

兩岸新關係的臺灣大戰略

Taiwan's Grand Strategy for New Cross- Strait Relations

初國華 (Chu, Gwo-Hua)

國立政治大學中山人文社會科學研究所博士

摘 要

隨馬英九的總統大選勝利，兩岸關係似乎又進入新的發展期。馬英九就職演說的政策意涵應被視作新政府未來的施政指導，該演說透露的訊息，其國家行為趨向與構想為何？它又如何使兩岸關係跨入嶄新時代？臺灣新政府將以何種方式或策略，緩和過去兩岸關係的緊張與潛在危機？等等，本文從臺灣大戰略角度，明析臺北當局的戰略構想內容，並從策略管理「SWOT模型」定位該戰略構想的優點、缺點、機會與威脅。SWOT分析可導出策略定位與差異化的基礎，在這基礎上，對兩岸間的臺灣戰略應有清晰化掌握，本文係將就職演說中的五項戰略內涵：臺美關係優先性、兩岸和平歷史機遇期、九二共識基礎的兩岸協商、臺灣國際空間協商、兩岸同屬中華民族的和解休兵論等，定位出SWOT的基本架構，並論述最佳策略與最劣策略之所在。

關鍵詞：兩岸關係、臺灣戰略、SWOT、九二共識

壹、前言

臺海兩岸關係是東亞最重要的議題之一，它兼具歷史性以及當代政治層面的重要性。¹兩岸關係對臺灣的國家安全、經濟發展、對外關係乃至國內政治都有關鍵影響，對東亞和平安全及世界局勢在「後冷戰時期」是否穩定也息息相關。²由於兩岸長期對峙被外界視為最具戰爭危險的地點，因此有關「兩岸問題研究」也就因緣際會成為顯學。³2006年以來，兩岸關係頗有「山窮水盡疑無路、柳暗花明又一村」的感覺，這是既夾雜危機亦有契機、有較勁亦有交流、有敵意亦有善意、有挑戰亦有突破的辯證發展關係，而臺灣內部則出現「政府冷、民間熱」、「藍統熱、綠獨冷」、「朝冷、野熱」的兩極現象。⁴

2008年3月22日，隨馬英九的總統大選勝利，兩岸關係似乎又進入新的發展期。就如馬英九就職演說指出的「兩岸關係將跨入一個嶄新時代」。事實上，馬英九的當選將使兩岸關係從過去的低盪僵局、「冷對抗」或「冷和」走向建設性與制度化的兩岸關係，這似乎是國內外對臺灣新政府的評估、期待與理性預期。基本上，馬英九就職演說的政策意涵應被視作新政府未來施政的指導方向，然而該篇演說透露的訊息中，其國家行為（state behavior）趨向與構想為何？它又如何使兩岸關係跨入嶄新的時代？臺灣新政府將以何種方式或策略緩和過去兩岸關係的緊張與潛在危機？等等，本文將從臺灣大戰略角度，明析臺北當局的戰略構想內容，並從策略管理「SWOT模型」論述該戰略構想的優點、缺點、機會與威脅。

貳、臺灣大戰略及其內涵

一、臺灣戰略的緣起

¹ 田弘茂、朱雲漢編，江澤民的歷史考卷（臺北：新新聞，民國89年，初版），頁202。

² Yu-Shan Wu, "Taiwan in 1994: Managing a Critical Relationship", *Asian Survey*, Vol.35, No.1, January 1995, pp. 61-69.

³ 石之瑜，家國之間：開展兩岸關係的能動機緣（北市：新臺灣人基金會，民國92年，初版），頁281。

⁴ 宋鎮照，「從兩岸政經策略與立場看2007年發展趨勢」，*展望與探索*，第5卷第1期，2007年1月，頁1。

陳一新指出，馬英九總統在就職演說中，提出臺北的大戰略構想⁵有五點⁶：(1)臺灣將美國視為最重要友邦。因此臺北的當務之急是與華府重建互信，並加強雙方安全與貿易合作；(2)臺灣也將中國大陸視為最重要的經貿夥伴。因此把恢復兩岸談判機制以及海基會與海協會復談列為優先要務；(3)針對臺美關係，臺北是以兩岸關係改善的進度為權力運作槓桿，並以智慧財產權執行、美國醫療品、農產品與武器進口等，作為與華府談判的籌碼。臺北希望能與華府在臺美自由貿易協定上重啟談判。另方面，也希望取得美國的安全保障並發展更緊密的臺美軍事合作；(4)針對兩岸關係，臺北則以臺美安全與臺美經貿關係為後盾，並以臺灣可能再度「政黨輪替」作為與北京交涉的工具與籌碼。臺北希望能有助化解其在東亞經濟整合的邊緣化危機。希望在北京同意下成為「東南亞國協」的經貿夥伴，並能在國際空間上尋求突破；(5)臺北新戰略思維的基本操作方式是將臺美關係與兩岸關係交互為用相輔相成，從華府取得安全保障而從北京獲得經貿利益。⁷

然而，本文依「就職演說」原文而提出略有不同的五項戰略思維內涵如下：(1)臺灣將美國視為最重要友邦⁸；(2)兩岸和平的歷史機遇期⁹；(3)九二共識基礎的兩岸談判¹⁰；(4)臺灣的國際空間協商¹¹；(5)兩岸同屬中華民族的和解休兵論。¹²上述內涵主要是在處理與化解兩岸關係多年來的緊張與潛在危機性，這也

⁵ 所謂戰略是具有高層次的技術 (technology) 取向的，它是以一些技巧 (statecraft) 或途徑來達到某些國家目的或目標；在功能上，戰略或技術可克服國家既有資源所帶來的限制與瓶頸。See Bruce Russett & Harvey Starr, *World Politics: The Menu for Choice* (New York: Freeman and Company, 1989), p.76。基本上，國家戰略是指國家為求生存與發展所運用的策略與計畫之總和。

⁶ 陳一新，「兩岸開啟大戰略」，中國時報，2008年6月6日，版A22。

⁷ 陳一新，「兩岸開啟大戰略」，中國時報，2008年6月6日，版A22。

⁸ 就職演說原文為，我們要強化與美國這一位安全盟友及貿易夥伴的合作關係，信守相互的承諾。

⁹ 就職演說原文為，海峽兩岸能抓住當前難得的歷史機遇，共同開啟和平共榮的歷史新頁。以「不統、不獨、不武」理念，在中華民國憲法架構下，維持臺灣海峽現狀。以世界之大、中華民族智慧之高，臺灣與大陸一定可以找到和平共榮之道。

¹⁰ 就職演說原文為，繼續在「九二共識」基礎上，儘早恢復協商並秉持「正視現實，開創未來；擱置爭議，追求雙贏」，尋求兩岸共同利益的平衡點。兩岸走向雙贏的起點是經貿往來與文化交流的全面正常化，讓兩岸關係跨入一個嶄新的時代。

¹¹ 就職演說原文為，未來也將與大陸就臺灣國際空間與兩岸和平協議進行協商。臺灣要安全、要繁榮、更要尊嚴。唯有臺灣在國際上不被孤立，兩岸關係才能向前發展。我們注意到胡錦濤先生最近三次有關兩岸關係的談話，分別是3月26日與美國布希總統談到「九二共識」、4月12日在博鰲論壇提出「四個繼續」、以及4月29日主張兩岸要「建立互信、擱置爭議、求同存異、共創雙贏」。

¹² 就職演說原文為，兩岸不論在臺灣海峽或國際社會都應和解休兵，並在國際組織及活動中相互協助、彼此尊重。兩岸人民同屬中華民族，本應各盡所能齊頭並進，共同貢獻國際社會，而非惡性競爭、虛耗資源。兩岸問題最終解決的關鍵不在主權爭議，而在生活方式與核心價值。臺灣真誠關心大陸十三億同胞的福祉，由衷盼望中國大陸能繼續走向自由、民主與均富，為兩岸關係的長遠和平發展，創造雙贏的歷史條件。

符合「國內政治」與「區域政治」的期待與呼籲，然而，其戰略基礎則奠基於美國的「世界警察」角色與東亞區域的權力均衡，亦即此篇演說的戰略思維是將兩岸關係鑲嵌於「國際因素」的政治權力結構。然而，本文研究只針對該戰略思維的內涵作闡述與評估。

二、臺灣戰略的內涵

國家為求生存發展其行為總是具有目的性與計畫性的，亦即國家指向特定目標的行為總會採取特定的策略。¹³基本上，國家行為的策略取向已涵具戰略構想的成份。克勞塞維茨將戰略定義為，如何使用戰爭手段以達戰爭目的學問；李德哈特則定義為，使用以及分配軍事工具以達成目標的藝術。其實，戰略可分為多種層次，至於傳統意義的戰略則是指軍事戰略（Military Strategy），這是具有總體性的規劃屬性。然而綜觀歷史，戰略的意義總是隨時代而有所調整與改進，也有人稱之為國家戰略或總體戰略，但孫子兵法始計篇提到「夫為戰而廟算勝者得算多也，為戰而廟算不勝者得算少也」，這表示戰略在古代就已涉入政治層面，這是因為古代的元首除了是政治領袖之外也是國家武力的領導人。¹⁴以下茲對2008年臺灣「五二〇總統就職演說」的五項戰略思維內涵提出說明：

（一）臺美關係優先性

雖然美臺之間沒有正式外交關係，但臺灣對美國的政治與安全利益是重要的，且臺灣的政治或國際地位仍是美國對外政策的主要議題。¹⁵美國長久以來一直是中華民國的盟邦、國際友人或利害關係者（stakeholder）。在後冷戰時期的國際權力結構，世界超強的美國其維持區域性甚至世界性的權力平衡，攸關美國的國家利益與霸權地位。就新現實主義（neo-realism）觀點而言，權力平衡是維持國際和平的有效手段。亞太地區的權力平衡體系，主要是以美國所領導的雙邊協防條約的架構為主（表1）。此外，澳洲與印尼、英國與菲律賓所締結的國防合作協議，也加強「泛美國雙邊協防」的有效性與穩固性。從霸權穩

¹³ R. Phillips, "Prior Behavior As an Explanation of Foreign Policy", in Maurice A. East, Stephen A. Salmore, Charles F. Hermann ed. *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies* (Beverly Hills, London: SAGE Publications, 1978), p.162.

¹⁴ 2008年6月9日下載，《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/wiki/戰略>。

¹⁵ Kerry Dumbaugh, "Taiwan-U.S. Political Relations: New Strains and Changes", *CRS Report for Congress*, October 10, 2006, <http://fpc.state.gov/documents/organization/74903.pdf>, p.1.

表1 美國與亞太國家的防衛關係

日本	美日安保條約
南韓	美韓共同防禦條約
臺灣	1979年，臺灣關係法
菲律賓	美菲共同防禦條約
澳紐	美澳紐公約（ANZUS）
泰國	1951年，美國共同安全法
新加坡	1990年，美新後勤設施使用諒解備忘錄
汶萊	1994年，美汶防禦合作諒解備忘錄

資料來源：“US Defense Ties with East Asian States,” *The Straits Times*, April 16, 1996, p.37

定論（Hegemonic stability theory）觀之，霸權（hegemony）如美國者不但欲維持國際權力平衡，其本身也是世界體系公共財（public goods）的提供者，例如1996年臺海飛彈危機，美方就因戰略〈確保航道通行自由〉、聲望〈亞太領導地位鞏固〉及意識型態〈保衛民主臺灣〉等等考量，出兵臺海以維區域穩定與和平。¹⁶其次，自90年代中期以來，美國對日本、臺灣、東南亞與南亞的安全政策與軍事協防已幫助相關國家的繁榮與發展，同時也促進區域間的和平與穩定。¹⁷

美國對臺海的區域和平堅持是基於美國的國家利益考量，在1950與1960年代，美國對臺利益主要在安全方面，它視臺灣為圍堵共產主義擴散的前進基地。¹⁸當美臺斷交後，美國在臺利益則主要在貿易、經濟與非官方關係。經由「臺灣關係法」，華府亦承諾其在臺灣的安全關切者的或協防者的角色，美國的主要關切乃在維持西太平洋的和平穩定、臺海安全與有限軍售臺灣等等，這是維護美國在此地區經濟與軍事利益的要件。¹⁹另一方面，就地緣政治觀點，中國的迅速崛起必然對東亞安全形勢產生影響與衝擊，²⁰中國大陸自改革開放後連續30年的高速經濟增長，已使中國成為區域性甚至世界範圍的經濟強國與政治大

¹⁶ 李銘義，「兩岸關係的美國因素」，中國事務，第6期，2001年10月，頁96。

¹⁷ Thomas J. Christensen, “Fostering Stability or Creating a Monster?”, *International Security*, Vol.31, No.1 (Summer 2006), p.94.

¹⁸ “Baker Supports US Policy of Strategic Ambiguity on Taiwan”, *The Straits Times*, April 19, 1996, p.2.

¹⁹ Joseph Nye, “Relations with China A Critical Challenge for the U.S.”, *AIT, EPF306*, December 13, 1995, p.3.

²⁰ 「中國和平崛起對周邊各國的深遠影響」，2007年1月11日，《美國之音》，http://www.stnn.cc:82/ed_china/200702/t20070201_454765.html

國。²¹當中共崛起為全球性大國，它的活動範圍與影響將越來越大。²²因此，不論就臺灣的安全考量、區域間的權力平衡、美臺的傳統邦誼或現實國際環境，美國都是臺灣最重要的「國際因素」與安全保障者。此即，演說文所稱「我們要強化與美國的合作關係也要珍惜兩國的情誼與信守相互的承諾」。因此，演說文有視「美國因素」為臺灣戰略的基石之一。

(二) 兩岸和平的歷史機遇期

21世紀的後冷戰時代是兩岸關係和平發展的歷史性機遇期。對臺灣而言，這主要是由幾項因素所共同促成的，即大陸內部因素與國際的整體結構。就國際環境的結構與氛圍，當今中國大陸崛起為世界強權，它和1970年代尼克森總統訪問的中國已有很大不同。²³2005年，美國助理國務卿佐立克（Robert Zoellick）首次提出，希望中國在國際體系成為利害關係人（responsible stakeholder）²⁴。大陸學者孫亮指出，從美國政府角度，一個「負責任的利益攸關方」應具有幾重含義：一、中國已融入世界經濟和政治體系必須為體系內的角色作出相應的定位；二、中國是當前國際制度的受益者，體系的順利運轉符合中國利益；三、作為利益攸關方的中國需擔負一定的責任，不能僅扮演搭便車（free-rider）的角色，而需為國際體系付出代價。²⁵事實上，近來來中國大陸已越來越融入國際體系的和平運作與氛圍。

次就兩岸和平歷史機遇期的中國本身而言，中國已從專制的意識型態國家轉向廣泛基礎的國際交往（international engagement）。晚近，學界指出後冷戰時代共產國家的轉型，往往成為「協商威權主義」（consultative authoritarianism）、「半多元威權主義」（quasi-pluralistic

²¹ 「中國崛起對世界格局的影響」，2005年5月8日，《中國經濟時報（北京）》，http://news.yonghua.net.cn/htmldata/2005_05/2/15/article_355412_1.html，頁3。

²² William H. Overholt, *The Rise of China: How Economic Reform is Creating a New Superpower* (New York: W.W. Norton & Co, Inc., 1996); Richard Bernstein and Ross H. Munro, *The Coming Conflict With China* (New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1997); 丁永康，「中共建構國際政治經濟新秩序分析」，中國大陸研究，第43卷第5期，2000年5月，頁46。

²³ Kerry Dumbaugh, "Taiwan-U.S. Political Relations: New Strains and Changes", *CRS Report for Congress*, October 10, 2006, <http://fpc.state.gov/documents/organization/74903.pdf>, p.1.

²⁴ 對此詞的翻譯，中國外交部譯為「負責任的利益攸關方」。類似利害攸關的概念，英國布雷爾（Tony Blair）當選首相後，曾號召英國人建設「利益攸關者的經濟體(a stakeholding economy)」，指稱經濟體系不應只是互不相干的個人作爭鬥和漁利的無情戰場，而應是能尊重所有參與者的需求、彼此承擔責任的有機整體。請閱孫亮，「外交辭令的涵義」，21世紀經濟報導，2006年4月24日，<http://www.nanfangdaily.com.cn/jj/20060428/pl/200604240112.asp>，頁2。

²⁵ 孫亮，「外交辭令的涵義」，頁3。

authoritarianism)、「制度化多元主義」(institutionalized pluralism)、「官僚多元主義」(bureaucratic pluralism)等等，中國是往行政管理普遍化、現代國家與企業關係的統合主義(corporatism)等型式的國家結構轉型。²⁶佐立克指出，從1980年到2006年，來比較中國大陸，它是一個更為開放的社會，這些進展可用一個術語來概括就是自由化(liberalization)。²⁷基本上，中國的轉型可用三個相互關連且互補的名詞來形容：現代化、政治改革與全球化。事實上，大陸已不像過去的中國，根據一項大型的亞洲民調顯示，對大陸持正面評價的高達48%，而對美國的正評才只有25%；在美國本土，對中國有正面評價的高達59%，認為「中國經濟威脅論」的僅24%，認為「中國軍事威脅論」的只有15%。就在最近的澳洲民調，對中國持正面評價的達69%，對美國正面評價的也只有58%。²⁸

就歷史進程而言，中國自1978年改革開放以來，它正邁向由強人領導轉化到集體領導、由革命建國轉化到專業治國、由強國意識轉化到大國意識、由行政改革轉化到政治改革、由「經濟偏右」與「政治偏左」轉化到經濟自由與政治民主等的辯證發展與演進。²⁹中國大陸本身由於意識型態壁壘的模糊化與國際交往的熱絡，相較於前世代的領導人而言，當今中共領導人是以務實利益為導向的愛國主義(nationalism)者。其次，自「十六大」以來，中共的對外政策已由「反霸」走向維持國際的和平與發展，這已影響中國的外交政策包括G-8、伊拉克、北韓核議題等等，這使中國的對外關係更具合作性與節制性，此種轉變表現在中美關係或對其他主要國家或對區域事務處理都是如此，只是中國對臺灣的立場則改變甚少。³⁰事實上，中國在「後天安門時代」的改革主義曾提出一個論題是「互依與利益」，現在中國大陸的主流意見都認為開放門戶的必要性，而將內部的經濟改革與外部的「互依」作密切連繫，也認同加入區域性與

²⁶ Lawrence C. Mayer, John H. Burnett, and Suzanne Ogden, *Comparative Politics: Nations and Theories in a Changing World*(New Jersey: Prentice-Hall, 1996), pp.227~228.

²⁷ Henry Hyde, "Chinese resurgence," hearing of the house international relations committee, May 10, 2006, <http://www.ait.org.tw/en/news/currentissues/060510-ChinaResurgence.asp#top>

²⁸ "U.S.-China Strategic Dialogue", Conference organized by the Center for Contemporary Conflict, U.S. Naval Postgraduate School and the Pacific Forum of the Center for Strategic and International Studies for the Advanced Systems and Concepts Office of the Defense Threat Reduction Agency, Honolulu, Hawaii, August 1-3, 2005.

²⁹ 姜新立，「後社會主義中國發展轉型論」，東亞季刊，第30卷第2期，1999年夏季號，頁35。

³⁰ Weixing Chen and Yang Zhong, *Leadership in a Changing China*(New York: Palgrave Macmillan, 2005), p.133.

世界性經濟組織的重要。³¹在整體上，中共的外交原則是和平為基調，不在國際當頭，然後等待自身綜合國力能在多極化世界佔有一席之地，亦即中共的外交仍服務於「四個現代化」來增加中共的綜合國力。³²這種「絕不當頭」的國際行為傾向，可由後冷戰時期中共在聯合國動用否決權的次數來印證。自後冷戰時期以來，中共在聯合國安理會僅只使用否決權一次，為各常任理事國之中使用否決權次數最少者。³³

另外，中共處理臺灣問題的態度，應會把單純的政治與意識型態問題轉化為現實發展為考量的出發點。就目前情況而言，中共更加以內部的情勢與發展需要來思考與處理「臺灣問題」，並做為政權統治正當性的論述基礎，例如在「十六屆六中全會」的《中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》，即反映如何以構建和諧社會做為「推進祖國統一大業，堅持走和平發展道路」的部署方向，這種部署不僅可觀察中共對外行動的切入點，甚至未來中共的政策路線調控也都與中共的涉臺工作產生實質的關連。³⁴因此，不論就國際間的和平潮流與預期，或中國內部經濟發展帶來的意識型態與體制轉變，都將導致中國大陸國家行為與政治文化（political culture）的和平傾向，這都是兩岸關係和平發展歷史機遇期的保證基礎。

相對於兩岸關係的嶄新時代，過去一段時間兩岸關係曾處於嚴重分歧與對立。國外學者指出，在亞洲，冷戰仍然凍結著臺灣海峽，³⁵美國學者也認為，自上世紀90年代中期後，臺海潛在的衝突性一直存在，臺海兩岸應「面對面」來定義雙方的未來關係³⁶以降低兩岸衝突的可能性，與維持區域或世界性的和平與穩定。前民進黨黨主席許信良表示，希望臺灣不要將對岸中國當作敵人，希望

³¹ Thomas W. Robinson, "Interdependence in China's Post-Cold War Foreign Relations", in Samuel S. Kim ed., *China and the World: Chinese Foreign Policy Faces the New Millennium* (U.S., Colorado: Westview Press, 1998), p.202.

³² 閻學通，「國際環境及外交思考」，現代國際關係，1999年，第8期，頁10。

³³ 該次否決權的使用，事實上僅只是表達中共的立場，而對國際政局並沒有實質影響。中國該次使用否決權是因瓜地馬拉自1991年起，連續四年幫助臺灣在聯合國發表「重返聯合國」言論，中共為表達反對立場，便於1997年1月10日投票否決聯合國安理會授權在瓜地馬拉部署軍事觀察員的提案，但不久瓜地馬拉便許諾遵守聯合國2758決議案，將來不與其他國家聯合提出使臺灣獲得聯合國成員資格的決議。中國於是投票同意聯合國1094號決議，授權安理會向瓜地馬拉派遣155名聯合國軍事觀察員。請閱王杰，大國手中的權杖（北京：當代世界，1998），頁433。

³⁴ 黃秋龍，「中共第十六屆六中全會之評析」，展望與探索，第4卷第11期，2006年11月，頁5。

³⁵ Larry M. Wortzel, "The Political-Military Dimension of U.S. Policy Toward Taiwan", *Heritage foundation*, October 21, 2002., <http://www.heritage.org/press/events/ev071007a.cfm>, p.2.

³⁶ William A. Callahan, *Contingent States: Greater China and Transnational Relations* (Minneapolis, M.N.: University of Minnesota Press, 2004.), p.296.

緩和緊張的兩岸關係以避免不必要的戰爭與衝突。³⁷基本上，兩岸和平的歷史機遇期，主要代表兩岸之間的軍事力量不應再扮演國家互動的主要角色，這意味兩岸間安全困境（security dilemma）的降低與互信應該增加，也意味雙方政府須轉而採取其他手段，如經由經濟相互依賴或操縱跨國行為者等等措施來達到國家目的。³⁸其次，在兩岸間，中國經由改革開放已走向「仁慈威權主義」；而臺灣也經由多次「修憲」走上民主國家體制。因此，當今兩岸關係不但是制度與朝代的轉換也應是集體心態（collective attitude）或「世界觀」的過渡，這都是兩岸和平歷史機遇的主觀心理建設。

（三）九二共識基礎的兩岸協商

兩岸的協商與談判，自1993年「辜汪會談」建立制度化協談管道以來，其後續性談判協商過程總是糾纏於「一中爭議」，³⁹而這又與「九二共識」⁴⁰有密切關係。因此，九二共識成了當今兩岸談判與協商的主要攻防點。⁴¹前海基會董事長辜振甫指出，由於兩岸對「一中定義」有爭議，因此，1992年的「香港會談」中兩岸達成共識，不談有爭議的問題，將有爭議的問題擱置，先就事務性問題溝通，以務實態度處理兩岸事務。辜振甫指出，海基與海協的兩會會談以及簽署協議的成果，顯示兩岸經過40年對立，終於體認和平解決爭議的珍貴。辜振甫強調，兩岸要和平解決爭端，協商是必經途徑，制度化協商管道更是不可或缺的基石。90年代，兩岸累積二十餘次的協商經驗是值得慶幸也是難能可

³⁷ 中國時報，2004年11月14日，版6。

³⁸ 宋學文，「小國外交政策的理論基礎」，收錄於周世雄編，兩岸政治外交總體檢（北縣：河洛圖書，1998年），頁138。

³⁹ 就臺灣立場，「國統會」於1992年8月1日，就「一中」涵義定義為「海峽兩岸均堅持一個中國原則，但雙方賦予涵義不同」此即「一中爭議」或「一中各表」的起源，亦為國民黨所指「九二共識」的根源，之後並成為臺灣與中共商談「一中」問題的基礎。1992年「香港會談」能形成「九二共識」，就因為是「沒有共識的共識」。此因雙方認為沒有辦法達到「一中」共識，就擱置下來而各自對「一中」加以表述。請閱初國華，「不對稱權力結構下的兩岸談：辜汪會談個案分析」，政治大學中山所博士論文，2007年6月，頁195。

⁴⁰ 「九二共識」是用于概括海峽兩岸在1992年「香港會談」就「一中問題」及其內涵進行討論所形成見解及體認的名詞，其核心內容是「一個中國，各自表述」。在「九二香港會談」當時，臺海兩岸並沒有使用「九二共識」一詞，且「九二共識」沒有任何的文書契約也未列入正式的會議記錄，只是雙方為促成會談成功的一項共識性「默契」。事實上，「九二共識」是2000年4月，民進黨在總統大選獲勝後，國民黨移交政權之前，由當時陸委會主委蘇起創造並公布的。蘇起表示，他提出「九二共識」在以模糊性的概念讓各方的意見都有交集，以便利兩岸關係的解套與發展。這使國民黨主張的「一個中國、各自表述」、民進黨的「各自表述」與中共的「一個中國」等不同觀點有共同的重疊區域。蘇起說，以「九二共識」取代與包裝「一中各表」主要基于中共不喜歡「各表」，而即將執政的民進黨無法接受「一中」。因此，蘇起自創「九二共識」是為「兩國論」之後，嚴峻的兩岸關係解套。請閱初國華，「不對稱權力結構下的兩岸談：辜汪會談個案分析」，頁194~195。

⁴¹ 初國華，「不對稱權力結構下的兩岸談：辜汪會談個案分析」，頁191

貴的。⁴²

前海基會副秘書長石齊平也指出，臺海雙方的矛盾就是主權問題。理論上，這問題在短期內無解但雙方也不必要劍拔弩張或兵戎相見。為了避免硬碰硬兩敗俱傷，雙方應相互營造一個緩衝地帶，就像過去彼此摸索出來的默契，而對「一中」模糊性的確認與保留各自的詮釋空間，使雙方各自約束言行，知所節制並相互尊重。至於緩衝地帶則須事先進行對話與溝通，以免造成不必要的疑慮與誤解。⁴³其實，唯有會談協商才能減低兩岸緊張，並促使亞太地區的和平與穩定。⁴⁴就九二共識模糊精神的實際操作，前海協會常務副會長唐樹備指出，兩岸「分裂分治」的現實說法，大陸尊重臺灣，但雙方應於事務性商談中避開這個用字與說法，即臺灣不提「分裂分治」，大陸不提「一國兩制」，則雙方才易達成協議。唐樹備表示，他與前海基會副董事長焦仁和在商談劫機犯遣返問題時曾有共識，即雙方均不應把一方的政治主張透過協議強加於另一方。在這觀點下，臺灣希望能體現兩岸分裂分治的現實部分，大陸尊重臺灣；但這事情在會談時也不會被提起，雙方則努力找出共識文字，如此協議才能盡快達成。⁴⁵

中國國民黨指出，兩岸關係發展與臺灣總統大選息息相關。隨著兩岸在2005年後的軍力失衡，兩岸的危險性將升高，國民黨主張以九二共識為基礎作為推動兩岸關係的原則而其具體作法有：⁴⁶

1. 推動臺灣相關港口成為自由貿易港。
2. 推動兩岸簽定自由貿易協定。
3. 儘速完成兩岸直航，實施貨物及人員的海空直航。空運部分採「空中安全走廊方式」以確保國家安全。
4. 為能留住廠商根留臺灣，將擴大開放大陸地區工業原料與半成品進口以利用兩岸生產優勢。
5. 開放大陸觀光客來臺觀光。

⁴² 辜振甫，「九二精神與兩岸復談」，中國時報，2000年8月1日，版2。

⁴³ 石齊平，新中國：廿一世紀海峽兩岸的出路（北市：工商時報，1996年），頁24。

⁴⁴ 葛健生，「美國在兩岸復談中所扮演的角色」，共黨問題研究，第27卷第11期，2001年11月，頁6。

⁴⁵ 民眾日報，1994年2月3日，版3。

⁴⁶ 國家政策研究基金會，「九二共識與兩岸關係」，2004年6月5日，《中國國民黨全球資訊網》，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/093/CL-C-093-065.htm>，頁2。

6. 開放全球及大陸企業商務人士與幹部來臺洽商、受訓、參與研發活動。
7. 推動臺灣成為亞太籌資中心。

雖然在九二共識下的兩岸協商，臺灣仍有可能面對中國的外交與談判優勢。因此，臺灣應採取更為主動的協商談判態勢與策略，方能提升我方籌碼與增加合作的可能性。同時，臺灣也須加強內部的溝通與凝聚並建立朝野互信，使一致對外的政策底線與共識，共同維護臺灣人民利益與區域間的繁榮與發展。

(四) 臺灣的國際空間協商

中國大陸有關臺灣的國際空間論述，中共前總書記江澤民在「十六大」政治報告中指出，「在一個中國前提下，什麼問題都可以談：可以談正式結束兩岸敵對狀態問題，可以談臺灣地區在國際上與身份相適應的經濟文化社會活動空間問題，也可以談臺灣當局的政治地位等問題」⁴⁷。兩岸從早期的「一中代表性」爭奪演進到90年代以來，兩岸對臺灣國際空間的外交戰，使臺灣國際空間的議題成為兩岸關係潛在衝突的關鍵點之一，也是阻礙兩岸關係正常化與制度化的主要因素之一。

在臺灣方面，自1980年代以來，臺灣爭取國際空間的政策表現為以「務實外交」為所展現的相關活動如「加入聯合國運動」、「元首外交」、「渡假外交」及「金援外交」等等。據臺灣的官方說法，務實外交的最佳寫照是「做應做的事，不計較名稱」，它有幾個內涵：(A)面對現實：我政府承認臺海兩岸的分治現實，並認為我與中共互為對等政治實體，在統一之前應各自擁有國際空間；(B)為所當為：我方推動務實外交，不因中共打壓而自我設限，臺灣要走出去；(C)靈活務實：我方推動務實外交，在手段上要力求靈活因應，因時、因地而制宜並採行「出席即存在」的務實作法，不計較形式與名稱，只要能平等參與，享有相同權利及尊嚴，亦不堅持意識型態，只要能互惠互利發展國際關係；(D)平行三贏：我政府推動務實外交，係放棄零和遊戲規則，不挑釁或刺激中共，願與中共平行參與國際組織與活動，並願與其他國家發展友好的互利關係，而對其與中共的交往只要不損及我方權益則不過問，用以創造三贏局面。⁴⁸

⁴⁷ 「江澤民在十六大談對臺政策」，大陸情勢雙週報，第1400期，2003年11月1日，http://www.youngkmt.orh.tw/content/HTML/Periodical/MainLand/20030128_20_5203.html，頁2

⁴⁸ 初國華，「不對稱權力結構下的兩岸談：辜汪會談個案分析」，政治大學中山所博士論文，2007年6月，頁214。

基本上，務實外交的宗旨在追求中華民國的國際地位，同時並不排斥中共的國際地位。然而，依中共的「一中原則」則反對「兩個中國」、「一中一臺」和「一國兩府」，進一步也認為臺灣所謂的務實外交便是企圖從國際上得到助力以達臺獨目的。依中國的官方說法，目前兩岸關係之所以緊張正是由於臺灣當局推行務實外交造成的。從1993年起，臺灣當局開始「四處出擊」推動務實外交、鼓吹「中華民國在臺灣是個主權獨立國家」、對外軍購明顯升級、元首外交不遺餘力等等，皆證明當前兩岸的政治僵局是臺灣當局推行務實外交的結果。⁴⁹然而，站在臺灣的立場，中華民國自1912年即已成立，中華民國自應有相關的國際關係與權利，其與中共認知的歧異之處，應是未來兩岸協商與談判的重點之一，並也是兩岸共同發揮智慧以獲得雙贏之所在。

綜上所述，臺灣的國際空間爭議確實是兩岸間的主要爭議點。因此，就職演說也將之視為戰略想定的對象。事實上，臺灣的國際空間問題可以是李登輝時代推動「對等政治實體」的「假議題」⁵⁰也可以是馬英九時代嶄新兩岸關係的實質協商內涵，以及臺灣新政府的施政願景。總之，該議題的相關影響在中共方面已上綱至黨代表大會的政治報告，在臺灣則成為政黨政治攻防與民意輿論的焦點之一。

（五）兩岸同屬中華民族的和解休兵論

演說文指出，兩岸不論在臺灣海峽或國際社會都應和解休兵。因此，臺灣新政府所追求的兩岸關係除了國際社會的外交休兵之外，臺海間的和平與非戰也是焦點。事實上，截至2006年底，兩岸間的貿易總額累計已突破六千億美元，大陸已成臺灣第一大出口市場和最大的貿易順差來源地；2003年至今，兩岸春節包機已四度飛航，兩岸客運包機的節日化也已實現；大陸方面對10多種臺灣水果實行的進口零關稅，兼之兩岸兩會已簽署「四項協議」等等，這些客觀的事實都成為兩岸關係和平與穩定的基礎，⁵¹也是兩岸和解休兵論的既有條件（given condition）。

「兩岸同屬中華民族」的用法是演說文最大的特色與最有意義的論述。兩岸長期的對立性，從早期的軍事對抗與對峙、相互否認與攻訐到「一中

⁴⁹ 郭錫嘏，「兩岸關係低盪期之探索」，共黨問題研究，第22卷第9期，民國85年9月，頁9~11。

⁵⁰ 初國華，「不對稱權力結構下的兩岸談：辜汪會談個案分析」，頁256。

⁵¹ 「兩會新華視點：2007 兩岸關係機遇與挑戰並存」，2007年2月27日，《新華網（中國）》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2007-02/27/content_5779651.htm，頁2

代表權」爭奪、「一中新三段論」的兩岸同屬一個中國，則兩岸同屬中華民族的用法自是兩岸關係演進的新里程碑，這是兩岸間就過去爭議的回應（response）與演進（evolution）所作的教訓總結與結果，也是未來促進兩岸新關係的基石。然而，不論是臺海間或國際間的休兵都涉及安全議程的關心與考量。事實上，當今國際潮流安全分析的核心原則是國家防禦政策必須支持經濟發展，⁵²則兩岸同屬中華民族論除提升兩岸的經濟交流之外，也能滿足兩岸和平環境的安全需要。畢竟，戰爭的引起經常是因領導人相互誤判對方的意圖（intentions）且也有可能是因高估自身的力量。⁵³總之，兩岸同屬中華民族論在認同與建構的過程中，除降低彼此的誤判性也代表兩岸遠離戰爭的意圖而願意走向共同的和平與雙贏。

兩岸同屬中華民族論的提出是有其客觀的形勢基礎，因為不論臺灣海峽經濟整合的密切程度如何，但在政治上與1993年相較，臺灣似乎都與中國較疏遠。一般而言，兩岸間的衝突威脅在最近十年間都比過去來的高而嚴峻。⁵⁴就區域穩定與國際觀感而言，處在新世紀此一既衝突又合作的時代，臺灣應扮演國際的「合作者」而非「麻煩製造者」，這應尋求與中共或相關的地區國家針對各項議題進行對話與合作。⁵⁵其次，兩岸同屬中華民族論是將政治與經濟既整合又分離的作法，前監察院長王作榮指出，目前兩岸不必強力對抗造成立即的危機，這對臺灣較為有利。如此，臺灣既能在政治上與中國大陸擁有相對的獨立地位，經濟上又可利用大陸市場的成長性與規模性。⁵⁶雖然，兩岸關係很重要但臺灣更應把自己視為是世界的一部分，從更大的視野來規劃臺灣的未來與戰略，海峽兩岸遲早會充分整合，就算現在只有經濟整合較為成功，但未來勢必在國際化與全球化的趨勢下擴及更多的領域與面向。⁵⁷

⁵² David Shambaugh, "China's Transition Into The 21st Century: U.S. And PRC Perspectives", *U.S. Army War College*, July 29, 1996, <http://carlisle-www.army.mil/usassi/>, p.2.

⁵³ David M. Lampton, "The United States and China: Competitors, Partners, or Both?", Delivered at U.S. Foreign Policy Colloquium George Washington University, June 4, 2004., p.3.

⁵⁴ Thomas J. Christensen, "Fostering Stability or Creating a Monster?", *International Security*, Vol.31, No.1 (Summer 2006), p.94.

⁵⁵ 包宗和，「評亞太經合會柯江會晤後的兩岸關係」，共黨問題研究，第25卷第9期，民國88年9月，頁1。

⁵⁶ 王作榮，「務實外交應就此打住」，經濟建設，第40卷第1期，1998年，頁32。

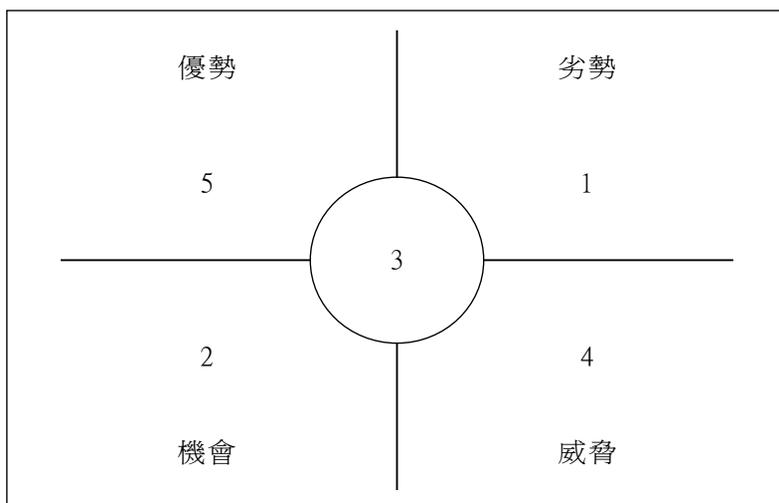
⁵⁷ 奈思比（Naisbitt），「海峽兩岸遲早整合」，聯合報，96年6月29日，版B2。

參、臺灣大戰略的SWOT模型分析

SWOT分析原屬企業管理學（Business management）的策略管理範圍，但其精神或意涵也應適用於國家政治、財經、國防、外交的策略擬定與評估工具。SWOT模型是本文引為臺灣大戰略的分析工具，這是一種對內外環境的優劣勢分析，亦即分析自身與對造（other party）或環境的優勢（strength）、弱點（weakness）、機會（opportunity）、威脅（threat），故以上述四項變數的縮寫SWOT稱之。⁵⁸基本上SWOT分析可導出策略定位與差異化的基礎，在這基礎上，對於兩岸間的臺灣戰略應有清晰化的基本掌握。然而，本文分析之目的係將上述五項戰略內涵排列出具有相關意義的模型，並指出「最佳策略」與「最劣策略」之所在，茲定義與排列如下：

- 1、臺美關係優先性
- 2、兩岸和平歷史機遇期
- 3、九二共識基礎的兩岸協商
- 4、臺灣國際空間協商
- 5、兩岸同屬中華民族的和解休兵論

圖一 台灣大戰略的SWOT模型



資料來源：自作整理

⁵⁸ 周郁峇，「淺談策略管理程序：S.W.O.T分析」，2000年4月，《生產管理與研發設計》，<http://www.filaweaving.org.tw/silk/documents/32/g322601.htm>，頁2

事實上，從李登輝時期「對等政治實體」的兩岸關係到陳水扁的8年執政，臺美關係都不會是劣勢甚至是優勢與機會之所在。然而，在九二共識的兩岸協商之際，臺美關係有可能成為兩岸在「談判桌」上的劣勢或弱點，這因不同的執政時期與判斷差異也是造成臺海和解與否的微妙問題。因為，就臺灣立場而言「臺美關係優先性」雖是重建臺美互信的要務與重中之重，但就中共的協商觀點，這是臺灣所處的劣勢與弱點。據基歐漢（Robert Keohane）指出，國家行為的理性選擇（rational choice）必基於動機（incentives）與限制（constraints）。⁵⁹因此，臺美關係由優勢走向弱點是因目前兩岸間有協商的動機與意願，然而「擱置爭議」素來是兩岸協商「模糊精神」的要義，故擱置臺美關係讓它繼續處於優先性，但依圖一的模型重點應是加強「和解休兵」的優勢。在實際的操作上，仍應是「兩手抓，兩手硬」，這是相對小國臺灣的「限制」，即使華府或中共在面對兩岸間的複雜情勢時也都是應用雙元（duality）的兩手策略來因應，或增加政策彈性與迴旋空間。

臺灣大戰略的構想主要是以「九二共識基礎兩岸協商」為執行與運作核心，亦即其餘戰略構想的實現是經由九二共識基礎的兩岸協商，過去的兩岸協商在臺灣內部曾產生疑慮與「恐共」心理，而使部分民意引歷史經驗來阻撓兩岸協商，但現今九二共識兩岸協商之所以可行是因目前的國際環境下，臺海兩岸同時處於難得的和平性歷史機遇。依上述模型的優勢解釋，臺灣應充份發揮兩岸同屬中華民族的和解休兵論，進而突破「臺灣國際空間協商」的傳統瓶頸，這是臺灣在面臨two-levels game 情境下，同時滿足「國內掣肘」與「外部中共」的平衡操作。

就SWOT模型而言，優勢加機會之處總是最佳策略之所在，而劣勢加威脅也往往形成最劣策略或最不利狀況的可能。最佳策略是積極進取的方向而最劣策略則是應謹慎因應的地方。因此，臺灣大戰略的最佳策略方向，應是「兩岸同屬中華民族的和解休兵論」與「兩岸和平歷史機遇期」的加總與乘數效果；而臺灣大戰略的最劣策略應是「臺灣的國際空間協商」與「臺美關係優先性」的非協調性激化與片面優先性。基本上，優勢的地方總是力量的泉源，處此全球化時代不論就經濟競爭或地緣政治考量，兩岸同屬中華民族的和解休兵論，在

⁵⁹ Robert Keohane, "The demand for international regimes", in Stephen Krasner ed., *International Regimes*(US: Cornell University Press, 1983), p.145.

和平機遇期的歷史之窗（window of opportunity）有可能成為臺灣的優勢選項。然而，就該模型的理論意涵，SWOT中最重要的是S，只要有競爭優勢與實力，當外在環境有利時固可擴大國家利益而臻極大化；但當環境不利時，則可能只是限縮此極大化過程或程度，但卻可藉由主動出擊以延伸競爭優勢來掌握環境中的機會，⁶⁰或可累積優勢力量並減低不利的衝擊。

肆、結 論

21世紀，國際體系進入後冷戰時代，國際政治環境與氛圍既有所變遷也有所延續。國家間為了確保安全，因此彼此間的權力平衡仍將持續，但在此同時，國際間的交往則更密切，且全球緊迫問題仍需國際的通力合作。因此，既競爭又合作的相互依存關係，將是後冷戰時代國際體系的特質。⁶¹就國際環境層面而言，國際體系的新權力結構使各國同時面臨新的機會與限制。面對國際環境的變動，國家須要適應、調整甚至重構其對外的政策與作風，並發展與研擬新的指導原則與有效的行動策略，如此方能有效達成國家目標，並鞏固生存、發展與繁榮。⁶²

兩岸關係作為人類歷史獨特且尚在發展中的事例，尚難有現存的理論能平穩的處理，從規範面到經驗面的各種問題。展望未來，臺灣問題仍將是中美關係、中日關係以及與其它亞洲國家甚至是世界上相關國家所重視的議題。⁶³就臺灣而言，唯有從更大的格局來看兩岸關係，並重視實質問題改善而不是名義上的關係，則兩岸的良性互動才可能早日實現。⁶⁴前民進黨主席許信良就兩岸關係提出鄭重呼籲，現階段應以政經分離方式，可不必要求中國承認臺灣為政治實體。許信良強調，這種改善與中國經貿關係的務實作法才能緩和國際壓力。臺灣在國際壓力下的上策是，主動改善與中國的緊張關係。⁶⁵事實上，臺北和北京都在思考建立一種不觸及兩岸最終狀態的協商但需顧及兩岸的長期穩定架構，

⁶⁰ 湯明哲，策略精論（北市：天下文化，2003年），頁92。

⁶¹ 宋學文，「小國外交政策的理論基礎」，頁127。

⁶² 宋學文，「小國外交政策的理論基礎」，頁121。

⁶³ Weixing Chen and Yang Zhong, *Leadership in a Changing China* (New York: Palgrave Macmillan, 2005), p.145.

⁶⁴ 林佳龍，「中共十六大後的兩岸關係展望」，新世紀智庫論壇，第20期，2002年12月30日，頁120，<http://www.taiwanncf.org.tw/tforum/20/20-14.pdf>，頁3。

⁶⁵ 自由時報，1997年9月1日，版2。

這應是馬總統的臺灣大戰略所欲達成的目標。另一方面，中共總書記胡錦濤於最近釋出對臺的「六點聲明」，則臺灣的大戰略更應借力使力，充分把握兩岸間的和緩機遇而達雙贏的兩岸關係。