



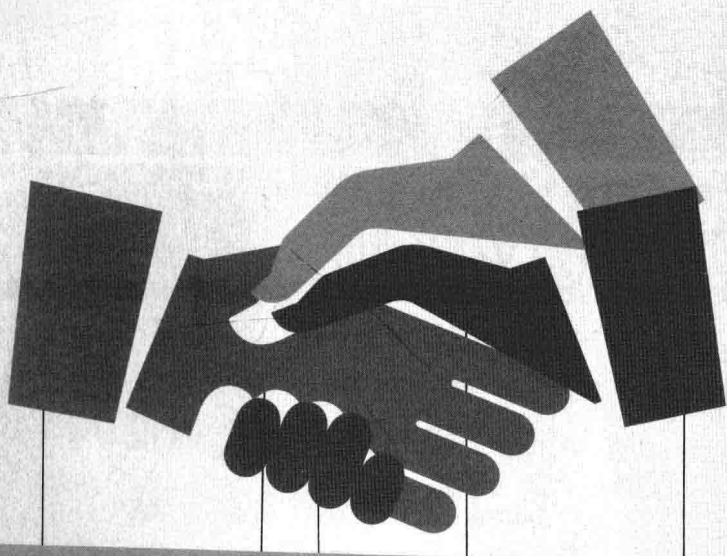
# 兩岸關係的 機遇與挑戰



主編——蘇起·童振源

作者——

蘇起·洪奇昌·張國城·林文程·王振寰  
范世平·趙建民·董立文·林正義·黃奎博  
童振源·陳陸輝·周應龍·張榮恭·高輝  
郭正亮·羅致政



# 兩岸關係的 機遇與挑戰



主編——蘇起·童振源

作者——蘇起·洪奇昌·張國城·林文程·王振寰  
范世平·趙建民·董立文·林正義·黃奎博  
童振源·陳陸輝·周應龍·張榮恭·高輝  
郭正亮·羅致政

國家圖書館出版品預行編目資料

兩岸關係的機遇與挑戰／蘇起、童振源主編，  
洪奇昌等著 ——初版。——臺北市：五南，  
2013.09

面：公分

ISBN 978-957-11-7294-1 (平裝)

1. 兩岸關係 2. 兩岸交流

573.09

102016793



1PS4

## 兩岸關係的機遇與挑戰

主 編 — 蘇 起、童振源

作 者 — 蘇 起、洪奇昌、張國城、林文程、王振寰  
范世平、趙建民、董立文、林正義、黃奎博  
童振源、陳陸輝、周應龍、張榮恭、高 輝  
郭正亮、羅致政

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 王翠華

主 編 — 劉靜芬

責任編輯 — 蔡惠芝

封面設計 — P.Design視覺企劃

出 版 者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：[wunan@wunan.com.tw](mailto:wunan@wunan.com.tw)

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市市區中山路6號

電 話：(04)2223-0891 傳 真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07)2358-702 傳 真：(07)2350-236

法律顧問 林勝安律師事務所 林勝安律師

出版日期 2013年9月初版一刷

定 價 新臺幣380元

# 推薦序

## 以經濟合作和社會對話 鞏固兩岸政治互信基礎

馬總統 2008 年擔任總統後，積極改善兩岸關係，先後簽訂包括兩岸直航、共同打擊犯罪，以及 ECFA 等 19 項協議，奠定五年來兩岸和平發展的基礎。這是一個具有歷史性貢獻的政績，值得我們肯定與珍惜。

然而，近期以來，北京當局似對兩岸政治層面對話和談判遲滯漸失耐心。雖然國共兩黨高層對話確認「一個中國」架構，強化了兩岸政治信任，但我們亦認為：經貿合作與社會對話，仍是鞏固兩岸政治互信的基礎。換言之，兩岸經貿的共生與共榮，應著力於兩岸共享資源與利益、共同開拓品牌與國際市場，以及經營權益實質保護和落實，亦是強化兩岸「認同」和「信任」的要件。此外，在兩岸日益頻繁的社會交流和互動中，亦應以台灣的民意為依歸，這其中包括：大陸的「制度」和「法治」，要能得到台灣人民的信賴。尤其是兩岸社會交流互動中，要讓台灣人民感受到他們擁有的自由、權益和福祉，能夠得到實質的保障，才有利於兩岸的政治互信的鞏固和深化。

參與這本書寫作的成員，都是國內相關議題的一時之選。雖然他們有不同的觀點或政黨傾向，針對同一議題亦有不同的見解，但他們「愛台灣」、「關注兩岸關係」心意則是一致的。台灣民主社會的可貴之處就在於：有言論的自由、有包容的雅量，以及多方參與的空間。期盼這種對公

共政策的多元討論，最終能成為促進兩岸和平發展的動能。

這本書的內容，也記載著多年來兩岸關係發展的進程和實錄。其中既有兩岸談判的折衝，也有奉獻兩岸和平的籌謀，亦有政治異議的交鋒。我們除了感念他們辛勤耕耘外，也要深思鞏固兩岸關係長治久安的基礎，為兩岸人民擘畫追求幸福的藍圖。

我和蘇起兄共事多年，其學養俱豐的歷練和忠誠謀國之心，素為個人所推崇。近年他主持的台北論壇基金會，強化台灣和國際學界、智庫之互動，尤其是其能整合不同觀點之學人和專家，為台灣和兩岸議題解決尋求新思路，令人敬佩。這本專書的出版，足見蘇董事長的用心和識見，在此要表示祝賀之意，並樂予做序。

蕭萬長 前副總統

兩岸共同市場基金會 榮譽董事長

# 推薦序

## 平衡交流 萬物並育

兩岸發展的現況，交流頻繁而密切，有人形容如同江水東流，勢頭強勁而且不可逆轉。不過，江水滔滔，混濁不清，我們也看到一股令人擔心的暗流，跟著醞釀跟著壯大，並且已經翻轉水面，化爲主流漩渦，拉扯流動方向，隨時可能引發危機和意外。

從實務上說，這個現象就是兩岸政治交流逐漸等同於國共黨對黨的交流。爲什麼稱它是暗流？因爲這種作法隱含一個前提，就是兩岸問題是國共內戰留下來的問題，只要國共達成共識就可以解決。這種想法等於說兩岸的政治爭議和其他政黨無關，不但讓台灣政黨政治失能，也讓兩岸正常交流失衡，以致交流越密切，台灣民意的焦慮和不安相對增加，反彈不滿持續擴大。

具體來說，2008年以來，號稱是兩岸關係最穩定時段。但這五年期間，台灣民眾的不安和焦慮反而加深呢？以最近的服務貿易協議爲例，大陸雖然聲稱讓利甚多，但仍有百分之八十的民眾認爲應該由立法院逐條審查，可以看出台灣主流民意對於一黨代表台灣人片面簽訂的協議，充滿不信、不安和焦慮。

這種現象大陸方面應該很難了解，這就是差異。我在這裡引用辦公室附近理髮業大嫂的話爲例，我問她對協議的看法，她並沒有受過高深的教育也沒有博士學位，但她的說明相當清楚，很容易理解。她說人頭就是這麼多，每個人頭都有人在洗在照顧，若增加外來投資，就會增加傷害我們

的收入機會。類似像這樣的聲音在大街小巷流傳，這是當初決策的菁英或單位意料之外的。

台灣是高度民主化的社會，任何政黨或政治人物都必須受到民意的制約，民意一旦反彈，政策或講法就會被迫修正。目前在兩岸問題上，台灣的主流意見是什麼呢？大致有兩個內涵：第一是期待兩岸和平，經貿交流，共創繁榮；第二是期待維持自主，保住民主價值，維護當家做主的現狀。基本上，台灣兩個主要政黨的屬性：國民黨偏重開放交流，傾向財團和大企業的立場；民進黨偏重主體性，重視農工和中小企業的利益。但任何執政者都要兼顧這兩個期待的平衡，破壞了平衡都會引起反彈。

讓我們簡單回顧過去幾位總統的兩岸政策，具體來說明民意的平衡：

1. 1988 年以前是兩蔣三不政策的時代，那時漢賊不兩立，兩岸軍事對立，但在野的民進黨支持老兵返鄉運動，蔣經國先生末年也開放了老兵返鄉探親的政策。

2. 1988 年～2000 年（李登輝時代）在 1992 年 8 月 1 日的國統會通過統一綱領，年底有香港 92 會議，1993 年有辜汪會談。這些都是國民黨的政策，但他也兼顧在野黨的主張，採取戒急用忍政策，平衡經濟發展與台灣主體性。

3. 2001 年～2008 年（陳水扁時代）：基本上是依一邊一國的政策施政，推動正名運動，但在民意壓力下，也提出積極開放、有效管理的兩岸政策，並且開放小三通政策，並在第二任時，開放包機直航和限額觀光，平衡民意的期待。

4. 2008 年～現在（馬英九時代）：全面開放觀光、三通和直航，並簽署十九項的協議，但也在這個時候，剛才提到的：兩岸問題等同於國共問題的暗流翻轉成主流，引發失衡與反彈。因此，在選舉前在民意高度支持下承諾要簽訂和平協議，後來又在民意反彈下，被迫宣稱不急而放棄。雖然有人說馬英九內政績效不佳，拖累了兩岸政策滿意度，但反過來看，兩岸政策是總統重要職權，如果兩岸事務處理得成功，整體滿意度不應那麼

低。我個人認為，不顧反對，破壞平衡，一黨壟斷的兩岸決策模式，才是反彈的主要原因。

從歷史經驗看得出，任何穩定的兩岸政策都必須取得開放性和主體性的平衡，必須有強大的民意共識支持。這裡講的強大的民意共識就是要超越自己所屬政黨支持範圍的更大民意；一旦失衡，不只造成政治不同陣營支持者的不滿，也會連帶影響政黨所代表的經濟階層民眾的利益。

台灣人民對目前的國共壟斷交流的發展模式有什麼疑慮和不安呢？歸納有五點：

1. 憂心主體現狀破壞：兩岸交流失衡，多數民眾擔心國民黨一黨決策的模式，無法維護現在事實擁有的主體性和民主價值。

2. 憂心民主機制扭曲：現在的兩岸共識，不論「九二共識」或「一中共識」，都只是國共兩黨的共識，一旦台灣政黨輪替，必然被迫改變。爲了阻止改變，結果可能是國民黨做得再差，民意再低，共產黨也必須介入支持，扭曲民主政治的精神。

3. 憂心政治一中併吞：國共兩黨的一中共識，兩岸定義各異，互相否認合法性，無法建立制度性的穩固基礎。國民黨「一中各表」的立場，但實際交流中，只有一中，不見各表。民眾憂心政治意義的「一中」，就是中華人民共和國的代名詞，目的只是併吞掉台灣。

4. 憂心差異引發衝突：兩岸交流已鋪天蓋地展開，但在社會、政治、文化和觀念上仍存有相當巨大的差距。在初期階段，擱置爭議，雖是維持基本和諧的手段，但密切交流後，差異仍然無法處理，隨時可能產生誤解，甚至衝突，更難進入深水區談論和平協議或軍事互信。

5. 憂心社會對立斷裂：兩岸交流等同國共交流，國民黨壟斷話語權和交流的利益分配優勢，徵詢評估均是固定對象，創造了不少政治和經濟利益，但一般民眾反而因產業外流而工作機會減少，造成壟斷、徇私、不公不義的惡性循環，助長台灣社會的對立和斷裂。

當然，我們不是要否定過去交流的成果，相反的，我們肯定，這二十年來的兩岸發展有一個成果，那就是「和平」，這在緩和兩岸緊張上，有階段性的貢獻，未來我們也要站在這個基礎上，調整方向失衡的現象，提出創新的觀念和作法，讓兩岸關係回到原來的河道流動。

「觀念上的創新」必須深化「和平」的內涵。

和平、和諧是兩岸華人共同價值，中國傳統的思想，認為「和」是王道，「和」字藏無限生機，台灣也有「家和萬事興」的俗語，道德經有一句話：「知和曰常，知常曰明」，用現代的話說，就是了解和平是客觀規律，就是智慧。

和平的本質不是沒有差異，也不是沒有爭議。

老子說：「道生一，一生二，二生三，三生萬物，萬物負陰而抱陽，沖氣以為和。」兩個不同個體，不論是夫妻、兄弟、同志、一定有差異；兩岸也一樣，個別發展時間那麼漫長，一定有差異、有摩擦、有衝撞，問題是怎麼處理差異？所謂「沖氣以為和」就是雖然有衝撞有摩擦，但要保持和諧。和平，反過來說，雖然和平，但卻容許有差異、有摩擦、有衝撞，利用這個差異、衝撞、摩擦的矛盾，產生向上發展的力量，產生更高的能量，創造新的和諧，達成雙贏的目標。所以兩岸儘管差異、不同、對立，只要保持和平交流，就能找到共同的目標，為自己為亞洲甚至為世界做出更大貢獻。

談到和平交流，兩岸都存在有一種守株待兔的想法，這種想法或要求對方改變主張，放棄政治立場；或要求對方改變制度，採取直接民主，做為雙方交流的前提，但理論上，有差異的政黨，有敵意的團體，更需要交流溝通，透過交流溝通才可以降低敵意、增加了解、減少誤會、緩和衝突的發生。當然，政治議題較為敏感，政治立場相異的政黨對話，往往會碰觸黨紀或法律紅線，初期由智庫或個人先行交流是務實做法，但必須堅持深化和平的觀念，以共生的新思維逐漸放寬禁忌，各種創意與智慧的火花，才會燦然綻放。

「作法上的創新」有四點：

### 1.積極負責、處理差異

兩岸存在相當多的差異，包括社會多元開放、政治民主法治、價值觀念等則往往天南地北的不同。這些差異必須面對，面對才能了解、了解才能包容、最後妥善加以解決，如果爲了和諧，長期擱置，不予處理，差異逐漸固定化，就會發生交流越繁，反感越多，互信越小的現象。同時，面對處理差異也是負責的政治態度。

### 2.全面交流、擴大參與

未來兩岸交流的模式應該由國共兩黨走向全民的交流，不只政黨，民間 NGO 也能全面交流，讓兩岸政策由下而上的參與，達到民意無接縫的境界，而交流的層面就可以由經濟逐漸擴展到社會、文化和政治。「萬物並育而不相害」，兩岸才能共生共贏。

### 3.立基憲法、穩定和平

穩定的和平必須建立在穩固的憲法制度和法律文件上。在台灣，中華民國憲法是現狀，無論什麼理想，都必須從現狀出發才是務實。目前憲法是超穩定的架構，任何變更都要台灣人民高門檻的同意，所以以「憲法各表」來詮釋九二年香港會談的精神，更具有制度性的穩定和平。

### 4.尊重現狀、強化互信

兩岸政治互信不足時，從歷史上、文化上、血緣上的長遠關係切入，可以緩和猜疑和衝突。這種做法固然有其必要，但長期而言，務實面對歷史事實，承認並尊重台灣人民當家做主現狀，更是有效地強化互信和消除疑慮不安的最具體的作爲。

兩岸現狀是由兩個憲法秩序分別治理，事實互不隸屬，但依中華民國憲法，兩岸確有一個特殊關係，這也是現狀的一部分。兩憲皆以中華爲名，

其間特殊關係要如何連結？歷年來學者議論紛紜，因為兩岸各自的內部、彼此的互動和國際情勢等，每天都在動態變化，現在誰也無法精細判斷何者是最適模式。如果我們可以採取古人「道法自然」的智慧，以及現代的生態工法的理念，做為選擇標準，那麼，尊重憲法秩序的現狀，應該是最合自然、變動現狀最小、最多元化，也讓最多樣創意、成就和生存權可以共存的做法。

中國大陸解放生產力而達成的經濟成就，舉世矚目；相對的，台灣經過思想和心靈的解放，教育文化雙雙提升，處理多元爭議和自由生活的方式，也展現文明社會的指標，獲得世界肯定，這些兩岸的成就都是華人社會的驕傲。未來世界經濟變化競爭將更快速更激烈，目前兩岸最重要的是減少意識型態的內耗，確定共生合作的大方向，迅速融入世界和平、繁榮、文明的主流價值。一方面，兩岸各自努力改善人民的生活，落實憲法，提升文明，讓兩岸有共同的連結與聲音，接軌人類終極關懷；另一方面，將兩岸交流導入正軌，彼此分享開放、轉型、環保、創新的經驗，讓兩岸經濟在減輕無謂的禁忌和內耗後，向上再創高峰，造福全體人民。

剛剛我提到，即使是夫妻、兄弟、家人也有差異爭執，也需要互相了解、包容、尊重來維持和諧，兩岸當然更是如此。

二十世紀以來，兩岸發展雖然走在不同的道路上，但兩岸人民在血緣上與文化上具有長遠的共源，兩岸人民也擁有對抗獨裁統治的共同歷史經驗，更抱有不讓子孫再重複過去痛苦的堅決心願。這些都是處理兩岸政治現實應該要有的了解和包容。長遠的和平和認同無法以打壓或戰爭取得，只能以了解和包容達成，兩岸分治的政治現實是根源於歷史問題，面對歷史現實，互相承認兩個憲法秩序分治的現狀，以智慧和創意詮釋特殊關係的連結，讓兩岸互信合作，共創繁榮，為世界樹立多元共生的典範，對人類文明發揮正面的貢獻，讓強大快速提升為偉大，也才能贏得世界真誠的祝福！

兩岸的問題史無前例、錯綜複雜，兩岸關係發展充滿機遇與挑戰，需要台灣內部凝聚共識、匯聚朝野菁英智慧、結合學界先進學識的深度分

析，以共同面對可能的機遇與挑戰。由馬英九總統執政初期的國安會秘書長、現今的台北論壇董事長蘇起，及在陳水扁總統執政後期的陸委會副主委、現今的政治大學國家發展研究所特聘教授童振源共同主編的《兩岸關係的機遇與挑戰》正是這項努力的傑出代表作，值得嘉許與推廣。

蘇董事長與童教授不僅是學術界研究兩岸關係的佼佼者，更是經常對朝野政黨提供政策建言與諮詢。他們所邀請的藍綠兩大陣營背景的學者專家，絕大部分都具有實際參與兩岸關係互動與運作的實務經驗，提供相當深入、全面、即時與前瞻議題的親身觀察與評估，有助於我們務實而理性地面對當前兩岸關係的機遇與挑戰。這是執政黨必讀的專書，以讓兩岸關係回到平衡交流的正軌；這是在野黨必讀的專書，才能了解兩岸關係的執政機遇與挑戰；這是全民必讀的專書，才能在歷史洪流當中找到安身立命的最佳方法。

謝長廷

前行政院長

# 編者序

二十幾年前，台灣與中國大陸的關係少到連「兩岸關係」這個名詞都沒有。演變至今，我們可以說，台灣內外的任何方面幾乎都脫離不了兩岸關係的影響。

但在台灣內部，兩岸關係始終是爭議最高、共識最低的政策議題。在李前總統執政初期，國民黨內部爭辯它。民進黨茁壯後，國民兩黨的主要斷層線也是它。民進黨執政前後，內部也一直爲了它而爭吵不休，至今仍未停歇。這個議題分裂了台灣，綁架了政黨，消耗了不知多少政治與社會資源。更糟的是，這態勢看來短期內還不會終止。

作爲一個研究領域，兩岸關係也受到許多先天的限制。它的形成時間是如此的短；涵蓋範圍是如此之大，包括政治、經濟、文化、外交、軍事等各個層面；而牽涉兩岸實務的各種關鍵資料又始終不曾公開。所以跟其他成熟的研究領域相比，兩岸關係的研究成果（如研究專著、回憶錄、訪談專書等），甚至政府出版品，可說嚴重不足。許多重要的次議題根本無法累積出足夠的資料基礎。影響所及，今天恐怕沒有人敢說自己能夠觀照兩岸全貌，因爲所謂的「兩岸關係專家」，不論定居於台灣、大陸、或任何外國，本來多來自別的學術或專業領域；他們先後跳進兩岸領域以後多半也只專注於兩岸問題的「一部分」。換句話說，每人都只摸到大象的一部分，因此大家都有很多可以相互學習、彼此增益的空間。

展望未來，一方面兩岸實力對比快速向大陸傾斜，一方面東亞權力角逐日益激烈，各國都在積極尋求新的因應之道。值此關鍵時刻，台灣內部必須開始整合各黨黨內及政黨之間對兩岸關係的歧見。不同政黨的政策研究人員也應該盡量交換心得，尋求共識。這樣才能面對新的東亞情勢，以

及已經崛起的中國大陸。

台北論壇基金會一直希望在協助穩定美中台大三角之餘，也能對國民共三黨的小三角溝通也略盡棉薄之力。一年多前台北論壇召集了十七位跨黨派專家替總統候選人提供兩岸、外交、經濟、與國防的政策建言。這次我們敦請十六位專家學者，從不同專長與政黨背景出發，一起冷靜、理性、並比以前更深入地檢討兩岸關係的若干面向。如果彼此見解的異同因此得以釐清，將來再能各自反思，進而求同存異的話，我們會感到非常欣慰。

最後我們要特別感謝蕭前副總統及謝前院長惠賜序言。他們的肯定及勉勵讓我們更有信心走出這一步。

蘇起

台北論壇基金會 董事長

童振源

國立政治大學國家發展研究所 特聘教授兼所長

# 作者簡介

## 蘇 起

蘇起現任台北論壇基金會董事長，美國哥倫比亞大學政治學博士，曾任教於政治大學外交系所及淡江大學大陸所，並在政府內擔任陸委會主委、新聞局局長、總統府副秘書長、不分區立法委員、國安會秘書長等職。著作含 *Taiwan's Relations with Mainland China - A Tail Wagging Two Dogs* (New York: Routledge, 2009)。

## 洪奇昌

洪奇昌現任台灣產經建研社理事長，加拿大多倫多大學社區醫學研究所碩士，曾任財團法人海峽交流基金會董事長、6屆立法委員、民主進步黨立法院黨團總召集人、立法院黨團幹事長、民主進步黨中常委、國大代表等職。主要專長領域為精神醫學以及國家事務。

## 張國城

張國城現任台北醫學大學通識教育中心助理教授，澳洲國立新南威爾斯大學社會科學與國際關係系博士，曾任行政院反恐辦公室專門委員、國防部副部長機要秘書、民進黨中國事務部副主任等職。

## 林文程

林文程現任國立中山大學教授兼社會科學院院長，美國塔芙茲大學佛萊契爾法律外交學院博士，曾任中華民國國家安全會議諮詢委員（2003-2004年）、台灣民主基金會執行長（2006-2010年），學術專長為國家安全、美國外交政策、中國外交政策。

## 王振寰

王振寰（1988年美國加州大學洛杉磯分校博士），國立政治大學國家發展研究所講座教授，曾擔任政大研發長，現今為政大中國大陸研究中心主任，頂尖大學辦公室執行長。專長為政治社會學，經濟社會學，東亞與中國大陸研究。

## 范世平

范世平現任台灣師範大學政治學研究所教授、國防大學兼任教授。政治大學政治系學士、東亞研究所碩、博士。學術專長為中共對台政策、中共僑務政策、主權財富基金。2010-2013年均獲得台師大社科院「研究傑出暨優良教師獎」。

## 趙建民

趙建民教授現任中國文化大學中山與中國大陸研究所講座教授，美國南伊利諾大學政治學博士，曾任政治大學國發所特聘教授及所長，並曾受聘擔任美國喬治華盛頓大學資深傑出教授。趙教授的研究集中於中國大陸政治及兩岸關係，著作含中國決策：領導人、結構、機制、過程（出版中）、當代中共政治分析等。

## 董立文

董立文現任中央警察大學公共安全系副教授，政治大學東亞研究所博士，曾任民進黨中國事務部主任、陸委會諮詢委員、台灣民主基金會副執行長，研究專長為中國大陸政治與外交、兩岸關係、國家安全與恐怖主義。

## 林正義

林正義現任中央研究院歐美研究所研究員，美國維吉尼亞大學國際關係博士。曾任歐美所所長、國家安全會議諮詢委員、政大國際關係研究中心主任。學術專長為國際政治、國家安全、美中台關係。

## 黃奎博

黃奎博為國立政治大學外交學系副教授、國際事務學院外交政策研究中心主任；美國馬里蘭大學政府與政治系博士。目前研究興趣為國際衝突管理與談判、美國外交、公眾外交。2009年2月至2011年1月擔任外交部研究設計委員會主任委員。

## 童振源

童振源現任國立政治大學國家發展研究所特聘教授兼所長。美國約翰霍普金斯大學國際事務博士。於2006年9月至2008年5月擔任中華民國行政院大陸委員會副主任委員。學術專長為國際政治經濟、中國經濟發展、及預測市場。