸發，更讓台灣繼經濟奇蹟之後，普獲民主世界的重視。同一時期，中國大陸卻爆發了中共軍隊以武裝力量攻擊要求民主改革的大學生，而震驚全球的天安門事件。國際間一片撻伐之聲，國際局勢顯然較有利於台灣。兩岸之間的互動更因經貿文化等非政治層面往來的熱絡及兩岸政府刻意的經營，大有解凍與進一步和解的傾向。無如李登輝總統的康乃爾之旅，造成中國對台北當局的嚴厲批判，對立與衝突的氣氛再度瀰漫。因此，李總統的美國康乃爾之行，可以說是李登輝總統主政時期，兩岸關係的分水嶺¹⁶。

本節以康乃爾之行前，李登輝總統主政下的我國大陸政策為探討對象。而國統綱領的訂定，一個中國原則的變與不變，與「李六條」的宣告是此一時期我國大陸政策的重要觀察點。而大陸委員會與海基會的運作模式，以及透過海基會與海協會的磋商談判，所營造的兩會負責人辜振甫董事長與汪道涵會長的會晤，所形成的兩岸和解氛圍，也都是這段期間的重要大事，從此也可窺探此一時間我國（或中國國民黨）的大陸政策。

第一項 國統綱領的內涵及其影響

¹⁶ 蘇起教授就持上述看法，因而以康乃爾之行作為李登輝總統主政前後期的切割點，見（蘇起，2001：3）。

台海兩岸朝向正面發展的互動關係，應該說是奠基於蔣經國總統主政的後期。儘管一九七九年美、中建交的第一天，北京就宣佈停止對金門、馬祖長達二十餘年的砲擊（1958.08.23~1978.12.31），台北隨後也釋出善意，停止反擊，且一九八二年雙方都停止打宣傳彈以互示善意。但一九八五年元月北京領導人鄧小平正式呼籲蔣經國以「一國兩制」模式進行談判，並保證「你不吃掉我，我不吃掉你」（陳毓鈞，1996：40）。美國國務院主管台灣事務的官員班立德（Mark Pratt）在一項研討會上也以「台灣的未來」為題，頗具鼓勵意味的指出：「台灣與中國大陸日增的接觸，將有助於造成發展雙方關係的共同興趣」（Pratt, 1985：16~17），但台灣顯然仍是小心翼翼，避免陷入中共的統戰陰謀。

一九八七年七月十五日蔣經國總統宣佈解除長達四十年的戒嚴令，同時也開放黨禁¹⁷、報禁，九月間又開放人民到大陸返鄉探親，不但使台灣的民主化向前大步邁進，對於兩岸的互動也提供了良好的基礎。雖然有人認為蔣經國總統改變大陸政策的作法是化解美國的壓力並且制約台獨勢力的發展（賈亦斌，1993：175），也有人指出，蔣氏解除戒嚴令與開放大陸探親，顯然與北京秘密接觸的結果有關（沈誠，1995）。無論如何，都可以說明台灣當局大陸政策的調整，在蔣經國總統的後期即已定調。一九八八年三月白宮發言人費茲瓦特（Marlin Fitzwater）針對雷根總統在白宮接見中共外長吳學謙的發言，進一步闡釋說：「總統歡迎過去一年，中國大陸與台灣間所發生的交流。總統表示希望在緊張情勢鬆弛之氣氛中續有進展，美國將繼續尋求促進此項氣氛」（丁守中，1988：93）。李登輝總統就任之初，黨內地位尚未穩固，承續前任蔣經國總統的政策以獲取認同與支持，當然是首要之務，更何況此一大陸政策又受到美國的加持，李登輝總統其實是別無選擇的。

一九九一年李登輝當選中華民國第八任總統，歷經二年多的權力重組，李登輝總統在中國國民黨內已擁有穩固的地位與無可撼動的權力。在憲政改革上，他開始大刀闊斧的進行政治改造，在一九九一年中華民國第一次憲法增修條文的序言中，就揭示著憲政工程的改造是「因應國家統一前之需要」而作的增修。可見此一時期「中國的統一」仍是國民黨大陸政策的核心價值。因此，在兩岸關係的處理上，面對日益頻繁的民間交流，國家不能沒有基本的政策與方向。

一九九一年十月七日，總統為使我國能在自由、民主的原則之下，加速國家統一，同時研究並諮詢有關國家統一之大政方針，特以任務編組的方式，在總統府之下設置了「國家統一委員會」（簡稱國統會）。學者認為，國統會的設置應有以下二項主要任務，第一，作為國家統一大政方針的最高決策諮詢機構；第二、擬定有關邁向統一過程的基本原則與綱領（朱新民、洪中明，1992：102~103）。

¹⁷ 事實上早在一九八六年九月二十八日民主進步黨成立時，儘管按照當時的戒嚴體制，此舉明顯屬於違法，但蔣經國總統仍指示不要取締。（陳毓鈞，1997：350）

一九九一年三月十四日行政院第二二二三次會議通過了由國統會所草擬，總統所公布的「國家統一綱領」(簡稱國統綱領)，成為四十年來中華民國政府所提出的各項統一方案中，最具代表性的方案，也是此一階段中華民國政府在推動兩岸關係與統一政策的主要依據(張五岳，1992：258)。次(一九九二)年九月「台灣地區與大陸地區人民關係條例」正式施行，使得兩岸人民之往來及其衍生的各種法律事件得以建立規範。如果加上一九九一年一月行政院所下轄「大陸委員會」(簡稱陸委會)的設立，成為統籌政府大陸工作的專責機構，及政府結合民間力量所籌設的「海基會」，作為政府唯一授權處理涉及公權力之兩岸事務的民間中介團體來看，政府主管大陸工作的決策執行體系已日臻完備。時任陸委會主任委員黃昆輝就說(黃昆輝，1991：2)：

從兩岸關係發展歷程來看，可將民國八十年視為關鍵轉捩點。之前，兩岸關係處於隔絕與對立，雖有試探交流，仍缺政策方向；八十年國統綱領頒布施行與八十一年兩岸關係條例暨施行細則制定施行以後，兩岸關係逐漸呈現了由隔絕走向交流；由對立走向和緩；由紛亂摸索走向制度與理性的發展。

此一也被大陸學者譽為四十多年來第一個較為系統、具體的國統綱領(任品生，1991：26)，其旨在於宣示海峽兩岸應在理性、和平、對等、互惠的前提下，坦誠交流、合作、協商，以期建立一個民主、自由與均富的統一之中國。至於統一的進程必須分階段，有步驟的逐步去達成。因此，國統綱領設定了近程、中程與遠程的三階段步驟。近程是交流互惠階段；中程是互信合作階段；遠程則是協商統一階段。

我們進一步就國統綱領的實質內容來觀察，它分成了「前言」、「目標」、「原則」與「進程」四個部份。前言開宗明義的點出了追求中國統一的願望，但統一的目標是統一的中國必須是「民主、自由、均富的中國」。國統綱領的原則強調，大陸與台灣都是中國的領土，統一是中國人共同的責任，它是以全民的福祉為依歸，而不是黨派之爭，而且中國的統一，應以發揚中華文化、維護人性尊嚴、保障基本人權及實踐民主法治為宗旨；同時統一的時間與方式，必須尊重台灣地區人民的權益與維護台灣地區人民的安全與福祉，在理性、和平、對等及互惠的原則下，分階段逐步達成。

在統一的進程上，國統綱領明揭：一、在近程交流互惠階段，首重促進瞭解、化解敵意；在交流中不危及對方的安全與安定，在互惠中不否定對方為政治實體，以建立良性的互動關係。其次，逐步建立兩岸交流的規範；放寬各項限制，並設立中介機構，以維護兩岸人民的權益。再者，雙方應各自努力：大陸地區應積極推動經濟改革，實行民主法治；台灣地區則應加速憲政改革，建立均富社會。

最後雙方摒除敵對狀態，在一個中國的原則下，以和平方式解決一切爭端，在國際間相互尊重、互不排斥，藉以進入下一階段。二、在中程互信合作階段，兩岸應建立對等的官方溝通管道，並開放三通（通郵、通航、通商），共同開發大陸地區，以縮短兩岸人民生活差距。同時兩岸應協力互助，參加國際組織與活動，且推動高層人士互訪，以創造協商統一的有利條件。三、在遠程協商統一階段，透過協商機制，依據兩岸人民意願，秉持政治民主、經濟自由、社會公平及軍隊國家化的原則，以建立民主、自由、均富的統一中國¹⁸。

國統綱領在前言中所標誌的「統一」的願望，不但延續著國民黨一貫的大陸政策，也應為中共所樂見。當然不認同「台灣的終局應與中國統一」的人士可能對此有異見，如時任民進黨政策設計研究中心主任的陳忠信就認為國統綱領「仍深深被『法統』、『一個中國』這類舊時代的殘餘所束縛」（陳忠信，1993：130）。但國民黨「大陸政策的本質就是國家統一政策」（馬英九，1992：9~10），是明確與清晰的。統一與獨立，何者對於台灣地區的人民最為有利，固然可以辯論，但就地緣政治來觀察，主張未來的統一，對緩和兩岸的緊張關係最為有利，應是不爭的事實。

國統綱領主張統一的中國應是「民主、自由、均富的中國」。民主、自由是當前人類社會的普世價值，而為人民創造均富的生活則是國家與政府存在的價值與目的。中華人民共和國憲法第二條宣稱，「中華人民共和國的一切權力屬於人民」¹⁹，第三條強調「全國人民代表大會和地方各級人民代表大會都由民主選舉產生，對人民負責，受人民監督」。儘管中共對「民主」的解釋與自由世界有所出入，但是「民主」的大纛仍是不可敵擋。其次，中共一九八二年憲法第二章臚列了公民的基本權利與義務。言論、出版、集會、結社、遊行、示威等各項自由的明定保障，在在說明「自由」理念的普遍性。再者，中共憲法第十四條強調應「逐步改善人民的物質生活和文化生活」，雖然未必直接等同於「均富」的意涵，但第六條主張「社會主義公有制即全民所有制」，兩相對照，當不能反對「均富」的主張。

準此，國統綱領中主張建立「民主、自由、均富的中國」之目標，應可成為兩岸相互砥礪、共有努力的方向。然而，代表官方意見的北京人民日報卻批判：「國統綱領」顯示「台灣當局仍然未能放棄所謂『三民主義統一中國』的『目標』」。另外，為中共傳聲的香港文匯報，更指稱前述目標，「就是企圖顛覆社會主義，復甦資本主義」²⁰。事實上，保障人民能過著「民主、自由與均富的生活」，其中「民主、自由」是對人性尊嚴起碼的尊重與最卑微的要求。「均富」則是國家或

¹⁸ 以上「國統綱領」內容，引自（邵宗海，1997：387~389）。

¹⁹ 以下中華人民共和國憲法引自《世界各國憲法選集》，（許世楷，1995：315~355）。

²⁰ 北京「人民日報」與香港「文匯報」之引文，轉引自（明居正，1993：61）。

政府不可迴避的責任。中共當局如不能敞開心胸、拋開意識形態的思維模式，兩岸關係難有進展。

國統綱領的原則除針對人性尊嚴、基本人權與民主法治表達重視，以作為統一的基底外，「尊重台灣地區人民的權益並維護其安全與福祉」的訴求，其實是相當謙卑的。台灣方面刻意不提「尊重台灣地區人民的意願」此一民主價值的基本要義，而考量國內外環境及中共可能的反應，將「中國的統一」作為尋求兩岸和解與互信的基礎及政治上的最大公約數。儘管台灣島內的分離意識正逐漸在發酵，反對勢力也不認同統一的主張，但國民黨政府追求中國統一、反對台灣獨立的立場與擔當明確而堅定，對化解兩岸的對立已充分展現了誠意。因此，「理性、和平、對等、互惠」的原則，應是兩岸要進入實質統一進程的基本配備。最後，國統綱領將統一的步驟規劃為近程、中程與遠程三階段，每一階段各有其應達成的目標，藉此作為循序漸進，確保全中國人民都能享有「民主、自由、均富」的生活，這才是對兩岸乃至於全體中國人最有利的統一模式。

本論文第二章曾論及整合理論，本研究認為國統綱領的設計，相當程度的契合此一理論。普佳拉 (Donald J. Puchala) 就指出，區域性整合是一種多面向的合併過程，包括有領土、政府、政治制度、經濟、社會及文化等不同面向的合併 (Puchala, 1970: 740) 杜意奇 (Karl W. Deutsch) 則將國際性的政治整合解釋為，在某一個區域內的人民，經過長時間強烈而廣泛地推動，並在和平轉變的過程中，達成一種制度化的禍福與共狀態 (Deutsch, 1969: 5) 海斯 (Ernst B. Haas) 也提出區域性整合的研究，在於解釋某些國家為何與如何放棄各自全部的主權，以及他們為何與如何自願地和鄰國混合或合併在一起，從而失去原有的主權以尋求解決各國之間爭端的新方法 (Haas, 1970: 610)。大部分的學者都認為整合的運作過程乃是漸進性與漫延性的。理論上，要進行整合的兩國 (或兩個政治實體) 可先從爭議性較少的事項，如文化、經貿等展開接觸交流，然後再逐步擴及如主權、政治制度等複雜的議題，以此產生擴散 (spill-over) 效果。國統綱領所規範的階段性步驟，其實就是主張從爭議性較少的民間交流著手，藉著民間的互動與合作，創造彼此瞭解與互信的基礎，再逐步擴散到較複雜與敏感的其他議題。可以說，兩岸的統一不應該只是官方片面的合併統一 (事實上以台灣的民主環境來看此種假設根本不可行)，而應該是透過雙方民間交流互動，相互了解之後，逐步擴及政府層面的接觸而達水到渠成的雙贏模式，始為可行之道。

然而，中共似乎只願對國統綱領中所揭示的統一立場表示肯定，一位負責對台工作的中共領導人認為「這份文件 (指國統綱領) 主張只有一個中國，中國應當統一 我們對此表示讚賞」²¹。中共國務院總理李鵬在「七屆人大四次會議」上的「工作報告」中也指出，「最近一個時期，台灣當局多次發表了有關主張國

²¹ 見北京：人民日報 (海外版)，1991年3月16日，版1。

家統一的言論，並準備採取某些客觀上有助於發展兩岸關係的措施，對此我們表示歡迎」（李鵬，1991：版5）。但相對於國統綱領中的實質內涵卻多所批判甚或不能認同。

以國統綱領進程中的初期交流互惠階段所指出：「以交流促進了解，以互惠化解敵意；在交流中不危及對方的安定與安全，在互惠中不否定對方為政治實體，以建立良性互動關係」的主張來說，台北當局在國統綱領公布後的同（1991）年五月正式宣布終止動員戡亂時期，明確的向北京與國際社會傳達中華民國將排除以武力作為達成統一的手段；同時也承認中共為有效統治大陸地區的政治實體此項善意，但中共卻完全採取否定的態度（吳安家，1996：35）。中共認為「不否定對方為政治實體」的目的就是要讓台灣以一個獨立的政治實體進入國際社會，謀求外交上所謂的「雙重承認」；同時要求大陸承認台灣為所謂獨立的、對等的政治實體，在「國際間相互尊重，互不排斥」，是「違背兩岸人民以及中華民族利益的」；另外，按照國際法，一個國家不可能存在兩個代表這個國家的對等政府，所謂「雙重承認」只會導致「兩個中國」或「一中一台」，使得兩岸走向分離，而不是邁向統一²²。

中共從政治意識形態觀察國統綱領，自然不能接受台灣是一個政治實體；中共一向以中央政府自居，台灣不過是「中國領土不可分割的一部分」，又豈能與中共中央談「對等」，要求「平起平坐」？台北主張「根據兩岸人民意願，秉持政治民主、經濟自由、社會公平及軍隊國家化的原則，共商統一大業」，中共卻認為這些內容顯示，台灣「仍然未放棄所謂『三民主義統一中國』的目標。這不是務實明智的選擇，只是一種不切實際的幻想」²³。中共以霸權的心態要求台灣俯首稱臣，不肯面對兩岸分裂分治的現實，實為兩岸交流無法順利開展的主因，更顯見中共對其社會主義制度毫無信心。

國內也有學者對國統綱領的積極性提出質疑，認為國統綱領固然以統一為重要目標，但是卻未將其絕對化而視為最高目標（明居正，1993：58）。時任陸委會主委的黃昆輝指出，國家統一是我們追求的目標。但是，我們有更高一層的理想，那就是經由國家統一過程的妥善規劃與推動，兩岸人民的福祉也隨之提高。換言之，兩岸的統一在此只是手段，增進兩岸人民福祉才是目的（黃昆輝，1991：16）。的確，崇尚自由民主的國家都能認同盧梭社會契約論的精義，亦即國家的本身並非目的，而是創造人民福祉的手段。當政府的行為破壞社會的契約，違反或壓抑主權體的集體意志時，國家將陷於滅亡（盧梭，2000：110）。

²² 以上論述見諸人民日報評論員，〈許台灣『國家統一綱領』〉，北京：人民日報（海外版），1991年3月18日，版1。人民日報向當中共之機關報，故本文以為該評論員之意見應可視為中共官方之意見。

²³ 同註22。

對於前述陸委會主委黃昆輝所代表的政府立場之觀點，邵宗海教授提出了三點外界的質疑：第一、統一過程的妥善規劃與推動襯托了過去幾年大陸政策的保守與緩進，會否因而引起主張快速步伐者的不滿？第二、提高兩岸人民的福祉是個崇高理想，但想在很短時間內提昇對岸人民生活的品質，拉近兩岸之差距，顯有其現實上的不可能，是否這也導致了批評者認為政府有意在統一路上設置路障？第三、兩岸統一在此變成「手段」，會不會讓統一論充滿神聖使命的支持者認為政府在這方面缺乏誠意（邵宗海，1997；5）？

上述的疑慮誠然可以理解，但回答此種疑慮其實一點也不困難。

第一、兩岸歷經五十餘年的分隔（如從馬關條約後起算更超過一世紀），雙方在各自選擇的模式中試驗、發展，無論在文化、教育、思想、社會體制上都有落差，特別是經濟體制、政治制度及意識形態上的距離更是明顯。對於常往來於兩岸者或許較能調適，但兩岸絕大多數人民之間其實是陌生與不瞭解的，尤其大陸的傳播媒介在中共政權的控制之下，多數民眾對台灣的理解是片面與制式的；台灣近年來民主化的結果，資訊的流通是普遍與全面的，面對中共對台灣政治上的打壓，台灣島內的民心不會無動於衷。因此，在中共對台灣毫無善意，或在中共內部看不到有民主化的可能時，政府的大陸政策恐怕仍以確保台灣二千三百萬民眾的安全與安定為優先選項。緩進或激進或許都不是最佳的選擇，是否有執兩用中的策略？恐怕需要大智慧。

第二、國統綱領明揭追求中國統一的立場。統一前必然有許多事項需要雙方的理解互信，才能達到我們追求「民主、自由、均富」的目的。台灣民主化的經驗是全球華人最寶貴的資產。提高兩岸人民的福祉固然是個崇高的理想，希望對岸能儘速提高人民生活的品質恐怕也不是那麼實際，或一蹴可及。但台灣民主化的經驗作為全球華人的燈塔及其可能引發的效應，恐怕是全球華人，特別是中國大陸知識界有良知的知識分子，靈魂深處最深切的期盼。九七回歸後的香港，若非猶需作為向台灣宣揚「一國兩制」的樣版，五十年不變的承諾，恐怕早已煙消雲散，又何勞五十萬港民於二〇〇三年七月一日走上街頭爭取民主（六四天安門的經驗，足可讓港民主動回家當順民）。一九四九年蔣中正先生率領軍民東渡來台，又豈是為了一黨之私或一己權位之爭？「奉行三民主義、光復大陸國土、復興中華文化及堅守民主陣容」的遺囑言猶在耳，「光復大陸國土」的思維或作法或可調整，其餘三項也都可以棄之不顧？台灣軍民五十餘年來與中共間的鬥爭、競爭所為何來？「以三民主義統一中國」何錯之有？若覺「三民主義」「礙眼」，不能提「三民主義」，但三民主義的根本內涵就是在追求「民主、自由、均富」的統一之中國，「民主、自由、均富」是現代社會作為一個人最卑微的「維護人性尊嚴」的要求。台灣如果不堅持這一點，不但無以維護現有的一些民主成果，

也無法獲得全球華人及世界各民主國家的支持。中國統一的結果如果是台灣被赤化，不但是全體台灣人民的悲劇，更是中國人民民主希望的幻滅，台灣將無以向中國及世界歷史，尤其是民主政治史交待。因此，在統一的進程上設置條件，不是在設置路障，而是要確保統一是朝歷史的正確方向前進。

第三、統一究竟是目的還是手段？根本無庸爭議。問題的癥結在於中共是否願意民主化、自由化？中共憲法第一條宣稱「中華人民共和國是工人階級領導的、以工農聯盟為基礎的人民民主專政的社會主義國家」（許世楷，1995：315）。一個採階級領導的國家，如何實行真正的民主？「人民民主專政」中的「民主」與「專政」根本就不相容，自欺則可，眼睛雪亮的人民如何能欺？中共如果真能民主化、自由化，又何需擔心台灣會分離出中國而他去？兩岸的統一，肯定需要時間，一點也急不得，否則將會自亂陣腳。

總括來說，國統綱領的宣布，象徵著台灣的大陸政策已跨出了一大步。政府對於「一個中國」原則的堅持，對內可遏阻台獨主張的擴展，對外則可減緩對岸的疑慮（邵宗海，1997：8）。再者，更可以強化台海兩岸賽局的無限性，也藉以防止中共改採激烈的對抗手段，造成台海情勢的緊張（包宗和，1990：114）。當一九九一年五月台灣當局宣布終止動員戡亂時期時，「漢賊不兩立」的一個中國代表權之競逐，至少在台灣這方面已展現出較務實的態度，理論上兩岸應有較佳的機會相互理解與認識，然而中共「一個中國原則」的進逼卻無日不已，中共不能誠實的面對中華民國有效統治台、澎、金、馬，乃一真實存在的政治實體此項事實，實為兩岸無法循國統綱領，逐步邁向統一進程的最大障礙。

第二項 一個中國原則的變與不變

一九七一年八月，美國駐聯合國首席代表布希（George H.W. Bush）向駐聯合國的各國代表呼籲，在處理中國代表權問題時，聯合國應當認識到中華人民共和國與中華民國都是存在的，並且應當在規定中國代表權的方式中反映出這一不容爭議的現實（吳安家，1996：43）。中共外交部隨即譴責美國在聯合國製造「兩個中國」，並提出主權取代論，認為中華人民共和國從一九四九年十月一日成立的那天起，就是代表全中國的唯一合法政府，聯合國中的中國席位理所當然的屬於中華人民共和國。中共同時宣稱反對所有「台灣地位未定」、「台灣獨立」、「一中一台」等等主張（郭立民，1992a：231~233）。

中共的主權觀察顯然不切實際。首先要指出的是中共對於中國主權的「擁有」，並非建立在現代主權理論的基礎上，而是植基於武力獲取政權後的事實統治。依照現代民主主權理論的觀念，一個群體下最高的政治統治力必須擁有正當性的基礎，而且此一正當性的基礎必須來自於國民，而不是國民以外的機制（如

恐怖統治或武力威脅)。在國民主權的有效主張下，國家理論上由國民所建立、國民所組成，國民成為所有統治正當性的最後根源（蔡宗珍，1997：31~32）。中共統治中國大陸已逾五十五年，何曾透過民主程序取得統治的正當性？既然中共對中國大陸主權的宣示不過源自於「事實統治」，試問中共何時對台灣「事實統治」過？在台灣地區行使統治權的中華民國政府，不但較中華人民共和國的成立早上三十八年，更於一九四五年接受日本的投降後「事實統治」台灣近一甲子。不唯如是，台灣實施民主憲政，政府統治權力的根源，完全來自於人民的授權，其正當性也完全符合現代國民主權的理論。因此，無論理論或實際，中華民國政府都是台灣這塊土地上貨真價實的主權擁有者。中華民國政府長期宣稱對全中國擁有主權，並非刻意罔顧現階段未能事實統治中國大陸的事實而自欺欺人，而是不願放棄對中國終將統一於「民主、自由、均富」之期待，此一堅持同時也可避免使分裂主義者錯估形勢。李登輝總統主政的前期所推動的務實外交，其實也並非製造「兩個中國」、「一中一台」或推動「台灣獨立」，此一政策的主要目的無非在凸顯「中華民國與中華人民共和國都是存在的」這項事實，而在台灣的中華民國政府不是中共對國際宣傳「一國兩制」下的地方政府。台灣的努力是在為全體華人爭取一個統一於「民主、自由、均富」的現代化中國的機會與可能。

關於國統綱領中的「一個中國」原則，時任陸委會主委的黃昆輝就曾闡示，大陸及台灣都是中國的領土，這表示中國只有一個，但中共政權並不等於中國（黃昆輝，1991：3）。唯一九九一年五月台灣宣佈終止動員戡亂時期，一定程度的向外界宣示了目前事實主權不及於中國大陸的現狀，如果再加上一九八九年三月李總統訪問新加坡時，接受了「來自台灣的李登輝總統」的稱呼；一九八九年五月亞銀年會我國代表團對中共元首與旗歌起立致敬，以及一九九三年台灣推動「加入聯合國」運動，在在都讓部分人士懷疑台灣的「一個中國」原則或台灣當局對追求中國統一的可信度，甚至有人誤以為台灣是在推動「兩國兩府」（邵宗海，1997：7）。

為此，中華民國政府不厭其煩的多次澄清，例如，一九九一年雙十節李總統在國慶文告中就宣示：「中國祇有一個，應當統一，也必將統一」（正中書局編，1993：41）。又如一九九二年八月，國統會第八次全體委員會議，針對「一個中國」意涵作出三點結論，其中前兩點願能說明我政府之立場（邵宗海，1997：8~9）：

第一、海峽兩岸堅持「一個中國」之原則，但雙方所賦予之涵義有所不同。中共當局認為「一個中國」即為「中華人民共和國」，將來統一後，台灣將成為其轄下的一個「特別行政區」。我方則認為「一個中國」，應指一九一二年成立至今之中華民國，其主權及於整個中國，但目前之治權，則僅及於台澎金馬。台灣固為中國之一部分，但大陸亦為中國之一部份。

第二、民國三十八年（一九四九年）起，中國處於暫時分裂之狀態，由兩個政治實體，分治海峽兩岸，乃為客觀之事實，任何謀求統一之主張，不能忽視此一事實的存在。

而一九九二年十一月代表我國參加在美國西雅圖舉行的亞太經濟會議（APEC）之財政部長江丙坤一度提出了「以一個中國為指向的階段性兩個中國政策」的主張²⁴，但外交部卻隨即發表聲明：「政府追求一個中國堅定的立場從未改變」²⁵；以免造成海峽兩岸的誤會與緊張。唯江丙坤部長的發言，恐怕已能讓政治嗅覺敏感的人，嗅出我國大陸政策的某種變化。

一九九四年七月四日至五日我國政府召開了一項大陸工作會議，會後公布了一份大陸政策白皮書，正式文件定名為「台海兩岸關係說明書」，其中對於大陸政策有明確的原則性規範。白皮書中指出，對於中共的定位為「對抗性的競爭政權」，而不再是「叛亂組織」。其次，確定了中華民國政府正式率先放棄以武力方式追求國家統一，並且在國際上不再與中共競爭「中國代表權」。對於「一個中國」的原則，中華民國政府仍然認為「中國祇有一個」、「台灣與大陸都是中國的一部分」。而「一個中國」是指歷史上、地理上、文化上、血緣上的中國，且「中共不等於中國」。在中國尚未達成最後統一以前，兩岸處於分治局面，應該有各自平行參與國際社會的權利。因此，「一個中國、兩個實體、階段性平等」應為現階段兩岸關係的基本架構，同時中華民國絕不接受「一國兩制」的主張（行政院大陸委員會，1994：19~31）。

總結來說，關於一個中國的原則，由於內外環境的改變，台灣顯然在積極尋求突破困境的基礎論述，以對抗中共「一個中國就是中華人民共和國，台灣是中國不可分割的一部分」的國際宣傳。因此，可以清晰的看出，台灣當局對於「一個中國」原則的變與不變的思考邏輯。台灣當局仍然堅持追求中國統一的基本立場，此一立場是維持兩岸和平，避免中共找到動武藉口的重要堅持，也是我國大陸政策長久以來不變的原則。然而，儘管追求一個中國即追求中國統一的目標不變，但作法上卻要有務實的因應。台灣此時已揚棄了「漢賊不兩立」的零和策略，以務實外交為導向，企圖打開國際生存空間，扭轉國際社會在中共主導下對我國地位的不利認知。故而積極強調現階段「一個中國、兩個政治實體」的論述，希望透過階段性對等地位的營造——此一對等地位的營造，是否與一九七一年八月布希在聯合國的呼籲之內涵相同或可探討，但卻可能對台灣的國際地位或國際生存空間有同等的效果——以突破台灣國際生存空間的困局，並以重返聯合國為長

²⁴ <江丙坤：將採一個中國為指向的階段性兩個中國政策>，台北：中國時報，1992年11月22日，版1。

²⁵ <外交部聲明：政府一個中國堅定立場不變>，台北：中國時報，1992年11月23日，版1。

遠目標，以中國統一為最終目的²⁶。

中共當然瞭解台灣的策略，因此他們設法將台灣要求階段性對等地位、主張台灣為一政治實體及加入聯合國的訴求等，都定位為分裂中國、或企圖製造台獨或獨台的措施。例如，他們批評我國立法院「以中華民國名義重返聯合國」與台獨份子「以台灣的名義申請加入聯合國」的主張是「沆瀣一氣」、「殊途同歸」，是「獨台」與「台獨」的可能合流²⁷。又說「台灣作為中國的一個省，沒有資格參加以主權國家組成的聯合國，台灣當局鼓譟重返聯合國，本質是在國際上搞『兩個中國』、『一中一台』是例行逆施，是不會得逞的」²⁸。他們甚至認為，務實外交成為台灣確立「獨立政治實體」地位、與中國大陸討價還價的籌碼以及控制兩岸關係發展的「平衡器」(張植榮，1992：25)。因此，中共警告，台灣問題純屬中國內政。任何國家，以任何理由、任何方式粗暴干涉中國內政，阻撓中國統一 的非法行徑，必然遭到中國政府和包括台灣同胞在內的全體中國人民的堅決反對²⁹。

這一時期台灣的大陸政策，就是在既要拓展生存空間，又得顧忌中共威嚇的環境下，小心謹慎地應對、進退，一個中國原則的變與不變也就是這一時期的重要產出。

第三項 辜汪會談暨李六條的意義

自台北開放兩岸探親以來，根據陸委會所印行的『兩岸經濟統計月報』顯示，截至一九九五年十二月底為止，兩岸在人員互訪方面，已超過了八百四十七萬人次；書信與電信的來往（其中電話、電報與傳真之電信來往遲至一九八九年才放行），也超過了三億四千餘萬件；而雙方的間接貿易更達到了五百一十四億美元的貿易額（台灣經濟研究院，1995：37）。面對如此龐大的交流量，兩岸問題衍生的問題也日趨複雜，除亟需有專人或專屬機關處理相關事務外，這些專屬機關與專人，更必須獲得兩岸政府的分別授權，才能有效辦理相關事務。

如本節第一項所述，我國政府在一九九一年一月，即由行政院大陸委員會(陸委會)，作為統籌政府大陸工作的專責機構。又因北京官方不願與台北對等、平行交流，台北也不願自我矮化，因此陸委會即委託一九九一年底由民間成立的財團法人「海峽交流基金會」(海基會)，作為代替政府與大陸有關部門交涉、協商之單位。中共則早在一九八八年即在國務院下成立了「台灣事務辦公室」(國台

²⁶ 見行政院大陸委員會網頁，〈兩岸大事紀〉<http://www.mac.gov.tw/index1.htm>

²⁷ 方生，〈違背民意者必自斃 - 評「台灣憲法草案」〉，北京：人民日報，1991年10月5日，版1。

²⁸ 見新華月報，第五號，北京：人民出版社，1993年6月30日，頁139。

²⁹ 見新華月報，第九號，北京：人民出版社，1993年10月30日，頁157~158。

辦)(蘇尚亮, 1993: 462), 但遲至一九九三年才與「中共對台工作領導小組」整合為一套人馬、兩塊招牌, 以統合對台作業, 並避免兩機構之間, 因分工不明確而造成職權劃分上的困難(陳德昇, 1994: 25)。國台辦是政府機構, 「中共對台工作領導小組」則是黨內的組織。中共向來以黨領政, 兩機構不能統合, 對台工作將政出多門, 徒增困擾。儘管如此, 一九九三年之前國台辦仍是國務院下負責處理對台事務的主要機構。一九九一年中共體認到, 台灣官方尚未放棄三不政策³⁰, 不可能就三通(通商、通郵、通航)問題與北京進行接觸, 因而接受民間機構的接觸。同年十二月十六日中共成立了社團法人式的民間機構「海峽兩岸關係協會」(海協會), 經由政府授權與委託, 進行兩岸商談, 並簽定事務性的協商(許立倫, 1997: 34)。事實上, 依照中共對社團法人的界定, 它是一種宣揚黨和政府路線的組織, 因此, 海協會肩負著「以民扮官」的「間接原則」, 藉以達到直接目的的目的責任, 亦即透過事務性接觸模式來推動政治性的談判)(沈建中, 1997: 64)。以下我們就針對著名的辜汪會談作探討。

一、辜汪會談的意義 兩岸兩會自一九九一年十一月開始就交流所衍生的事務性問題進行會談, 迄一九九五年五月止, 一共舉行了十八次, 其中最引人注目的就是一九九三年四月二十七日至二十九日, 海基會董事長辜振甫與海協會會長汪道涵在新加坡的會晤, 亦即所謂的辜汪會談。此次會議達成了「兩岸公證書使用查證協議」、「兩岸掛號函件查詢、補償事宜協議」、「兩會聯繫與會談制度協議」及「辜汪會談共同協議」等四項協議的簽署³¹。雖然這祇是海峽兩岸「民間團體」負責人的會晤, 但因這兩個「民間團體」實質上是接受雙方政府委託的「白手套」, 可以說「民間其表, 官式其中」, 象徵意義非常濃厚。

香港中文大學翁松燃教授就說, 儘管兩岸當局都公開將辜汪會談定位為功能(經濟)性、事務性的一些民間高層接觸, 但中外朝野知者無不認為它實際上具有半官方或準官方性質, 而且有極重要的政治象徵意義(翁松燃, 1993)。美國布朗大學高英茂教授也指出, 這次會談其意義顯然不在於事務性問題的處理, 而是在於兩岸政治關係發展過程的升級。而這次整個會談的幕後作業與領導, 均由兩邊政府最高領導階層參與並導演, 會議的主角又都是政治性較高的人物, 因此高教授直言, 這不能說是「非官方」性質的談判(高英茂, 1993)。

正因為辜汪會談政治上的象徵意義, 遠超過實質簽署合作協議的內涵。日本東京大學若林正丈教授就認為, 這是象徵兩岸關係「脫卻內戰化」的進展(若林正丈, 1993); 台灣大學包宗和教授則指出, 「這是海峽兩岸走向良性互動的開端, 也是雙方關係邁向全面正常化的試風球」(包宗和, 1993: 34~35); 政治大學國

³⁰ 台灣不放棄官方之間的「三不政策」, 最主要的原因, 是中共不接受兩岸對等地位的官方接觸, 在此情況下, 台灣若與中國非官式的接觸、妥協或談判, 會有被矮化的疑慮。

³¹ 見行政院大陸委員會網頁, <兩岸大事紀> <http://www.mac.gov.tw/index1.htm>。

關中心大陸組召集人吳安家教授也指稱，「辜汪會談已成為兩岸關係發展建立了一個諮商模式」。此一模式，日後或「可為雙方政治接觸與統一協商，創造條件」（吳安家，1993：36~41）。

對於辜汪會談的高度正面評價或期許，適足以反應各界對於兩岸關係與未來發展的高度重視。辜汪會談後陸續還有多次兩岸兩會的協商，層級甚至高達海基會副董事長及海協會常務副會長間的相互往返。但縱觀兩岸兩會間的歷次會談或協商，主權問題的爭論仍是雙方最大、最主要的障礙，雙方如果不能擱置主權爭議，會談即陷入膠著狀態（吳安家，1996：103）。另外，即使雙方一時之間能迴避主權爭議，獲得若干事務性協商成果。但由於兩會的會談在本質上是一種非對稱性的談判（Wu, 1995：84）。中國大陸是一種「以大吃小」的策略，希望在短時間內透過談判，達成統一台灣的目標。中華民國則採「以小搏大」的手段，希望以時間換取空間，逐步完成談判過程，並分階段達成國家統一的目標（吳安家，1996：113）。雙方除了統一的大方向相同外，其他有關統一的願景，統一後的實質狀態等，在認知上可謂南轅北轍。再加上彼此的互信基礎極低，在兩會接觸交流的過程中，內外不利的環境因素仍不斷衝擊，例如：中共壓縮台灣外交生存空間的策略，絕不因兩岸間的善意互動而停止或手軟，中共在外交戰場上以孤立台灣為策略，不斷策動與我原有邦交的國家與台灣斷交而與中國建交，如一九九一年的沙烏地阿拉伯與新加坡、一九九二年的韓國、一九九三年的賴索托王國及一九九四年的拉脫維亞共和國等（黃剛，1998：83-90）。台灣為追求與中國談判時具更有力的籌碼，自然要不斷向世界發聲，尋求加入聯合國的可能性，或有助於台灣提昇國際能見度的任何形式之實質外交手段，台灣都必需去嘗試，但中共卻一以貫之的視之為分裂中國之行為。即便是台灣為求自我防衛而所購置軍備的作法，如一九九二年布希總統同意售我一百五十架 F16 戰機，中共更是再三抨擊。可見，辜汪會談固有成果，但兩岸關係卻仍禁不起任何考驗。

此外，值得一提的是一九九二年兩岸兩會在三月及十月的二次談判。三月間，海基會法律服務處處長許惠祐率團赴北京，就「兩岸公證文書查證與間接掛號函件之查證與補償」事宜進行協商。海協會堅持將「一個中國原則」及「中國的內部事務」等字眼納入協議書中，為海基會代表所拒而告中止會談。同年十月兩會代表在香港再度就相同議題協商時，中共仍堅持應對「一個中國原則」有所表示，並將之與實質問題之解決互為條件。海基會代表則認為事務性協商不應牽涉政治議題，尤不應互為因果。最後雙方對「一個中國」的原則採取各自聲明，各說各話的方式表達各自立場而後結束爭議（吳安家，1996：103；邵宗海，1997：32）。此後，許多論者即稱這種兩岸對「一個中國」原則各自表達立場的方式為「九二共識」。有關「九二共識」的申論，本研究將在第六章陳水扁總統任職後，宣稱只有「九二精神」並無「九二共識」的部分，進一步探討。

二、李六條的意義 兩岸民間實質的往來越多，待解決的紛爭與事務也越多，海基、海協兩會固然互動頻仍，但仍有其侷限性，特別是原則性、根本性的政策方向，必須由兩岸政府的最高層級來定調才能有執行的依據與可能。儘管兩岸政府並無正式往來，但透過文件的發佈或記者會的聲明，兩岸政府仍有些非正式的、間接的「對話」方式。

一九九三年八月卅一日北京當局公布了「台灣問題與中國之統一」白皮書。除重申台灣為中國不可分割的一部分，歷數造成台灣問題的原因外，並強調中共採「和平統一、一國兩制」的基本國策之態度不變，但也有能力排除統一的障礙與阻力。儘管有人認為辜汪會談是北京誘使台北踏上和平談判階段的第一步，但卻也意外的造成兩岸對等談判，導致外界已有台北為一獨立的政治實體之印象，北京亟欲扭轉此種印象（邵宗海，1997：71~72）。但就白皮書的內容觀察，它的動機與目的絕不單一。

一九九四年七月五日台北方面發表了「台海兩岸關係說明書」，這份說明書，直捷了當的點出了中國分裂的本質是源自於制度之爭議，亦即只有中國問題並無台灣問題，並重申中華民國政府不接受中共「一國兩制」主張的立場及堅持追求中國統一的目標。可算是對中共「白皮書」之總回應。

一九九五年一月三十日農曆春節前夕，中共國家主席江澤民發表了八點有關「現階段發展兩岸關係，推進祖國和平統一進程的若干重要問題」（俗稱「江八點」，見本研究第四章所述）。一九九五年四月八日李登輝總統在國家統一委員會全體委員會議中發表了對大陸政策的重要談話，針對當時的情勢，為建立兩岸正常關係，提出了六點主張，也就是一般通稱的「李六條」，被視為是對於「江八點」的正式回應，李總統的六點主張節錄如下（李登輝，1996：5）：

一、在兩岸分治的現實上追求中國統一 台灣與大陸分別由兩個互不隸屬的政治實體治理。只有客觀對待這個現實，兩岸才能對於「一個中國」的意涵，儘快獲得較多共識。

二、以中華文化為基礎，加強兩岸交流 我們主張以中華文化作為兩岸交流的基礎，加強各項交流的廣度與深度，並進一步推動資訊、學術、科技、體育等各方面的交流與合作。

三、增進兩岸經貿往來，發展互利互補關係 中國人必須必補互利，分享經驗。至於兩岸商務與航運往來，由於涉及的問題相當複雜，有關部門必須多方探討，預作規劃，時機與條件成熟時，便可進行溝通。

四、兩岸平等參與國際組織，雙方領導人藉此自然見面 我們相信兩岸平等參與國際組織的情形愈多，愈有利於雙方關係發展及和平統一進程。雙方領導人若能藉出席各種組織會議之便自然見面，必然有助於化解敵意、培養互信，為未來合作奠定基礎。

五、兩岸均應堅持以和平方式解決一切爭端 我們認為，大陸當局應表現善意，聲明放棄對台澎金馬使用武力，不再做出任何引人疑慮的軍事行動，為兩岸正式談判結束敵對狀態奠定基礎。以所謂「台獨勢力」或「外國干預」作為拒不放棄對台用武的理由，是對中華民國立國精神與政策的漠視與歪屈，只會加深兩岸猜忌，阻撓互信。

六、兩岸共同維護港澳繁榮，促進港澳民主 香港與澳門是中國的領土，港澳居民是我們的骨肉兄弟，維持經濟的繁榮與自由民主的生活方式，是港澳居民的願望，我們希望能集合兩岸之力，與港澳人士共同規劃維護港澳繁榮與安定。未來，我們也將繼續發揮相互扶持的同胞愛，協助大陸地區在穩定的局勢中，謀求進一步的發展。只有兩岸分別展開民權及民生建設，進行和平競賽，才能謀求中國統一問題的真正解決，也才是民族主義的真締。

檢視李總統的六項主張，毫無疑問仍是以國統綱領為基底，追求中國統一的立場並未改變。但由於中共在國際社會對「一個中國原則」，享有優勢的論述權，因此，台灣必須經常凸顯兩岸分裂分治暨在台灣的中華民國是一個政治實體的現狀。這個分寸的拿捏並不容易，現狀凸顯的少、中華民國的國際人格將逐漸被壓縮，甚至喪失作為一個主權國家的主體性；現狀凸顯較多時，卻又會引發中共粗暴的質疑及必然會上演的過度敏感反應，從而牽動美、中、台三角間的緊張關係。事實上，中共不只對台灣的任何動作放大檢視，即便是美國對台灣有較友善的表示，中共也會立刻緊繃神經。例如，一九九三年底美國國家安全顧問雷克(Anthony Lake)與助理國務卿羅德(Winston Lord)完成了一份「台灣政策檢討」，呼籲象徵性的提升台灣在華府的位階，以獎勵台灣的民主改革及其在亞洲的經濟份量。北京對這項動作的意義就深表懷疑(聯合報編譯組譯，2000：501)。因此，李總統在這篇講話中，用字遣詞非常謹慎。但即便是「重申兩岸必須在分治的現實上追求國家統一」的說法，中共仍要加以駁斥，並宣稱「中國只有一個，台灣是中國的一部分」，同時聲明反對兩岸「互不隸屬」、「分裂分治」的看法³²。中共當局反對「分裂分治」的看法，其實不祇顯示駝鳥心態，更足見其荒謬性，試想：兩岸若非分裂，何必對統一念茲在茲？

其次，李總統以中華文化作為兩岸交流基礎的主張，對中共釋出善意的意思相當明顯。而主動提到對港、澳問題的關切，也將可增加未來談判時的縱深度。

³² 參見香港：文匯報，1995年5月23日，第A2頁。

這種對同胞的關懷也是中共不能反對的。總的來說，「李六條」對「江八點」的回應，不論是持肯定意見的人或無法苟同的批判者，都不能否認一個事實，那就是兩岸領導人已藉著政策性的談話進行溝通，只要彼此能在語言措辭上自我節制，其實也不失為一種增加互信基礎的作法。

中國大陸方面對李總統的談話也多肯定的評價，北京「和平與發展研究中心」副研究員辛旗就指出，這是一篇充分準備，反覆斟酌的當局大陸政策與統一綱領的最新詮釋，其中有「建立兩岸正常關係」與「促進中國統一」的良好願望，應視為台海各界要求兩岸和解、推動統一進程的意願（辛旗，1995：版 10）。廈門大學台灣研究所所長陳孔立也認為，李六條緩和的措詞，表明了目前兩岸在統一問題上的政治分歧，這對於保持雙方關係的和緩氣氛，是相當務實的。大陸方面對這篇談話的評價，大致是「雖不盡如意，但可以理解³³」。中共外交部和國台辦的官員，對主權和政治問題雖然仍表示無法妥協，但對於經貿則採先研究評估再作反應的表示³⁴。也有接近中共官方的人士指出，李總統的講話明確了台灣在兩岸關係中的立場，雖然這些分歧目前還不容易看到解決的希望，但對於兩岸進一步的發展還是有利的³⁵。李六條的發表，對兩岸關係而言，顯然有其穩定的意義與作用。

第三節 我國大陸政策的轉折與兩個事件的影響

李登輝總統主政的初期，政府的大陸政策基本上仍延續著中國國民黨長久以來所堅持的「一個中國」原則。儘管兩岸之間仍因許多事件引發波瀾，如前述江丙坤部長「階段性兩個中國」的說法、台灣積極申請加入聯合國的作法³⁶、「千島湖事件」在台灣所引發的「新反共浪潮」³⁷等。甚至美方友台的措施，如一九

³³ < 陳孔立：不盡如意，但可以理解 >，台北：中央日報，1995 年 4 月 9 日，版 3。

³⁴ < 李六點，中共反應 >，台北：聯合報，1995 年 4 月 9 日，版 3。

³⁵ < 接近中共官方人士：李登輝談話對兩岸發展還是有利 >，台北：中國時報，1995 年 4 月 9 日，版 4。

³⁶ 一九九三年七月，部份美國國會議員呼應台灣積極申請加入聯合國的作法，極力主張重修「台灣關係法」，並支持台北重返聯合國，前美國駐中國大使李潔明（James Lilley），也在國會聽證時大力支持台北，他所提的「主權過時論」，更引發北京的高度關注（彭清源，1996：75）。北京認為台北的作法已背離了「一個中國」原則，同時，也還懷疑美國在背後的支持這種「兩個中國」或「一中一台」的策略。

³⁷ 一九九四年三月三十一日，台灣長風旅行社旅行團一行二十四人在大陸浙皖交界千島湖上，搭「海瑞號」遊輪遊覽時，被歹徒全數劫殺，並火燒郵輪，沉船湖底。中共在事發之初封鎖新聞，其後又不允許罹難者家屬所提擬將親人遺體運返台灣安葬的要求，而堅持逕在當地火化，啟人「企

九二年九月老布希總統所簽署包括 F-16 戰鬥機在內的軍售案、同年十一月卅日派貿易代表署代表席爾絲 (Carla Hills) 來台訪問，突破了美、中建交十三年以來美台高層官員互不來往的限制等，中共在解讀這些事件時，都會刺蝟式的懷疑對方，並自我武裝³⁸。

不過，由於台灣當局不論李總統、國統會、行政院、陸委會等對大陸政策能表示意見、宣示政策的個人或機構，都不斷重申對「一個中國」原則的堅持，再加上海基、海協兩會仍有定期頻仍的互動，兩岸關係仍呈現一定程度的穩定狀態，這可從「辜汪會談」後，兩會仍多次為辜汪第二次會談積極的作預備性磋商看出，兩岸的和解氣氛仍朝著正面的方向發展。

然而，一九九五年李登輝總統的美國康乃爾大學之旅，卻幾乎使兩岸關係退回武裝對峙的階段，一九九九年李總統詮釋兩岸關係至少是「特殊的國與國關係」發表後，兩岸關係更降至冰點。公元二〇〇〇年總統大選，國民黨總統候選人敗選，當選的陳水扁總統是向來標舉台灣獨立的民主進步黨所推出，國民黨失去政權後，已暫時不能主導兩岸關係的發展。敗選後的國民黨則由原總統候選人連戰先生擔任黨主席，國民黨大陸政策的主張，也祇能藉由黨籍立法委員透過立法院的舞台作出若干影響。

本節將從影響兩岸關係至鉅的李總統大陸政策思維的轉折探討起，再就李總統的康乃爾之行及「特殊的國與國關係」的宣布，論述其對兩岸關係的衝擊與影響，同時也就失去政權後的中國國民黨大陸政策主張再作檢示，瞭解連戰主席與李登輝主席時代的異質性，以為探討泛藍陣營對我國制定公民投票法態度的基礎。

圖湮滅證據」之疑竇。中共當局種種專制措施及不符合現代文明國家尊重人道主義的作法，引發家屬及國人的憤慨，李總統更直指中共政權為「土匪政權」。有學者認為，李總統的指責，引發了台灣內部新一波的「新反共浪潮」(陳毓鈞，1997：435)。平心而論，相對於中共當局的作法，實難讓民主化已有一定成就的台灣人民接受。因此，李總統批評的字眼，如由一般學界或人民說出，皆堪稱允當。但李總統身為兩岸關係與我國大陸政策的重要指標性人物，當此衝擊兩岸關係的重大事件發生時，除指示政府相關部門，積極維護人民權益外，如何避免兩岸人民因單一不幸事件而造成集體對立或相互敵視，更是兩岸關係能否平順發展的重要課題。藉由千島湖事件，迫使中共在中國內部民主化、自由化或在對人權尊重與保障的議題上改善，恐怕才是對兩岸人民有利的選擇。逞一時口舌之快，固然可給予對於難堪，也累積了個人在島內的民氣與支持度，但同時也加深了兩岸的對立與互不信任，對台灣亟需的中國民主化、自由化是絲毫沒有幫助的(無論「統一」或「獨立」的主張者，恐怕都應理解，只有中國能夠民主化與自由化，才是前述各自主張能夠成立的前提)，對全體中國人民也沒有助益。而對於李總統在台灣引發「新反共浪潮」的指責或許言過其實，但李總統的發言，不利於兩岸和平關係的進程是應受公評的。

³⁸ 美國老布希總統軍售台灣及允許內閣級官員訪台後，為降低中國的反彈，旋於同年(1992年)底宣布取消幾個對中國軍售的禁令，並表示將努力支持中國加入關貿總協定，即今日之「世界貿易組織」(WTO)，更派遣由政府與民間籌組的龐大代表團訪華，以示善意。北京方面則視美國此種操作手法是在玩兩手策略(王日庠、黃仁偉，1993：76~78)。

第一項 李總統大陸政策轉折的探討

兩岸在聯合國中國代表權的爭奪戰於一九七一年告一段落後，中共即不斷向世界宣稱北京是中國唯一合法的政府，台灣是中國的一部分³⁹。中共企圖透過外交策略，斬斷台灣在世界上所有的正式邦交國，讓中華民國對外的獨立主權徹底消滅以便對外宣示，處理台灣問題是中華人民共和國的內政問題，而不容國際社會或其他個別國家的介入與干預。因此，台灣所有可能對外有主權象徵意義的作為，中共都要徹底防堵，並給予污名化。防堵的實際作法是不容許台灣參加任何國際組織，尤其是有主權象徵意義的國際組織（台灣即便參加非主權國家參與的國際組織也必須更名，而不能使用中華民國的國號、國旗與國歌，以象徵台灣是中國的一個區域），同時也積極阻止台灣具有主權象徵意義的高級政府官員出國。如果防堵或阻止不成功，就嚴厲指責台灣當局背離「一個中國原則」，企圖搞「兩個中國」或「一中一台」，是「包括台灣人民在內的所有中國人民所不允許的」，「是分裂中（祖）國的行徑」，將造成兩岸的緊張與危機，是台海或東亞和平穩定的破壞者，甚至立即舉行軍事演習，達到其所指控的區域緊張的狀態。上述的種種指控，都是中共利用其「大國」對事件所「享有」的解釋權，將「台灣希望表達或宣示其既有的中華民國主權之事實」和「破壞區域穩定、製造區域危機」，作惡意的連結。這就是刻意將台灣彰顯主權的作為污名化的具體作法。

台灣面對如此險峻的外交環境，當然更需小心謹慎，特別是兩岸關係與外交策略有相當大的衝突性，平衡點的尋求需要智慧，並不容易。過於推展對外關係，在對外主權上有所進展時，不但兩岸關係倒退，中共也會藉機指控台灣挑釁，製造兩岸緊張。但過於遷就兩岸關係的和諧，依照中共的邏輯，台灣是中國不可分割的一部分，中華人民共和國是中國唯一合法的政府，台灣除了向中共俯首稱臣外，中共不會稱心如意，但中華民國主權獨立的事實，卻不容政府自毀長城。因此，分寸的拿捏雖然困難，但卻緊要。

李總統主政的初期地位尚未穩固，但一九九〇年李氏當選中華民國第八任總統後，一方面推動國會全面改選等修憲工程，以深化台灣的民主文化；另一方面透過海基、海協兩會的運作，加強兩岸交流，雖也間採務實外交政策，大抵而言，兩岸關係尚稱穩定，李登輝總統的聲望也日漸崇隆。如果說兩岸關係與拓展外交是魚與熊掌，李總統顯然兩者都想兼得（陳毓鈞，1997：452）。但事實往往不能盡如人意。

問題之一是，李總統在推動民主化的同時，也積極推動本土化。民主化是普

³⁹ 這可從中共與世界各國建交時，都要各國承認中共所謂的「一個中國原則」得到證明。可參考國立政治大學國際關係研究中心顧問委員會所編印的《中共於國際雙邊關係中對台灣地位等問題的主張之研究（一九四九年十月—一九九六年三月）》一書中所詳細臚列的資料。

世價值，也是台灣此一時期不可違逆的大趨勢，李總統似乎藉此民主化的旗幟進行「本土化」的策略，另一方面也藉著「本土化」的名義，展開民主化過程中的權力鬥爭。因為民主化的過程，必然牽動權力資源的重新分配。論者就指出，李總統以「本土化」的名義，一方面深入台灣本土地方派系，以建立連繫。另一方面讓在海外倡導台灣獨立運動的台籍政治積極份子返回台灣，並與主張台獨的民進黨接近，共同打擊國民黨內和他意見不同的外省籍政治人物（陳毓鈞，1997：432）。這種藉著族群優勢的「本土化」路線，當然得靠「民主化」的多數決制度才能遂行。民主化與本土化結合後，族群的緊張與對國家發展的質疑自然緊接而來。

問題之二是，李總統個人人格特質的問題。李總統生於日據時代的台灣，受過完整的日本教育，經歷過台灣光復前後的動亂及威權統治時期，並相當接近過強人領袖，更在後來的權力鬥爭中鞏固了個人領導地位。這些經歷形塑了他獨特的人格特質，有人就指出：李總統他「使命感強」，例如一九九一年，他堅持提名李元簇先生擔任副總統候選人，他自認自己是「擇善」，一心為國為民為子孫，因而「固執」。另外，李總統也具有「選擇性的理想性格」，他努力建構民主政治，卻對黨內異己全力剷除；他憎恨部分傳統黨內顛預腐化的心態作法，但為了保衛個人政權，卻又不介意與地方派系結盟，提名黑金分子混進國會殿堂（張慧英，2000：31~33）。這種「選擇性的理想性格」，有時也會造成一種「偏見」。

正因為李總統握有權柄，又有個人自詡的「理想性格」及強烈的使命感，透過「民主化」與「本土化」策略的交互運用，使得原來擁有『政經』資源的「異己」，紛紛中箭下馬，沈昌煥、李煥及郝柏村等都是顯例，省籍之間的芥蒂由是加深，族群之間裂痕更是轉鉅。論者就直指，李總統對於撫平歷史的傷痕甚見用心，但在體諒及安撫外省族群這方面，卻沒有盡到應盡的努力（張慧英，2000：53）。

省籍與族群之間的緊張，並沒有因民主化而消彌。相反的越來越多從國民黨出走的政治精英，不斷質疑李總統的大陸政策，懷疑李總統口中宣稱堅持「一個中國」的原則，骨子裡卻與台獨主張者暗通款曲，甚至根本就是台獨或獨台的主張者⁴⁰。李總統對於這些批評似乎不以為意，繼續推動他的大陸政策之餘，也不時發表他的看法⁴¹。

⁴⁰ 從國民黨出走而後籌組新黨的多位政治精英，就認為他們的出走是「有感於國民黨高層黑金腐敗及暗助台獨等現象」，因此「亟思改革」而出走。見新黨網頁（新黨黨史館一大事紀）。<
<http://www.np.org.tw>>

⁴¹ 一九九一年八月二十三日李總統與德國薩爾大學教授杜勉對談時，先是同意杜勉教授關於德國統一的關鍵，是東德共產政權潰敗的論點。既而提出兩岸必須在「對等政治實體」的原則下，才能論及統一。他接著說，「本人對統一的長程目標極具信心，但是因為在近程上堅持立場，不放棄原則，共黨及若干在台灣的人士就批評我是『台獨』或『獨台』，還好本人沒有被這些批評打倒」（李登輝，1995：401）。

李總統認為傳統的主權觀念已經在改變（李登輝，1995：382），一個中國是我們的目標，但現在看不到一個中國，一個中國在那裡？現在是中華民國在台灣與中華人民共和國在大陸，我們應該儘量忘記一個中國，兩個中國的字眼⁴²。一九九四年李總統與日籍作家司馬遼太郎對談時，再次表達「主權這兩個字是模糊不清的詞彙」，也說「中國這個名詞也是含糊不明的」，且「台灣必須是台灣人的，這是基本的觀念」。而在這次對談中最引發爭議的莫過於李總統以「生為台灣人的悲哀」為主題，申論「以往掌握台灣權力的，全都是外來政權」、「即使國民黨也是外來政權，只是來統治台灣人的一個黨罷了，所以有必要將它變成台灣人的國民黨」。在談到剩下的任期內，將留下何種好政績時，他說：「是的，已經出發了！摩西以及人民今後都有得拼的。總之，已經出發了。對！一想到犧牲許多台灣人的二二八事件，『出埃及記』就是一個結論」（李登輝，1995：469~483）。

李總統這一些談話，聽在不同政治主張的耳中，自然不能釋懷，從好的方面想，李總統想帶領國民黨走向本土化，成為全台灣人民共同支持的黨；但「外來政權」的批評與「出埃及記」的自許，卻更讓質疑他的人認為他想顛覆國民黨，並帶領台灣人民「出埃及」以獨立建國。島內不同政治意見者作如是觀，中共何嘗不會更審慎的察其言、觀其行？另外，李總統能對曾受日本殖民、白色恐怖等政治壓迫的「台灣人的悲哀」表示感同身受，但對於曾顛沛流離、夢斷鄉關的外省族群來說，李總統或許不曾刻意歧視他們，但缺乏體恤與溝通甚至漠視也是不爭的事實。部分本省人與外省族群的敵意與疏離，李總統恐怕不能沒有反省。

民主化的成果使台灣獲得國際社會的尊重，但民主化所必然衍生的多元化，卻沒有辦法用更精緻的民主文化來包容。台灣內部的對立，「拜民主化之賜」日趨嚴重。兩岸之間的關係也因台灣當局積極推動國際外交而日趨嚴峻。

一般而言，元首是國家主權及尊嚴的象徵，元首出訪一定要得到百分之百的元首級國際禮儀的待遇，否則元首並不輕易出訪。政府遷台後，李總統之前的歷任總統幾乎是「足不出戶」，也反映了台灣在國際間被孤立的事實。然而，李總統有不同的想法，他以「務實外交」的理念，取代「漢賊不兩立」的零和思維，在中共傾全力圍堵與恫嚇之下，他認為名稱不是重點，待遇無關緊要，只要台灣能走出去，能呈現台灣事實存在的主權與價值，雖不滿意，但也可以接受⁴³。自李總統繼任總統至一九九五年走訪美國康乃爾大學前，他總共出訪了四次，分別是一九八九年訪問無邦交國新加坡；一九九四年二月「破冰之旅」，訪問菲律賓、

⁴² 上述說法是引述《自由時報》於一九九五年四月十五日所刊登專訪李總統的內容，本文轉引自（邵宗海，1997：230）。

⁴³ 一九八九年李總統訪問新加坡時，新加坡在官方的新聞稿上以「台灣來的李總統稱呼」，李總統卻以實質收獲豐盛無需在意義上的枝節為由答覆記得詢問時，表示「不滿意，但可以接受」（張慧英，2000：116~117）。

印尼及泰國，與前次訪問不同的是新加坡當時與中共並無邦交，但菲、印、泰三國卻是中國紮紮實實的邦交國，相同的是李總統幾乎會晤了所有走訪國的元首或執政領袖，成果堪謂豐碩。

一九九四年五月李總統正式以中華民國總統的身份，接受主權國家元首應有的禮遇，走訪尼加拉瓜、哥斯大黎加，並飛越大西洋，遠赴南非與史瓦濟蘭，途中過境美國與新加坡。此次出訪定名為跨洲之旅。一九九五年四月到阿拉伯聯合大公國與約旦王國訪問，稱為中東之旅。此次出訪原已與以色列談妥順道前往，但因消息曝光，遭中共干擾而不克前往以色列（張慧英，2000：123）。

總計李總統四次外交出擊，對台灣國際能見度的提升，及對國內民心之鼓舞應有正面的功能，但相對的，中共對台灣的疑慮也就更深。事實上，當元首出訪，其主權宣示的意義何其濃厚，儘管台北宣稱無意爭取名義與尊嚴，但接受他訪問的無邦交國家，如果恰好與中共有邦交，該國無論如何都很難再對遵守「一個中國」原則自圓其說。再說台北的務實外交，已不再堅持零和遊戲，申請加入聯合國並不以排除中共會籍為條件；與他國建交，也聲明該國與中共的關係，可以分開來處理，在此情形下，中共如不堅持斷交，外交上的「雙重承認」或「兩個中國」、「一中一台」都可能被解讀為已經成立，連國內學者都質疑，此時「一個中國」的原則是什麼（邵宗海，1997：231）？中共當然更加懷疑⁴⁴。

然而，外界對於台北推動務實外交將與「一個中國」原則抵觸的看法，仍有探討的空間。中華民國自一九一二年起就是一個主權獨立的國家。主權的性質原本就是對內具有最高性，對外具有獨立性（陳志華，1997：36~37）。兩岸目前呈現分裂分治的局面，我政府公布國統綱領，期盼雙方能在交流互惠階段「不否定對方為政治實體」，進而建立互信合作的機制。面對中共完全不承認我為一政治實體，而在國際社會片面享用其優勢的發言權，詮釋其所謂「一個中國」即「中華人民共和國」的意涵，除非台灣願意屈從或同意自我矮化，順著中共的魔笛起舞，否則任何與中共期待不相符合的作法，都會受到中共批判，並為其所不容許的。兩岸問題首要的癥結係在於中共的不務實，不承認中華民國存在的事實，在此前提下，台灣再怎麼宣示並不背離追求中國統一的目標也都是罔然的。至於李登輝總統的問題，則在於他若干發言的不當，如與司馬遼太郎的談話等，都可能在無意間傷及了對中國（指情感上的中國）有濃厚情感的人的心理⁴⁵，這種不夠

⁴⁴ 一九九四年李總統跨洲之旅後，北京即透過香港親北京的媒體以「台灣頭號領導人」形同指名的方式批評李總統，這是李登輝先生就任總統以來的第一次，顯示北京當局已重新對李總統展開評估（陳毓鈞，1997：437）。

⁴⁵ 二次大戰日本侵略亞洲各國的史實，一直讓這些國家的人民不能釋懷，一旦日本閣員拒絕承認此一史實時都會引來這些國家的群起抗議並要求道歉，但一九九四年李總統卻向日本東京外語大學教授中島嶺雄表示：「村山首相為何要對五十年前的戰爭之類的事情道歉呢？已經沒有這個必要了」（彭清源，1996：19）。同年九月根據台北聯合報披露李總統曾對日本「文藝春秋週刊」作

細緻的政治操作或政治語言，引發質疑，李總統恐怕仍應反躬自省，而不宜一味地將不同的見解，過度簡化或逆向思考，指責他人。

第二項 訪問美國康乃爾大學的衝擊

在李總統的邏輯裡，外交與大陸政策是沒有衝突的，他認為外交也可以說是大陸政策的一個籌碼，外交做得好，大陸政策也做得好，兩者是可以配合的（李登輝，1995：431）。正因為這種理念，李總統於任內大力推展務實外交，並願意身先士卒、親自出訪。美國一直是台灣最重要的依靠，有機會前往美國，將是台灣外交的重大突破，但一九八一年美、中建交後，這個希望就愈來愈渺茫。而一九九四年李總統的跨洲之旅，卻引發了一場美、台戲劇性的外交事件。李總統的專機在前往中美洲過境夏威夷時，李總統希望取得美國國務院的許可，在當地過夜並打一回合高爾夫球，但助理國務卿羅德（Winston Lord）拒絕了這項要求，只准專機停靠加油，同時李總統不可以出機場過夜，只能待在接待室（聯合報編譯組譯，2000：501）。

駐美代表丁懋時前往接機時，發現機場貴賓室極為陰暗簡陋，洗手間窄小不堪，李總統一行人在過境大廳得和其他大兵混在一起，無法區隔，而且出面接待的只是校級軍官，對一國元首實在太屈辱。李總統接到丁代表緊急報告後，立刻決定留在自己的國土上（航空器視為領土的延伸），不下機接受羞辱。當美國在台協會理事主席白樂崎（Natale H. Bellocchi）到飛機上見時，李總統嚴肅的強調，台灣絕不會再默默地忍受這種次等的待遇，台灣現在是民主國家，領導人必須向人民負責，美國不能再像過去那樣對待台灣了（張慧英，2000：121）。美國國務院羞辱李總統的事件，透過國際媒體傳布開來，美國國會多對李總統遭到這種待遇表示憤怒（聯合報編譯組譯，2000：501）。

一九九四年美國國會改選，共和黨獲得勝選，同時掌握了國會參眾兩院。共和黨向來比較反共親台，一九九五年二月新國會開始抨擊國務院的台海兩岸政策，特別是對於國務院不允許李登輝總統返回母校康乃爾大學，參加表面上看起來不具政治色彩的校友會及受頒榮譽博士學位的問題，國會表示不以為然，但國務卿克里斯多福在參議院作證時表示，李登輝總統訪問美國一事在目前情況下將不會發生。同年三月七日在參眾兩院增大的壓力下，國務院再度發表聲明表示，在目前的情況下，李登輝總統不能前來美國訪問，只能在前往第三國時，過境美國（陳毓鈞，1997：453）。但國會支持李總統赴美的聲浪配合著美國媒體的聲援及排山倒海而來的民意壓力，都在迫使美國行政部門就範。美國在台協會台北辦

家深田祐介談到日本昭和天皇逝世的事，他說：「昭和的去世我們衷心表示哀悼，在近鄰的國家中，像我們國民表示深深哀悼之意，與日本國民抱有共感的民族，實在沒有先例」，這些發言不但引起北京憤怒，在台灣內部很多人也覺得不可思議（轉引自陳毓鈞，1997：438）。

事處處長貝霖 (B. Lynn Pascoe) 就曾銜命到總統府請見李總統，強烈要求台灣放棄推動李總統訪美，以免和國務院關係惡化，得不償失，並明指鼓勵美國民意部門向行政部門施壓的「就是總統閣下」(張慧英，2000：121)。但李登輝總統仍不為所動，因為情勢很明顯，美國行政部門不可能長期抵擋國會與輿論一面倒的長期壓力。

一九九五年三月中，中共人民解放軍參謀長助理熊光楷訪問華府時，即轉達了北京高層的意見，即台灣問題是中、美關係的關鍵，如果處理不當，會有「爆炸性」的結果。五月，助理國務卿羅德在北京訪問時還向中國當局保證不會讓李總統訪美 (陳毓鈞，1997：453)。但羅德尚未返抵國門，美國參眾兩院都以壓倒性的優勢，通過要求美國政府允許李總統訪問康乃爾大學的提議。在此壓力下，柯林頓政府旋於五月二十三日正式宣布：允許李總統於六月到美國作私人訪問 (張讚合，1996：291~292)。

中共的反彈強烈而迅速，距華府宣布允許李總統訪美不到三個小時，國務院副總理兼外長錢其琛，已召見美國駐北京大使芮孝儉 (Stephen Roy) 提出正式抗議，並由其外交部發表措詞強硬的聲明。中共指出，美國此舉完全違反「三個聯合公報」，損壞中國主權，破壞中國的和平統一大業。並認定，美國允許李總統訪美，係明目張膽的製造兩個中國、一中一台的極嚴重行為，中國絕對不能接受。中共同時強調，為維護國家主權，實現祖國統一，中國準備面對任何挑戰。因此，中共要求美國立即取消允許李總統訪美，並警告美國，如果錯估形勢，一意孤行，必將給雙方帶來嚴重損害。其後立即召回正在美國訪問的空軍司令員，並取消國務委員李貴鮮與國防部長遲浩田原訂的訪美行程，美、中關係頓趨緊張 (張讚合，1996：368)。

李總統在赴美前的國民黨中常會說明了此行的意義。他指出，此次赴美雖是私人訪問，但最重要的，不是凸顯個人的存在，而是中華民國的存在。同時要「面對現實，向不可能挑戰」，並希望促使中共能瞭解和體認兩岸分裂分治的事實。中國未來當然要統一，但絕不是統一在共產制度之下，也不接受中共以民族主義來壓迫我方統一⁴⁶。「凸顯中華民國的存在」及「中國未來要統一，但絕不是統一在共產制度之下」的說法，在台灣的角度來看是堂堂正正且義正詞嚴，但中共此時與台灣之間已毫無信任基礎，所有的解釋，都可能是徒增猜忌與加深誤解而已。

六月九日李總統在康乃爾大學「歐林講座」中以「民之所欲，長在我心」為題發表專題演講強調：我們要讓美國及全世界所有人知道，「中華民國屹立不搖」。同時也呼籲北京領導當局放棄意識形態的對立，為兩岸中國人開發和平競爭與統一的新時代，且只有兩岸「雙贏」的策略，才能維護中華民族的最佳利益，

⁴⁶ 見台北：中國時報，1995年6月8日，版3。

李總統並重申，願意在國際場合中與江澤民先生自然會面⁴⁷。六月十二日李總統在返台記者會中表示，辜汪會談並未牽涉政治問題，希望中共不要情緒化，弄得太複雜，而能按計劃進行（行政院新聞局，1997：396~397）。

李總統與台灣當局的希望當然是一廂情願。北京在李總統啟程前，即再次嚴重警告，將根據事態的發展對華府採取報復行動。迫使柯林頓總統向中國駐美國大使李道豫表示，不論台灣方面如何宣傳，李總統訪問完全是非官方的與私人的，而不是「兩個中國」或「一中一台」政策（陳毓鈞，1997：454~455）。李總統踏上美國之後，北京發表了「美國正在玩火」的文章，聲稱台灣問題是爆炸性的，是火藥桶，美國或李總統要對火藥桶送溫加熱，總有一天會爆炸，那時後果難以想像。中國人民絕不容忍台灣再被分裂肢解，如果台灣獨立，中國絕不會置之不理。同時更指責，美國支持和鼓勵台灣分裂，此舉「欺人太甚」（陳毓鈞，1997：456）。顯然，中共對於美國允許李總統的訪美，強烈的解讀為是協助台灣分離中國的有意作法。即使美國不是如此，中共也可藉此激烈的反應，迫使美國不敢再犯或調整策略。

中共對李總統的訪美的反應是持續而激烈的。首先，中共以氣氛已受嚴重影響為由，擱置了辜汪二次會談（邵宗海，1998：221）。並發動媒體嚴厲的「四評」李總統⁴⁸，將李總統所說的「中華民國在台灣」定位為等同於「一中一台」或「兩個中國」的分裂中國行徑，並成為美國的傀儡。七月間，北京更在離台灣海峽很近的東海進行二次彈道導彈演習，中國人民解放軍總參謀長張萬年其後更宣稱，解放軍絕不會坐視一寸神聖領土從祖國版圖上分裂出去（陳毓鈞，1997：459）。北京此種幾近瘋狂的作法，引發了兩面的看法。芮效儉之前就認為，如果中國輸掉這一次，它會搞不清楚，美國要一個強大而繁榮的中國，還是一個衰弱而分裂的中國，美國對台灣的行動將被中國詮釋為後者（聯合報編譯組譯，2000：502）。

因此，中國的行為可以理解。但也有人以中國在東海演習，充分顯示了中國大陸對亞太和平的威脅性，進而出現了「新圍堵論」的聲音（Krauthammer，1995）。北京並不理會這些「雜音」，繼續抨擊美國並對台灣文攻武嚇。特別是對台展現其軍事實力的行徑，直到一九九六年三月，中華民國舉行第九屆總統選舉前後仍不放鬆⁴⁹，中共意圖影響李登輝總統選情的急切之情開始表露無疑。但就算不能

⁴⁷ 見台北：中國時報，1995年6月10日，版3。

⁴⁸ 這四篇文章分別為：

<一篇鼓吹分裂主義的告白>，參見香港：文匯報，1995年7月25日，版1。

<國際上絕無台灣獨生存的空間>，參見台北：聯合報，1995年7月26日，版2。

<推行台獨的正式迷藥>，參見北京：人民日報（海外版），1995年7月26日，版1。

<李登輝是破壞兩岸關係的罪人>，參見北京：人民日報（海外版），1995年7月27日，版1。

⁴⁹ 中共在一九九五年七月至十一月共進行了四次軍事演習，即所謂的「台海危機」，一九九六年三月間又再度發動三次軍事演習，可參見台北：中國國民黨大陸工作會編印，《大陸情勢綜合研析》，1996年5月，頁2~3。

阻止李登輝當選總統，美國「國際戰略研究中心」(CSIS)亞太研究主任柯沙(Ralph Cossa)也指出，只要李登輝不宣布獨立，中國便可以解釋為這是軍事演習的效果(安德烈·平可夫，1998：6)。

總之，李總統的美國康乃爾大學之行，固然成功的帶領中華民國走出了國際社會，卻將兩岸關係帶進了新一波的危機中，中國不再信任李總統，兩岸之間的和平也受到實質的威脅。一九九六年，總統大選後，李總統夾其民選總統過半數以上的民意支持度繼續執政，大陸政策更趨謹慎。一九九六年八月十四日李總統在第三屆國民大會第一次會議綜合答覆國代之國是建言時表示，在台灣建立「亞太營運中心」的努力方向，往往會被扭曲為西進大陸之政策依據，以致在三通、運轉等問題上投注過多的規劃人力資源，致使更重要的國內經濟投資問題，反而有所延宕，間接造成國際競爭力的衰退，更因產業對大陸輕易的橫向移轉而忽略國內之升級。因此，對大陸經貿應有的指導原則，政府應負起責任(張正莉，1996)。

同年九月十四日李總統更進一步指出，由於中共對台政策刻意採取「冷處理」手法，「以民逼官」、「以商圍政」，對我政府施壓，企圖提升我社會各界的憂慮感。針對此一情勢，我們必須秉持「戒急用忍」的大原則，來因應兩岸當前的關係。「戒急用忍」就是要以審慎、忍耐的對策來處理兩岸關係(曾建華，1996)。一九九七年年底，李總統在「國統會」上，再度重申「戒急用忍」的原則，並強調此一原則將不限於經貿層面，而是要擴大到整個兩岸的交流、往來。同時在「戒急用忍」之後，再加上「行穩致遠」⁵⁰四個字。

康乃爾大學之行改變了兩岸穩定發展的秩序。中共不接受、不肯面對台灣為一政治實體，企圖矮化台灣，封殺台灣國際人格的作法，當然是台灣急欲掙脫中共「一個中國原則」之金箍咒的重要因素。然而台灣強求大陸接受「分裂分治」的現實，甚至以直接通航作為政治籌碼，希望以此作為換取中共承認台灣為一政治實體的條件，是否得計，恐有斟酌的空間。如果現代化是民主化的基礎，協助中國加速現代化，以帶動中國民主化的輪軸，恐怕是台灣要積極思考的方向，因為中國的民主化，可能是台灣安全的保障。中共不能承認台灣為一政治實體，固然有其昧於現實的頑固面，與其政治體質的僵化面，但台灣得不到中共的承認是否就事實不存在，或不被國際社會承認為一「政治實體」？只怕也不盡然。觀諸美、日等許多民主國家，在與中共建交時所簽訂的公報中，對於中國所謂「台灣為中國領土一部分」的立場，紛紛採用「認知」、「認識到」或「注意到」的保留態度，可見一斑。

兩岸漸行漸遠無助於相互的瞭解與信任，台灣民主化的結果，使得包括「台

⁵⁰ 李總統在第五屆國家統一委員會第一次會議閉幕典禮所發表談話全文，參見台北：中央日報，1997年12月7日，版2。

灣獨立」在內的各種主張都被視為合法，對中共來說，「台獨」會讓其繃緊神經，政府如何藉交流、合作、互惠的經貿活動，消彌可能的誤解，是緊要的手段。台小中大，中共面對台灣佔盡了優勢，台灣如何運用靈活的策略，在美、中之間求得最佳的利益，確需智慧。康乃爾之後，兩岸關係雖發展較緩，但也漸趨穩定，但一九九九年李總統兩岸是「特殊國與國關係」的談話，又再度重創了兩岸關係。

第三項 特殊國與國關係提出的影響

美國批准李總統的康大之旅，除造成了兩岸關係的緊張外，連帶的美、中關係也大幅倒退。一九九八年六月美國柯林頓總統口述的「三不政策」- 不支持台灣獨立；不支持兩個中國、一中一台；也不支持台灣加入以國家為入會資格的國際組織，也就是在中共的壓力下，力圖改善美中關係與討好中國的不智作法（Carpenter, 1998：2）。然而此舉也意外的提供了北京當局要求台北面對現實，進行統一談判的「基礎」（Mann, 1999：367）。此一「基礎」可從來自美方「中程協議」（interim agreement）與兩岸「辜汪會晤」後的對台壓力說起。

一、中程協議 柯林頓總統的三不政策宣布後，美國學界陸續有學者在一九九八年後提出了「中程協議」的主張，例如李侃如（Kenneth G. Lieberthal）主張「台灣不獨、中國不武，以五十年的過渡期完成中國的統一」（Lieberthal, 1998）；奈伊建議只要台北明確的表示台灣是中國的一部分，北京將不會反對給台灣更多的國際空間（Nye, 1998）。如果這些言論，屬於學術界的討論，台北或許不用過於擔心。但一九九九年三月二十八日美國亞太事務助理國務卿陸士達（Stanley Roth）在一場演講中表示，希望台灣與中國「就不論多少項目的困難議題達成「中程協議」，或許配合推動建立互信機制（Roth, 1999）。這種代表美國官方意見的主張，不免讓台北產生壓力。因為「中程協議」說穿了就是希望台海兩岸在獲得最後協議前，由台灣交出主權，中國承諾不動武並給予台灣國際舞台，而經美國擔保五十年內的和平，兩岸在此期間內建立互信協商機制，以完成最終的中國統一。然而，五十年後的世界尚難逆料，「中程協議」的主張並未保證將來的中國是民主、自由與均富的現代化國家。宣布台灣不獨立如果等同於要台灣放棄中華民國，而承認中華人民共和國才是宗主國，本就是強台灣之所難，更何況未來的舖排未作預設、沒有保障，台灣豈能輕易接受。但台灣當局確實感受到了美國學界與行政部門的這股促統談判的氛圍與壓力。

二、辜汪會晤 兩岸海基、海協兩會的往返因中共不滿李總統訪美而中斷了近二年。一九九七年五月海基會與海協會所委託的香港船東會，在香港協商香港回歸中國後（一九九七年七月一日）台港之間的航運問題，重放了兩岸兩會交流的大門。一九九八年四月兩會開始就兩會領導人的會晤進行預備性磋商。一九九八年十月十四日至十八日，海基會董事長辜振甫應邀訪問上海、北京會晤海協會

會長汪道涵，是為「辜汪會晤」。本次會晤達成了以下四點共識：（一）雙方同意加強對話，以促成制度化協商的恢復。（二）雙方同意加強推動兩會各層級人員交流活動。（三）雙方同意就涉及人民權益之個案，積極相互協助解決。（四）我方邀請汪道涵回訪，汪道涵同意在適當時機來台訪問。而針對汪道涵的回訪，兩會又在一九九九年三月與六月間分別在台北與北京進行了二次預備性磋商，達成了汪會長於同年秋天訪台五至六天的共識⁵¹。

就台灣而言，辜汪會晤的關鍵並未預設要達成何種具體協議，李總統不過希望藉用中共的舞台讓世界聽到台灣的聲音（林佳龍、郭臨伍，2000：501）。台灣固然達成了這個目的，但辜汪晤談的結果，卻讓台灣面臨更大的談判壓力。在辜汪會晤中，汪道涵表達了與台北進行政治性談判和加強兩會接觸的強烈意願。辜振甫則回應，先理出政治性障礙，在未來兩岸展開協商時才可逐一加以理性排除（邵宗海，1999b：87）。易言之，北京急欲透過政治談判解決台灣問題，但台北卻仍依國統綱領進程認定，兩岸尚處於交流互惠的近程階段，不宜進行政治談判。但辜汪會晤後，國際社會普遍認為兩岸已經開始了「統一」的談判，再加上美國促談的壓力，及中共「一個中國原則」內外有別的國際宣傳，在在使台北陷於不利的談判地位。如何在國際上凸顯在台灣的中華民國是一個主權獨立國家的事實，以便在第三次辜汪會面時，確立兩岸對等談判的地位，就成為台北方面重要的思考。李總統認為應該藉談判來凸顯兩岸「國與國」的對等關係，才能求得較有利的談判位置和迴旋空間（林佳龍、郭臨伍，2000：50）。所以他說鬧愈大愈好⁵²，才會獲得國際社會關注台灣被中國打壓的事實，及台灣在國際上求生存所做的努力。

一九九九年七月九日，李總統在答覆「德國之聲」訪問時表示，台灣與大陸之關係是「國與國關係」，至少是特殊的國與國關係（special state-to-state relationship）。李總統針對我國主權作進一步闡釋指出，第一、中共政權自成立以來，從未統治過中華民國所轄的台、澎、金、馬；第二、我國自一九九一年修憲以來，即將憲法的地域效力限縮在台灣，並承認中華人民共和國在大陸統治權的合法性；第三、憲法增修條文中明定國民大會與立法院民意機關成員，僅從台灣人民中選出；第四、憲法增修條文規定總統、副總統由台灣人民直接選舉，使所建構的國家機關只代表台灣人民，國家權力統治的正當性也只來自台灣人民的授權，與中國大陸人民完全無關（黃昭元，2000：533~534）。所以，兩岸的關係不是合法政府與叛亂團體，或中央政府與地方政府這種「一個中國」的內部關係，而是雙方都是主權獨立的特殊國與國關係。解決兩岸的問題，不能僅從統一或獨立的觀點來探討，關鍵在於制度的不同，從制度的統合，逐步推演到政治上的統

⁵¹ 參見行政院大陸委員會網頁〈交流與協商〉〈兩岸協商〉〈歷次會談總覽〉
<<http://www.sef.org.tw/html/nego/negol.htm>>

⁵² 〈國與國關係鬧愈大愈好〉，台北：中國時報，1999年8月11日，版1。

合，才是最自然、最符合中國人福祉的選擇（黃昭元，2000：534~535）。

特殊國與國關係發布後，北京當局自然難以忍受。台北方面公開道破「國王的新衣」之真相，道出中共的「一個中國原則」，昧於現實、昧於台灣事實存在之現實的真相，對中共來說當然是一項極度「挑釁」的行為⁵³。因此，特以嚴重的語氣警告「李登輝不要玩火」⁵⁴、「特殊兩國論不收回台灣不得安定」⁵⁵，並指名李總統與台獨「沆瀣一氣」⁵⁶，認為「兩國論」已使海基、海協兩會接觸、交流與對話的基礎不復存在，無異是關閉了兩會協商的管道⁵⁷。大陸媒體也刻意宣稱將近百分之九十五的大陸受訪民眾不滿意李總統的言論，百分之八十七的受訪者支持中共在必要時對台動武⁵⁸，台海兩岸一時風聲鶴唳，兩岸關係嚴重倒退。

美國輿論界對於兩國論的看法，雖有不同⁵⁹，但柯林頓總統重申「一個中國」政策，並提出「一個中國、兩岸對話及以和平方式解決兩岸歧異，任誰都不應存有動武念頭的『三個支柱』」⁶⁰後，世界各國即相繼採取相似的宣示⁶¹。就整個事件的結果論而言，台北可能是最大的輸家，華府專家就指出，台北當局逼迫美國選邊站，是這次事件中最大的損失⁶²，柯林頓總統更在九月間與江澤民主席的會晤中，批評「特殊國與國關係」的論述，對中國和美國都製造了很多麻煩⁶³。美國的表態，顯然在國際間起了示範作用，「特殊國與國關係」的論述自無法踏上國際空間⁶⁴。

平心而論，李總統「特殊國與國關係」的論述，有助於釐清中華民國是一個主權獨立的國家的歷史與法律事實，並能避免國人與國際社會陷入中共所預設的「一個中國」框架與迷思中，而難以自拔（蕭行易，2004：180~181），也正因為此一宣示及為避免中華民國在與中共的「政治談判」中被矮化或消滅，且為了中

⁵³ <北京外交部指為「嚴重挑釁」強調不放棄動武立場>，台北：中國時報，1999年7月14日，版13。

⁵⁴ 見北京：人民日報，1999年7月15日，版1。

⁵⁵ <一個中國是無可爭辯的事實 - 評台灣當局對「特殊國與國關係論」的書面說明>，北京：人民日報，1999年8月13日，版3。

⁵⁶ 見北京：人民日報，1999年7月12日，版4。

⁵⁷ <抵制兩國論海協關閉兩會管道>，見台北：聯合報，1999年8月19日，版13。

⁵⁸ <大陸民眾關注台灣問題>，見台北：中國時報，1999年8月3日，版14。

⁵⁹ 儘管紐約時報認為李總統冒然發表的聲明是不必要的惹怒北京，增加兩岸緊張，並使美、中關係更加複雜（New York Times, 1999.07.15）。華盛頓時報也以「台灣放棄一個中國的政策」為題發表評論，見台北：中國時報，1999年7月16日，版4。但波士頓前鋒報的社論卻指出，這是應付北京不妥協的頑固性所必要的一個更準確的明白表述。這不是一份獨立宣言，承認事實並不是挑釁的行為（Boston Tribune, 1999.07.14），洛杉磯時報的社論也認為，每個國家各有保障自身最高利益的決策，因此台灣當然也擁有為自身利益打算的權利（Los Angelous Times, 1999.07.14）。

⁶⁰ 參閱台北：聯合報，1999年7月23日，版1、13。

⁶¹ <國際瀰漫一個中國聲>，台北：中國時報，1999年7月16日，版4。

⁶² 見台北：中國時報，1999年7月26日，版1、2。

⁶³ 見台北：中國時報，1999年9月12、13日，版1。

⁶⁴ “Clinton phone call helps defuse tension”, Strait Times, 1999.07.20.

華民國永續的生存、發展與全民長遠的安全、福祉預作綢繆，所以獲得台灣社會多數人民的支持⁶⁵。日本中國問題專家桑原壽二就指出，這是「理所當然」的看法，台北比北京更有說服力⁶⁶，美國蘭德公司（RAND）的中國問題專家莫威倫（James Mulvenon）則認為此一談話含有「預警作用」，與「預防外交」不謀而合。權衡美、中、台三邊關係，此時提出可以擺脫許多先前面臨的困擾，並為未來減少不確定的爭議⁶⁷。

事實上，中共才是兩個中國的始作俑者，中華民國建國於一九一二年，中共則在一九四九年武裝叛亂得逞，成立中華人民共和國為「第二個中國」；一九七三年至一九七八年底，我國尚與美國有正常外交關係，中共在美國首府設立官方聯絡處，實質在國際社會開創「兩個中國」的記錄。一九七二年二月二十八日美、中「上海公報」中，建立「一個中國應由兩岸人民決定」的認知，更是兩岸中國人各有自己的「一個中國」，等於默認兩岸為「國與國」關係的鐵證（蕭行易，2004：182~191）。

須知，「特殊國與國關係」論與「台灣獨立」本質上是完全不同的，前者以中華民國為訴求主題，可視為我國政府突破「台灣獨立建國」迷失的積極作為，後者係要「獨立建國」分裂中國領土（蕭行易，2004：188）。我們無須從二

年李登輝總統卸任並離開中國國民黨後的言行，論斷當時政府的政策，因為「特殊國與國關係」論的提出，確與「台獨」無關。

惟中共不肯面對中華民國存在的事實，不斷對台恫嚇打壓，此一結果只有將台灣民意推向全體中國人較不願意見到的方向，陳水扁總統的當選應為顯例。當然，中國國民黨失去政權後，仍然在立法院擁有多數穩定的力量，它的大陸政策主張，亦將是牽制台獨分離主義者的關鍵力量。

⁶⁵ 「特殊國與國關係」發布後，國內從七月到九月間，由各媒體所作的十四次民調中，絕大多數的台灣人民都認同此一論述，當年八月五日由遠東經濟評論、美國 CNBC Asia 電視公司針對亞洲十個地區國家的企業精英所作的調查更有近八成二的受訪者同意此項觀點（張惠玲，2000：12~13）。

⁶⁶ <承認事實不是挑釁行為>，台北：中央日報，1999年7月16日，版3。

⁶⁷ <法報評論：李總統釐清事實，並未玩火>，台北：中央日報，1999年7月17日，版3。

第四節 國民黨在野的主張及泛藍對公投的立場

公元二〇〇〇年我國第十任總統大選落幕，中國國民黨因內部的分裂，拱手將五十年的執政權移轉給向來主張台灣獨立的民主進步黨總統候選人陳水扁。藍軍的支持者將國民黨敗選的原因，歸責於黨主席李登輝，特別是李總統主政十二年期間，大陸政策的轉向，不但讓中共指為背離了「一個中國原則」，也讓很多藍軍的支持者質疑黨主席的政治傾向。例如「特殊國與國關係」提出時，距離次年(二〇〇〇)三月十八日總統大選已剩八個月，民進黨總統提名人陳水扁即「感謝」李總統肯定他在華府提出的觀點：「台灣與中國是兩個互不隸屬的華人國家，兩國應發展國際的特殊關係」⁶⁸。反對此一論述的百餘位學者，則發表連署聲明指出，論述的內涵已違反總統就職時的誓詞及憲法與法律條文⁶⁹，有論者就直指，李總統以國家元首身份提出中華民國主權限縮在台、澎、金、馬是「違憲」的主張(邵宗海，1999c)，立場鮮明的新黨更要求兩岸關係回復到「一個中國各自表述」的定位方式⁷⁰。政治立場早已讓台灣的許多民眾自動選擇藍綠成為對立的兩大陣營。國民黨的敗選，讓藍營的支持者強烈的質疑黨主席，李登輝主席在此情況下，便宣布辭卸主席職務以平息眾怒。國民黨隨即進入連戰黨主席的時代。

本節將首先探討國民黨在連戰主席的領導下的大陸政策主張。其次檢視我國憲法關於公民投票制度的規範，最後再論及泛藍陣營對於我國制定公投法的立場與主張。

第一項 連戰主席時期國民黨大陸政策主張

早在二〇〇〇年總統大選前，連戰副總統就曾在接見外賓時，對兩岸關係提出四項原則性的說明⁷¹：

第一是務實原則：當國家尚未統一，雙方對「一個中國」的看法，當然各有不同。兩岸分治、互不隸屬，是不容否認的政治與法律現實。

第二是對等原則：在與中共對話時，我們不是地方政府，自要有對等地位。主張對等不等同於主張台灣獨立，將其與「台獨」或「分裂」劃上等號是錯誤的推論。

第三是進展原則：兩岸關係不應僵滯不前，更不應走向疏離，而應持續進

⁶⁸ <陳水扁感謝總統肯定>，台北：中國時報，1999年7月12日，版2。

⁶⁹ <百餘學者籲停止推動兩國論>，台北：聯合報，1999年7月19日，版4。

⁷⁰ <新黨：李為台灣帶來災難>，台北：中國時報，1999年7月19日，版2。

⁷¹ 連戰副總統於2000年2月17日以「建構兩岸和平競賽的兄弟關係」為題，在中國國民黨中央大陸工作指導小組會議的總結談話，見(中國國民黨中央政策委員會，2002：3~4)。

展，以邁向共同的安全與尊嚴。

第四是和平原則：兩岸之間 的任何問題，不應訴諸武力，都應以和平方式解決。

上述四項原則可視為中國國民黨現階段大陸政策的重要依據。務實原則是希望雙方能秉持理性的態度，以現狀為基礎，不要憑空預設立場或驟下結論，增加兩岸不必要的誤解。對等原則有雙重的意義，第一、正告中共與世界各國，中華民國是一個獨立自主的主權國家，目前與中共為分治分立的兩個政治實體，絕非中共的地方政府；第二、也希望中共與世界各國瞭解，中華民國政府所堅持的對等原則，不應被引申為主張「台灣獨立」，中華民國存在的事實不容抹煞，也不應被曲解。進展原則的意義即在宣示，中華民國政府希望在兩岸善意的互動下，持續交流，增加互信，並朝兩岸共存共榮的統一目標發展。堅持和平的原則，不以武力相向，才是兩岸中國人最大的福祉。

因此，連副總統當時宣示，如能在大選中獲勝，只要大陸領導人江澤民能以具體的行動展現和平誠意，將儘快實現雙方領導階層會晤、建立官方溝通管道、協商兩岸三通事宜、建立兩岸軍事互信機制等具體作法將兩岸引進國統綱領中程 - 互信合作階段，以達到「中國人不打中國人」、「中國人幫助中國人」的兩岸最高利益（中國國民黨中央政策會，2002：4~6）。

二 年大選後，國民黨失利，連戰繼任中國國民黨主席。在野的國民黨沒有懷憂喪志的權利，上述的四項原則與競選時的主張，仍是中國國民黨大陸政策的主要架構與努力方向，並藉以預防民進黨政府中台獨主張者的冒進。二

年九月十六日連戰主席在出席一項「兩岸論壇」的研討會時即指出，兩岸雖屬同文同種，但經過半世紀的分隔，雙方已出現了不同的價值觀與認知差距。中國大陸總有人以「霸權」或「中央」心態看待台灣為「附屬」或「邊陲」；台灣內部也有人把對岸視為「非我族類、其心可誅」，這種相互敵視的危險狀況持續下去，無助於兩岸問題的解決。引導兩岸關係回歸「雙贏」的正軌，才是「本人與中國國民黨一向堅持的立場」⁷²。

雙贏的策略是什麼？在同一演說中，連主席提出「簽訂兩岸和平協定」與「建構台海和平區」兩項作法，他認為兩岸之間不是要消極的「避戰」，而是要積極的「和平」，台海沒有和平，兩岸就沒有未來。要突破眼前的僵局，雙方應該回到一九九二年的「一個中國、各自表述」的基礎。因為，對於「一個中國」的內涵，兩岸在看法上有同有異，「有同，才有談判的基礎；有異，才有談判的需要」，如何求同存異是重要的關鍵。「一個中國，顯然是兩岸的最大公約數，但在目前

⁷² 連戰：「走出歷史的悲情，創造歷史新頁」，詳見（中國國民黨中央政策會，2002：40~41）。

的情況下「一個中國」的內涵，必須讓雙方有各自闡述的空間，中共如果壓縮此一空間，雙方就很難求得共識了。事實上，正因為雙方在一九九二年有「一個中國，各自表述」的空間，才有一九九三年的新加坡辜汪會談。因此，連主席認為，「一個中國，各自表述」，最符合求同存異的精神。從而，兩岸之間存在的問題就可清晰的還原「制度之爭」的面貌，而非「統獨之爭」的混淆假相。

綜合的來說，連戰接任中國國民黨黨主席以後，中國國民黨的大陸政策，原則上仍承襲國民黨對國家統一政策的堅持。李登輝總統任內被中共解讀為兩岸關係「出格」的若干作為，也隨著政權的遞嬗，不再成為國共兩黨間的重大爭議。而由於國民黨對於「一個中國」的認同（亦即中國終將統一為一個自由、民主、均富的國家），不但與民進黨政府不認同國家統一方向的政策有明顯的區隔，也因為在野使得國民黨在兩岸間有更多揮灑的空間。國民黨的大陸政策，儘管仍不免要視美、中及國際情勢的發展而作務實的調整，卻因為在野，而能有更多彈性應對的思考。公民投票法的制定就是一個顯例。

第二項 我國憲法對於公民投票制度的規範

由於憲法明定我國為一民主共和國（第一條）。因此，中華民國的主權屬於國民全體（第二條）的國民主權理論，即為實踐民主共和體制的要義。為實踐此項國民主權理論，在憲法第二章人民的權利與義務中，即明確賦予人民有選舉、罷免、創制與複決的權利（第十七條），並在憲法第十二章專章論述行使上述權利的若干原則性規範。「創制，複決兩權之行使，以法律定之」（第一百三十六條），即在此處獲得授權。而在第十一章地方制度部分，我國憲法規範了省縣二級的體制。在縣的部分明定「縣民關於縣自治事項，依法律行使創制複決之權」（第一百二十三條）。與縣同層級的市則授權「準用縣之規定」（第一百二十八條）。直轄市之自治，明揭以法律定之（第一百一十八條），與省一樣，也都沒有規定是否得以由省（市）民對省（市）自治事項實行創制複決之權。

如就地方制度的部分來說，縣（市）民得以就縣（市）自治事項行使創制複決之權，應無可爭議。我國地方制度法在縣（市）層級之下另置鄉（鎮、市）層級（地方制度法第三條），並在同法第十六條第二款揭示，直轄市民、縣（市）民、鄉（鎮、市）民對於地方自治事項，有依法行使創制、複決之權。鄉（鎮、市）之層級由地方制度法創設，其有關權限自得根據憲法對於縣（市）之規範而授權。至於省（市）之部分，固為憲法創設，且憲法並未明示此一層級是否得行使創制、複決之權，但鑑於憲法第十七條及第一百三十六條之前述說明，地方制度法如賦予省（市）層級之省（市）民得對省（市）自治事項行使創制、複決之權，亦屬當然之理。唯因憲法增修條文於一九九七年第四次修憲後，即將省之自治地位予以變更成為行政院之派出機關（羅際芳、林文清，2004：258），而大法

官釋字第四六七號也說明，省因未享有就自治事項制定規章並執行之權限，及不具有自主組織權，故已喪失其地方自治公法人之地位。準此，地方制度法即未賦予省民行使對「省自治事項」之創制、複決權。易言之，省既非自治團體，自無自治事項可資省民創制、複決。

問題的關鍵在於我國國民是否得就憲法或中央法律行使創制與複決兩權。就憲法的層面來說，根據我國憲法第一百七十四條的規定，憲法修改的途徑有二、其一，由國民大會代表提議，並由國民大會決議；其二，由立法委員提議，經立法院決議擬定憲法修正案，再提請國民大會複決。由此以觀，制憲國民大會在制憲時，顯然未將憲法的創制與複決權交由國民行使。即便是公元二〇一〇年中華民國憲法第六次增修後，國民大會已成為任務型國民大會，其職權中仍保有「複決立法院所提之憲法修正案」之權限（增修條文第一條）。換言之，憲法修正案的提議權隸屬立法院，複決權則歸屬於國民大會，仍與國民無涉。

再就中央法律之創制與複決兩權而言，國內多數學者多援引憲法第二十五條「國民大會依本憲法的規定，代表人民行使政權」的規定，及憲法第二十七條第二項「關於創制、複決兩權，俟全國有半數之縣市曾經行使創制、複決兩項政權時，由國民大會制定辦法並行使之」的揭示，主張人民不得對中央法律行使創制複決兩權，亦即全國性事項之創制、複決兩權之行使乃專屬於國民大會（林紀東，1987a：420；管歐，1997：99）。並認為在未修改憲法第二十七條的前提下，如果試圖以憲法保留的理念，實施有法定拘束力的公民投票是違憲的（謝復生等，1997：90）。

但另有學者質疑，依照孫中山先生的遺教，所謂「政權」乃是人民管理政治事務的力量，也就是人民對選舉、罷免、創制及複決權的行使。現在，創制複決兩權，不是由人民直接行使，而是由國民大會代為行使。就國民大會代表與立法委員產生的方式觀察，二者皆由民選並無多大差異，亦即皆為代議機關，不信任一個代議機關，又信任另一個代議機關，這是情理所無、邏輯說不通，更是研究公法學者所不能瞭解的（林紀東，1987a：417；薩孟武，1990：176-181）。而觀看整部憲法就會發現，可以行使創制複決的主體有二：一是人民；另一是國民大會。國民大會行使創制、複決權的條件固然受憲法第二十七條的限制，但憲法並沒有對人民的參政權縮減或設定限制（劉幸義，1893）。創制、複決權既是人民自己所擁有的人權，自不能由代表代為行之，這與憲法第二十七條所規定的國民大會的創制、複決性質絕對不同。憲法第十七條所規範的人民的參政權既未限縮，其行使的對象當然包含中央事務，因此，如果將人民的創制複決兩權，限縮在地方層級的立法，將顯然違反了憲法學理的直接民主精神（張正修，1994：549~551）。

針對上述的爭議，本文試圖就下列二個向度來理解：

一、憲法的文理解釋與體系解釋 憲法第十七條規定人民有選舉、罷免、創制與複決的權利。除此之外，並無任何限制或說明的文字，這與憲法第二章人民的權利義務中其他權利的授權方式一樣，此外僅作人民權利的列舉宣示而已。實際創制與複決兩權行使的程序或對象，憲法第一百三十六條授權由立法院立法。而憲法第二十五條明言：「國民大會依本憲法之規定，代表全國國民行使政權」。換言之，國民大會得代表全國國民所行使的政權，應限縮在本憲法有規定的事項。憲法第二十七條第三項論及國民大會得行使的創制、複決權，雖無實質對象的明示，但如果相較於憲法第十一章地方制度中的規定，將國民大會行使創制、複決兩權的對象解釋為非地方性自治事項應屬允當。既然非地方性事項，是否可擴大解釋為所有全國性事項及中央立法事項，則未可就此論斷。因為就中央層級的選舉、罷免事務，除總統、副總統外，他如國民大會代表，立法委員及監察委員的選舉、罷免，仍由人民親自直、間接行使。國民大會創制、複決的對象既未明定，憲法的文理解釋恐怕不足以論斷實質，而體系解釋的結果仍不免使持肯定論與否定論之兩造各執一辭。

二、憲法的發生學解釋 如果究本探源，從制憲的歷史背景來觀察，我國憲法的起草人張君勱先生指出，我國憲法前言明揭制憲的依據是孫中山先生的遺教。中山先生深知代議制度不夠，要想拿直接民權的民主政治來補代議政治之不足⁷³。關於此種政制，或者也可名曰「公民投票」的民主政治。直接民權制度與代議政治是相對立的，國民大會由人民普選而成，實際上就等同於代議政治，將創制、複決等權交由代議式的國民大會代替人民行使，自與直接民權的意旨不符。「直接民權的制度，我人之意應為國民留下來，為異日之用，等待選民冊調查清楚明確之後，或人民水準提高之日，或各縣之中先行行使四權成效卓著之日，可逐漸將四權交於選民，以符直接民權之實」（張君勱，1997：45~59）。

因此，在憲草會議中由吳鐵城先生提出了國民大會行使創制、複決權的折衷方案，即在憲法第二十七條第二項，限制國民大會行使創制、複決兩項政權的時機為須俟全國半數以上之縣市實施過該兩項政權後，國民大會才可制定辦法並行使之。林紀東教授據此認為，起草憲法者設此嚴苛的條件，是採無限期拖延的辦法，可見憲法主稿人對於國民大會之行使創制、複決二項政權，似乎根本沒有什麼誠意（林紀東，1987a：413~414）。制憲者既無意讓國民大會代替人民行使此兩項政權又怎會願意藉國民大會之手攔阻人民行使對於全國性事務的創制、複決權？因此，制憲者希望待人民知識提高後，民主政治的文化落實時，再由人民直接行使四權的推論應可接受。

⁷³ 關於孫中山先生對直接民權的相關論述可參見孫先生所著之三民主義中民權主義第六講。收錄於（中國國民黨中央委員會黨史委員會編，1981：137~156）。

以上論述如果仍不能釋疑，公元二〇〇〇年中華民國憲法第六次增修，已將國民大會的職權限縮為複決立法院所提的憲法修正案、領土變更案，及議決立法院所提之總統、副總統彈劾案三項（憲法增修條文第一條）。國民大會既無從再行使創制、複決權，人民對於此兩項權利的行使，自然再無是否受國民大會限制的問題。唯一仍有爭議的是，憲法僅明定「創制複決」權之立法，並未用及「公民投票」的字眼，立法院是否得制定「公民投票法」以取代「創制複決法」？陳隆志教授認為這個題目本身有觀念上的錯誤。創制、複決本身就是公民投票的兩種方式，並不是分割獨立的概念（陳隆志，1999b：20）。既如此，爭議點顯然不是名相，而是在於公民投票法或創制複決法條文的實質內涵了。

第三項 泛藍陣營對我國訂定公投法的立場

早在一九九三年，行政院為配合地方自治法制化，即草擬了「創制複決法」草案送立法院審查。這份草案雖然對於創制、複決權適用的對象、行使的範圍、行使的程序、通過的門檻、投票結果的處理及效力、同一事項重行提出之限制及違法行為的處罰與救濟等都有完整的配套設計。但因創制複決之事項完全以有關直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治事項之法規、規章、規約為限，因此，儘管完全符合憲法第一百三十六條的規範，但在野的民主進步黨顯然難以接受，分別由立法委員蔡同榮、林濁水、黃爾璇等提出各自的「公民投票法」草案版本。國民黨籍的高育仁與新黨的郁慕明也提出自我的「公民投票法」草案版本，另外國民黨的趙永清則提出了「創制複決法」草案版本向立法院提案⁷⁴。

事實上，由於民主進步黨黨綱主張台灣獨立，並希望藉由公民投票的方式推動此一目標。所以，公民投票法草案的提出，從一開始就蒙上了濃厚的統獨色彩，而難以讓朝野冷靜與理性的探討「公民投票法」與「創制複決法」的優劣及其實際應涵蓋的層面與內涵。國民黨主政的時代，首先希望藉由「創制複決法」的制定，來回應民間愈來愈強烈的民主訴求，同時也希望以此迴避制定「公民投票法」可能引來的國內統獨意識形態的衝突及兩岸關係的緊張。

另一方面，如：一九九二年國民大會、立法院舉行全面改選，在一九九〇年代在國民黨的主導下，經由多次的憲政改革，一九九四年舉行首次的省長與直轄市市長的直接民選，一九九六年舉行首次的中華民國總統、副總統直接民選，這些積極的作為，目的都是在為中華民國的民主政治奠定紮實的基礎。然而，獨派人士顯然並不以此為滿足，民進黨因上述各項選舉的開放，結束了黨內議會路線或街頭路線的爭議，全面搶攻體制內的各類政治地位，企圖以量變達成質變的目

⁷⁴ 前述各版本「創制複決法」草案或「公民投票法」草案，可參閱（陳隆志，1999b：307~376；謝復生，1997：107~158）。

的。再加上台灣民主化的結果，昔日台獨主張的異議人士陸續返台加入國內政治生態運作，造成島內統獨意識的對立更形激化，對於「公民投票法」制定的疑慮與猜忌也就更深。

從國民黨主政時期的行政院「創制複決法」草案版本及國民黨籍立法委員趙永清的「創制複決法」草案版本來看，趙永清委員的版本多了省自治事項的創制與複決⁷⁵，另外行政院版的創制複決事項僅限於各自治團體的法規、規章與規約。趙版除包含行政院版所列的事項外，尚包括各級地方自治團體的重要政策。無論如何行政院版或趙版，都只侷限於地方自治團體有關事項的範疇，尚不及於中央法規、憲法或國家重大事項，甚至公民投票體制外位階的討論。朝野若能平心靜氣，從小處著手，給予地方自治區域的人民一段時間的民主文化涵養的訓練，亦即先在地方實施創制複決權，待民主文化日漸成熟穩健時，再向上提昇，或許自能水到渠成。

無如民進黨籍立委蔡同榮、林濁水及黃爾璇的「公民投票法」草案版本，一開始即拉高層次。蔡版所指的公投事項為「全國性之重要政策」，其定義為何雖未說明，但總不脫法律、憲法、全國性重大爭議事項層次的處理，此等公投事項，當然「很可能遭到政治菁英以違憲的理由而拒絕之」(張正修，1999：173)。林版會引起爭議的是在於憲法層次的公投事項，林版的第十五條規定人民可依創制、複決方式提憲法修正案。另外第二十二條規定涉及國土之割讓、合併或主權行使讓渡之國際條約(包含與中國簽訂之條約)都應強制性交付公民投票，「政治菁英沒有共識，這樣的條款要通過恐怕困難」(張正修，1999：191)。黃版甚至明定「其他爭議難決之公共政策事項，以及有關國家前途定位、領土變更、憲政變革，凡經法定機關決議，或由法定人數之公民連署，亦得請求交付公民投票」(黃版第五條第四項)，這樣明白露骨的條文，除引發更多紛擾外，根本難以取得共識。

國民黨籍立委高育仁也提出了「公民投票法」草案，草案中公投適用的事項包括「關於國家重大政策、政府組織；重大政治議題及其他重要事項」(高版，第六條)。上述事項仍然缺乏定義，容易被過度引申，難獲泛藍陣營的支持。但高版另有「安全閥」的設計，如「經公民投票表決通過的事項，如因特殊情形，無繼續施行必要時，得廢止之」(第二十條)；「行政院對公民投票表決結果認為需要暫停、廢止、延後、修正者，應於決議屆滿前三個月送立法院審議」(第二十一條)。唯此種「安全閥」恐亦禁不起考驗。第一、第二十條所述之「特殊情形」含混空泛，徒增口舌。第二、就民主政治的理論而言，公民投票通過的結論，乃國民總意志即國家意志的展現，除國民全體本身再一次展現不同的意志外，又有那一個下階的國家機關可以將公投的結論暫停、廢止、延後與修正？第三、公

⁷⁵ 當時尚未精省(精省修憲為一九九七年)，精省之後，趙版與行政院版在這部分將無差異。

投的結果即便經國家機關廢止，然國家意志已經形成，其影響所及絕非廢止可能遮掩。因此，高版看來企圖左右逢源、兩面討好，實則恐怕藍綠雙方都不敢消受並敬謝不敏。

新黨立法委員郁慕明所提的「公民投票法」草案，顯然是把公民投票視為「體制外的手段」，藉以解決憲政體制無法處理的政治爭議（張正修，1999：183）。郁版想明確透過公民投票一次解決島內國號、國旗、領土等重大爭議事項，是一種反向的思考，迫使民進黨及台獨主張者直接面對公民投票之後所可能引發的兩岸衝突。這種作法明顯的是一種生死的豪賭，用來反制政治意識形態的對立者或可，但以必須向全國人民負責任的執政黨中國國民黨來說，卻毫無可行性⁷⁶。

總的來說，中國國民黨執政時期，對於「公民投票法」的判定，基於兩岸的穩定及合憲性的思考，並不認同該法的訂定，倒是依憲法第十七條及第一百三十六條的規定，讓地方自治區域內的人民能針對自治事項行使應有的創制與複決權，國民黨有十足的誠意。可惜當時的反對黨與執政黨之間的認知差異過大，「創制複決法」亦無由制定。

公元二〇〇〇年後民進黨執政，為穩定兩岸情勢，陳水扁總統在五二〇就職中宣示了「四不一沒有」的立場⁷⁷。明揭只要中共無意對台動武，保證在其任內不會推動改變現狀的統獨公投。二〇〇三年九月二十日陳總統顯然基於半年後總統大選的考量，在民進黨十七週年黨慶活動上，明白宣稱二〇〇六年時「將與兩千三百萬台灣人民，共同催生新憲法」。同年十月四日在出席「為台灣宣教暨台灣國家祈禱大會」致詞中，陳總統進一步說：「催生新憲法，交給所有人民以公民投票決定，才是真正的民主，是為了建設台灣成為一個正常、完整、偉大國家的必經途徑」（中國國民黨中央政策委員會，2003：20~21）。

陳總統的說法，完全延續著民進黨「以公民投票完成台灣獨立」的一貫主張。泛藍陣營此刻除了向民眾積極闡明台獨公投可能對兩岸產生的重大危機外，很難再有其他具體的理由阻止人民獲得「公民投票」此一民主國家人民應享有的基本公民權利。況且此刻台灣的政治選溫已經高漲，阻止公民投票法的制定，縱使有再好的理由，也會被烙上反民主的印記，泛藍的處境明顯落在下風。

回顧了台灣民主政治發展的軌跡，國民黨有其一定的貢獻：沒有穩定的兩岸關係與台灣的經濟發展，不容易有今日的民主成就。然而連續執政五十年，國民黨也背負了沈重的包袱：為了國家安全的需求，民主改革的步調不免需要持重與

⁷⁶ 但此一思考在二〇〇三年國民黨已成為在野黨時，卻提供了藍綠兩陣營在「公民投票法」制定過程中，藍軍得以靈活進退的空間。

⁷⁷ 關於「四不一沒有」的立場，參見本研究論文第六章的論述。

穩健，但也可能趕不上社會的變遷而徒遭怨懟與反民主的指控。「公民投票法」的制定過程，如果從一九九三年行政院「創制複決法」草案提出起算，確像台灣民主化歷程的一個部分縮影。堅持自由、民主與均富的一個統一的中國是泛藍的基本信念，也因為這種對「一個中國」自我表述的堅持，才是兩岸關係得以穩定的基礎，公民投票法的訂定，如果沒有適度的自制，台海的平穩難以持恆，泛藍陣營瞭解這一層，但對於排山倒海而來的公投浪潮與人民自主的意識，卻苦無應對的良策，泛藍確有再自省的空間。

