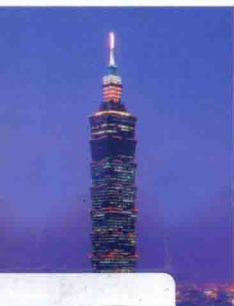




兩岸關係與 政府大陸政策

主編 趙春山

編著 郭瑞華 張五岳 楊開煌 高長
王信賢 邵宗海 林祖嘉 陳小紅
包宗和 劉大年 蔡東杰



三民書局

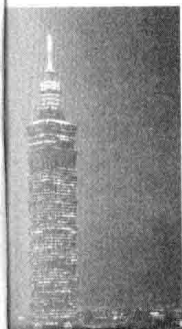
Politics



兩岸關係與 政府大陸政策

主編 趙春山

編著 郭瑞華 張五岳 楊開煌 高 長
王信賢 邵宗海 林祖嘉 陳小紅
包宗和 劉大年 蔡東杰



 三民書局

Politics

國家圖書館出版品預行編目資料

兩岸關係與政府大陸政策 / 趙春山主編. — 初版一
刷. — 臺北市: 三民, 2013
面; 公分.

ISBN 978-957-14-5832-8 (平裝)

1. 大陸政策 2. 兩岸關係

573.09

102015508

© 兩岸關係與政府大陸政策

主 編	趙春山
編 著 者	郭瑞華 張五岳 楊開煌 高 長 王信賢 邵宗海 林祖嘉 陳小紅 包宗和 劉大年 蔡東杰

責任編輯	林怡君
美術設計	郭雅萍

發 行 人	劉振強
發 行 所	三民書局股份有限公司 地址 臺北市復興北路386號 電話 (02)25006600 郵撥帳號 0009998-5

門 市 部	(復北店) 臺北市復興北路386號 (重南店) 臺北市重慶南路一段61號
-------	---

出版日期	初版一刷 2013年9月
------	--------------

編 號	S 571420
-----	----------

行政院新聞局登記證局版臺業字第〇二〇〇號

有著作權，不准侵害

ISBN 978-957-14-5832-8 (平裝)

<http://www.sanmin.com.tw> 三民網路書店

※本書如有缺頁、破損或裝訂錯誤，請寄回本公司更換。

編者序



1949 年政府遷臺以來，兩岸分治已超過一個甲子。回顧過去六十多年的兩岸關係發展，可說曲曲折折，大部分是處在一個不確定的狀態。1987 年 11 月政府開放國人赴大陸探親是重大的轉捩點，兩岸關係從此由對立邁向互動。雙方不僅因此成立了處理兩岸問題的辦事機構，也建立了制度性的協商管道。但因缺乏足夠的互信，兩岸的和解畢竟只是曇花一現。從 1995 年到 2008 年長達十二年期間，兩岸關係又陷入外弛內張的局面。

2008 年 5 月，臺灣二次政黨輪替後，國民黨重新獲得執政地位。由馬英九總統領導的新政府，致力推動兩岸和解的制度化，希望建構一個互利共贏的兩岸新關係。事實顯示，兩岸不僅恢復了協商的進程，並且陸續簽署了包括 ECFA 在內的多項協議，兩岸關係處於六十年來的最佳狀況，進入對岸眼中一個「歷史的際遇時期」。由於兩岸關係攸關臺灣的生存發展和地區的安全穩定，因此，如何運用此歷史際遇，促進兩岸關係的和平發展，已成為兩岸人民與國際社會的共同期待。

本書探討的問題，主要包括「政府大陸政策」和「兩岸關係」兩個部分。有關「政府大陸政策」方面，書中除了描述政府在不同階段的政策內容，並且分析了影響政府決策的各項環境因素，其中包括：中共的對臺政策，中國大陸內部的政治、經濟和社會發展，以及國際和兩岸周邊地區情勢的變化；至於「兩岸關係」方面，本書強調的是兩岸經濟、文化和社會互動的問題，也包括兩岸協商的過程。

最後，感謝國內學者專家提供他們的研究成果。編者有幸予以彙集成書，謹供各界人士參考。

趙春山 謹序

兩岸關係與政府大陸政策

目次

編者序

第一章 當前我國大陸政策／趙春山

壹、前言	1
貳、大陸政策的回顧	2
參、馬英九總統大陸政策的理念與實踐	14
肆、結語	22

第二章 中共對臺工作組織體系／郭瑞華

壹、前言	25
貳、對臺組織體系的建立與演變	26
參、對臺工作組織主要結構	29
肆、對臺組織從屬結構	34
伍、結語	45

第三章 中共對臺政策之研究／張五岳

壹、前言	49
貳、毛澤東、鄧小平、江澤民、胡錦濤時期的對臺政策	50
參、中共對臺政策之解析	58
肆、中共對臺政策展望之評析	65
伍、結語	68

第四章 中共政權制度、運作與改革／楊開煌

壹、前言	73
貳、中共黨政制度簡介	73

參、中共黨政運作簡介	87
肆、政治改革	93
伍、結語	99

第五章 「改革開放」與大陸經濟發展／高長

壹、前言	103
貳、經濟體制改革的進展	104
參、對外開放政策	108
肆、「改革開放」政策執行成果	111
伍、大陸經濟崛起的國際效應	116
陸、結語	120

第六章 中國大陸社會結構與轉型／王信賢

壹、前言	125
貳、社會結構轉型與問題	126
參、社會力量崛起與國家回應	134
肆、「社會管理」政策與挑戰	139
伍、結語	146

第七章 兩岸兩會制度化協商的探討 2008-2012／邵宗海

壹、前言	151
貳、制度化協商的建立	152
參、兩岸兩會協商「議題內容」的性質分類	156
肆、兩岸兩會協商「議題內容」中「主權爭議」的特色分析	163
伍、兩岸協商可能走向政治層面談判的探討	167
陸、結語	171

第八章 兩岸經貿關係回顧與前瞻／林祖嘉

壹、前言	177
貳、兩岸貿易趨勢分析	179
參、臺商赴大陸投資趨勢	183
肆、兩岸經貿對臺灣經濟發展的影響	187
伍、經貿全球化與區域化的挑戰	190
陸、結語：兩岸經貿關係展望	193

第九章 兩岸社會文化交流／陳小紅

壹、前言	197
貳、老兵「想家」敲開兩岸社會文化交流大門	197
參、大陸配偶形構臺灣社會中「新移民」的大宗	199
肆、開放政策中最不具爭議之「陸客來臺觀光和『自由行』」	201
伍、意識型態爭議聲中通過的「陸生三法」	203
陸、兩岸社會文化交流回顧	207
柒、結語：兩岸社會文化交流之展望	211

第十章 兩岸關係與我國對外關係的發展／包宗和

壹、前言	219
貳、兩岸僵持，零和外交 (1950-1971)	219
參、僵持稍緩，彈性外交 (1972-1987)	222
肆、制度協商，務實外交 (1988-1999)	224
伍、復歸僵持，烽火外交 (2000-2008)	226
陸、兩岸和解，活路外交 (2008 迄今)	227
柒、結語：兩岸關係與對外關係的相關性	230

第十一章 兩岸關係與區域經濟整合／劉大年

壹、前言	245
貳、區域經濟整合之意涵	245
參、全球區域經濟整合概況	249
肆、兩岸之區域經濟整合	256
伍、結語	263

第十二章 兩岸關係與區域安全／蔡東杰

壹、前言	267
貳、全球體系結構下的兩岸關係進程	267
參、大三角：美中臺三邊關係	272
肆、小三角：日中臺三邊關係	279
伍、我國的戰略挑戰與抉擇	282
陸、結語	285

第一章

當前我國大陸政策

壹、前言

馬總統曾說「兩岸關係是一種特別的關係，但不是國與國的關係。」^①就因為具有特殊的性質，1949年中華民國政府遷臺後的兩岸關係，才會一路走來，曲曲折折。根據政府官方的說法，在兩岸關係發展的初期階段，即自1949年至1978年，在這個長達二十九年的期間，雙方係處在一個軍事衝突與緊張對立的狀態；第二階段是從1979年至1987年10月，因大陸地區對臺改採「和平統一」的策略，我政府則提出「以三民主義統一中國」為號召，兩岸的軍事對立情勢趨於緩和。但雙方仍互不往來，「和平對峙」是此一時期的特色；第三階段則是從1987年11月2日，我政府開放民眾赴大陸地區探親開始，兩岸關係進入交流互動時期。^②

從1987年11月迄今，兩岸民間交流蓬勃發展，經貿互動尤其熱絡，雙方執政當局並且建立了具有半官方性質的制度性協商管道；但從1996年臺海危機爆發，歷經李登輝總統拋出「兩國論」，以及民進黨從2000年到2008年的執政，兩岸正常協商管道被迫中斷，兩岸關

① 「總統接受墨西哥『太陽報』系集團董事長瓦斯蓋茲 (Mario Vazquez Rana) 專訪」，中華民國總統府，
<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=14151&rmid=514&sd=2008/09/03&ed=2008/09/03>。

② 黃昆輝，**大陸政策與兩岸關係**（臺北：行政院大陸委員會，民國80年12月），頁1-2；馬英九，**兩岸關係的回顧與前瞻**（臺北：行政院大陸委員會，民國81年2月），頁2-3。

係因此出現「冷和」狀態；2008年國民黨重獲執政地位，兩岸恢復制度化協商，雙方關係進入「和解制度化」時期。

上述兩岸關係的演變過程，凸顯大陸政策在我國政府各項施政中的特殊地位。大陸政策連同內政、外交，合而成為攸關臺灣生存和發展的三大公共政策。中國大陸有學者形容這三大政策雖彼此獨立，但實際上卻存在一種主從關係：即外交和大陸政策從屬於對內政策。因此，三大政策之間不是以並列方式存在，而是以「一體兩翼」的特殊形式銜接組合。大陸學者認為，臺灣總的政策體系形同一隻飛鳥，其中內政似「鳥之軀體」，外交政策和大陸政策如「鳥之雙翼」。「一體驅使兩翼運動」，也就是內政對於外交和大陸政策起了決定性的作用；「兩翼帶動一體前進」，則指外交和大陸政策也會在對內政策產生積極或消極的影響。^③

外交是內政的延長，大陸政策與對內政策的關係亦復如此。對岸學者據此強調我對內政策的主導地位，不難理解。其實，在任何推行民主憲政的國家，公共政策本會隨政黨輪替而作出調整。選舉制度的設計，就是為了具體反映民之所欲。但另一方面，民主不能離開法治，任何執政者都必須「依法治國」、「依憲治國」，如此也就維繫了重大公共政策的持續性。因此，我們認為三大政策的存在是相輔相成、相互影響的關係。政府制定大陸政策時，必須對內外形勢作出判斷，自然包括國際形勢、大陸形勢，以及臺灣內部的形勢。

貳、大陸政策的回顧

一、兩位蔣總統執政時期的大陸政策

1949年中華民國政府退守臺灣，兩岸雖進入分治狀態，但中共仍

③ 戴培元，「臺灣當局三大政策的相互關係及發展趨勢」，荊堯、常燕生、辛旗編，九十年代臺灣政治（北京：華藝出版社，1991年9月），頁36-37。

以「武力解放臺灣」的口號提出威脅，並於1949年和1958年，相繼對臺發動「古寧頭戰役」與「八二三砲戰」。另一方面，蔣中正總統在臺復行視事後，也決心記取大陸失敗教訓，積極進行「反攻大陸」的備戰工作。例如，1950年6月，蔣總統提出「一年準備，兩年反攻，三年掃蕩，五年完成」的號召。^④1952年10月10日，國民黨舉行「七全大會」，會中通過「反攻大陸案」，並確立「攻勢作戰」的軍事戰略。^⑤「七全大會」後，政府的當務之急，就是把臺澎金馬建設為「反攻大陸」的復興基地。例如，1957年10月10日，國民黨召開「八全大會」，大會主要任務是策定「反共復國」的總方略。因此，蔣中正以國民黨總裁身分，於開幕典禮中指出此次大會的三大工作：一是集思廣益，策進反攻復國計畫；二是培植人才，擔當復國、建國使命；三是修改黨章，適合反共革命需要。^⑥

政府此時採取「反攻大陸、反共復國」為目標的政策，除了主觀意願，還考慮到客觀環境的配合。對內而言，備戰有助於動員群眾的支持，並集中資源投入政府特定的建設計畫。在外部環境方面，二次世界大戰結束後，以美國和蘇聯為權力中心形成的「兩極政治」體系，揭開了「冷戰」(cold war)的序幕。雖然美蘇雙方皆擁有核子武器，但在「相互保證毀滅」的威脅下，彼此都努力避免直接軍事對抗；取而代之的是，雙方不斷對對方進行政治、經濟、外交和心理攻勢，以及間接從事「代理人」的戰爭。

政府遷臺後積極採取反共國策，並和美國締結「共同防禦條約」。因此，臺灣是美國在亞洲推行圍堵政策的堅強盟友。臺灣的地緣政治

④ 「『反攻大陸』政策」，中華民國教育部歷史文化學習網，

http://culture.edu.tw/history/smenu_photomenu.php?smenuid=1868。

⑤ 「臺軍戰略演變4階段：從『反攻大陸』到『決戰境外』」，華夏經緯網，

<http://www.huaxia.com/tw/sdbd/js/00193799.html>。

⑥ 「八全大會」，中華百科全書，

<http://ap6.pccu.edu.tw/Encyclopedia/data.asp?id=4149&forepage=1>。

戰略地位，也被視為自由世界的「反共堡壘」，以及西太平洋一艘「不沉的航空母艦」。實際上，中華民國採取的反共政策，也得到了應有的報償。例如，美援為政府的各項建設，提供了物質的幫助；美國的外交支持，也確保了政府遷臺後持續享有的國際地位。

與此同時，中共建政後中國大陸形勢的變化，以及中共當時採取的對內與對外政策，也提供臺灣反共復國政策合理化的解釋。中共建政初期，毛澤東是以「蘇聯模式」來推動「社會主義改造」，隨後並進行了「社會主義建設」。1953年2月17日，時任中共財政部長的薄一波，在一項針對全中國大陸預算的報告中宣稱：「今天的蘇聯，將是明天的新中國。」十天後毛澤東也表示：「為了建設我們的國家，我們將展開一場全國性的學習蘇聯運動。」^⑦中共不僅在內政方面學習蘇聯，在對外政策方面也採取對蘇聯為首社會主義陣營「一邊倒」的路線。然而，中共卻因學習蘇聯而付出慘痛代價。事實顯示，毛澤東對中國大陸社會進行的「改造」和「建設」，提供了中共內部藉群眾運動進行權力鬥爭的舞臺，從「土改」、「大鳴大放」、「三面紅旗」，最後終於累積為「十年浩劫」的「文化大革命」。中國大陸民眾不僅因此處於「一窮二白」的狀態，中共政權也因中蘇共關係的惡化，幾乎陷於兩面作戰的外交困境。

1975年蔣中正總統逝世，繼任的嚴家淦先生以及1978年當選第六任總統的蔣經國先生，仍持續反共基本國策。例如，蔣經國總統在1979年因應中共與美國建交後，對臺展開的和平統戰攻勢，提出了「不受協、不接觸、不談判」的「三不」策略。^⑧但這項政策，隨後卻出現了策略性的調整。

1981年3月29日，國民黨召開「十二全會」，蔣經國總統開幕致

⑦ Michael B. Yahuda, *China's Role in World Affairs* (New York: ST. Martin's Press, 1978), p. 59.

⑧ 「三不政策」，臺灣大百科全書，

<http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=3905>。

詞時強調三個「決不改變」：反共復國的基本國策決不改變、中華民國憲法所決定的國體決不改變、以三民主義統一中國的目標決不改變。全會最後通過「貫徹以三民主義統一中國」案，宣稱「以三民主義統一中國」作為國民黨努力奮鬥的目標。^⑨1987年11月2日，在蔣經國總統主導下，政府宣布開放民眾赴大陸探親，開啟了兩岸互動的大門。

此時政府從「軍事反攻」調整為「政治反攻」，也是受到內外環境因素的影響。首先，為了脫離越戰泥淖，美國前總統尼克森 (Richard Nixon) 於 1969 年 1 月就任後，提出以「談判代替對抗」的口號。美國不僅希望與蘇聯和解，也嘗試改善與中國大陸的關係。根據美國前國務卿季辛吉 (Henry Kissinger) 的回憶，尼克森當時認為與中共修好，能迫使蘇聯在越南問題上短期提供協助的機會；根據尼克森的看法，結束八億中國人的孤立狀態，就解除了對和平的一大威脅。因此，如果能和蘇聯、中共同時發展關係，則這種三角關係將給予美國謀求和平一個極大的戰略機會。^⑩尼克森調整對中共策略，最後不但促使美國卡特 (Jimmy Carter) 政府於 1979 年元旦宣布與中國大陸建交，並且形成 80 年代美國聯合中共對抗蘇聯的大戰略。

毛澤東死後，大陸形勢發生重大的變化，其對臺政策也做出相應的調整。1978 年 12 月 18-22 日，中共在北京召開「十一屆三中全會」，會中決定把黨和政府的工作重點，從「以階級鬥爭為綱」，轉移到「以經濟建設為中心」。基於這個重大的戰略轉變，北京必須努力塑造一個和平穩定的國際環境，包括兩岸關係，以積極推動由鄧小平全盤設計的改革與開放政策。就在中共與美國建交的同一天，中共「人大常委會」發表「告臺灣同胞書」，聲稱中共對臺政策將從「武裝解

⑨ 「三民主義統一中國」，臺灣大百科全書，

<http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=3904>。

⑩ 時報出版公司，季辛吉回憶錄：中國問題全文（臺北：時報文化出版公司，1979 年），頁 2-3。

決」改為「和平統一」，並呼籲兩岸進行「三通四流」。

與上述外部環境相呼應的是臺灣政治社會情勢的改變。面對臺灣內部日益升高的民主化需求，國民黨於1986年3月29日召開的「十二屆三中全會」上，蔣經國總統指示全黨進行黨務革新，並以黨務革新帶動政治革新，以開創國家民族新局面。1987年6月後，蔣經國總統即展開大幅度政治改革，其中以7月15日宣布臺灣地區解除戒嚴最為重要。¹¹

對蔣經國而言，「三民主義統一中國」的號召，與臺灣內部的政治革新，兩者相互影響。由此觀之，開放民眾赴大陸探親，絕非僅是人道精神的考慮。蔣經國總統顯然不希望這個問題，成為反對人士用來進行政治鬥爭的工具。

二、李登輝總統執政時期的大陸政策

1988年1月，蔣經國總統逝世，李登輝先生繼任總統。國民黨在同年7月12日召開的「十三全大會」中，通過了「中國國民黨現階段大陸政策」案，強調國民黨大陸政策的最終目標，在消除馬列主義共產制度的專制統治，建設民主、自由、均富、和平、統一的新中國。現階段的目標則是：擴展「臺灣經驗」，支援大陸民主運動，發揮政經影響，爭取大陸民心。國民黨的這一基本政策可以概括如下：

1. 維護中華民國憲法。
2. 反對馬列共產主義。
3. 確保復興基地安全。
4. 支援大陸同胞爭取自由、民主、人權運動。
5. 強化三民主義統一中國行動。¹²

¹¹ 「中國國民黨年表」，中國國民黨，

<http://www.kmt.org.tw/page.aspx?id=74&cid=148>。

很明顯地，在李登輝總統領導下，國民黨此刻的大陸政策，強調的是要以加強臺灣民主憲政建設來爭取大陸民心，最後以團結全民族力量，共同努力達成國家統一的歷史任務。

為了落實國民黨的大陸政策，李總統於 1990 年 10 月邀集朝野各黨及社會各界人士，於總統府成立了「國家統一委員會」（簡稱「國統會」），研商制定「國家統一綱領」（簡稱「國統綱領」）。1991 年 1 月，行政院成立「大陸委員會」，統籌處理政府大陸事務；1991 年 2 月，「財團法人海峽交流基金會」（簡稱「海基會」）正式成立，並接受政府委託與授權，處理涉及公權力的兩岸事務性工作。1991 年 3 月，行政院會通過「國家統一綱領」，成為政府推展兩岸關係的指導原則。1991 年 4 月 30 日，李總統宣告動員戡亂時期於 5 月 1 日零時終止，並依國民大會決議，宣告同時廢止「動員戡亂時期臨時條款」，即在憲政層次上，不再將中共視為叛亂組織。1992 年 7 月，立法院通過「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」（簡稱「兩岸人民關係條例」），並於 9 月 18 日施行。¹²

由上述政府推動大陸政策的過程，我們認識到李總統執政初期的想法，是為政府處理兩岸關係，奠定一個法制化的基礎。在法理層面，「國家統一綱領」文字雖然精簡，但涉及的問題卻是錯綜複雜，其要旨包括：

1. 堅持一個中國，謀求中國的統一。
2. 堅持和平統一，反對使用武力。
3. 以尊重臺灣地區人民的權益為統一的前提。
4. 和平統一有進程，分階段而無時間表。

統一進程的規劃則分下列三個階段：

¹² 馬英九，前引書，頁 57-58。

¹³ 行政院大陸委員會編，臺海兩岸關係說明書（臺北：行政院大陸委員會，民國 83 年 7 月），頁 10-11。

(一)近程——交流互惠階段

這個階段的規劃有四項：

1. 在互惠中不否定對方為政治實體；
2. 擴大兩岸民間交流；
3. 希望大陸積極推動經濟改革，開放輿論，實行民主法治；
4. 以和平方式解決爭端，希望中共宣布放棄武力犯臺；希望兩岸在國際上相互尊重，互不排斥。

(二)中程——互信合作階段

這個階段的規劃有二項：

1. 兩岸建立對等的官方溝通管道，從民間交流進入官方接觸；
2. 開放兩岸直接通郵、通航、通商。

(三)遠程——協商統一階段

主張成立兩岸統一協商機構，「共商統一大業，研訂憲政體制，以建立民主、自由、均富的中國。」¹⁴

在制度層面，在李總統主導下，政府不僅成立了處理大陸事務的專責機構，並且建立了「海基會」作為與對岸「海峽兩岸關係協會」（簡稱「海協會」），解決兩岸事務爭端的協商管道。其中最具歷史意義的是，「兩會」領導人辜振甫先生和汪道涵先生，於1993年4月在新加坡舉行的會談。雙方根據「一中各表」的「九二共識」，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」以及「辜汪會談共同協議」四項協議。此後，「兩會」依協議舉行了多次後續商談，對兩岸交流衍生的各項問題，繼續進行涉入討論。¹⁵

¹⁴ 黃昆輝，前引書，頁4-11。

¹⁵ 同¹⁴，頁11-12。

李總統執政初期對統一問題採取積極的態度，這也和當時臺灣面臨內外環境的變動有關。從 80 年代末期到 90 年代初期，整個「社會主義陣營」因德國統一、蘇聯解體和東歐劇變而處於分崩離析的狀態。在中國大陸，「六四事件」不僅使共黨的專政統治遭到挑戰，也使中國大陸受到西方國家的經濟制裁。在面對上述的內外困局，中共當局似乎錯失良機，未能對「國家統一綱領」的提出，作出即時善意的回應。

1995 年春節前夕，中共領導人江澤民，在中國大陸逐步走出「六四事件」的陰影後，發表了「為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥」的講話（俗稱「江八點」）。針對對岸這項對臺政策的重要表述，李總統於同年 4 月 8 日在「國統會」改組後的第一次會議中，提出了下列六項主張作為回應（俗稱「李六條」）：

1. 在兩岸分治的現實上追求中國統一。
2. 以中華文化為基礎，加強兩岸交流。
3. 增進兩岸經貿往來，發展互利互補關係。
4. 兩岸平等參與國際組織，雙方領導人藉此自然見面。
5. 兩岸均應堅持以和平方式解決一切爭端。
6. 兩岸共同維護港澳繁榮，促進港澳民主。^{①⑥}

從「國統綱領」到「李六條」的提出，李總統對於大陸政策的積極態度，卻因隨後一次美國之行，而被對岸當局澆了一盆冷水。

1995 年 6 月，李總統應邀訪美，在母校康乃爾大學 (Cornell University)「歐林講座」(Olin Lecture) 發表「民之所欲，長在我心」的演講。李總統在演講中細數臺灣民主發展的過程，期盼國際社會重視中華民國在臺灣存在的現實，給予中華民國更合理的發展空間。^{①⑦}

①⑥ 中國國民黨中央文化工作會編，塑造中國統一的新形勢（臺北：中央文物供應社，民國 84 年 4 月）。

①⑦ 「李登輝訪美」，臺灣大百科全書，

<http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=5389>。