

# 東西德經驗與兩岸的將來

蔡政文

(國立台灣大學政治學系教授)

東西德從一九四五年分裂的狀態經過對立、並立、共立的不同階段終於在一九九〇年年底達成統一，這種和平統一的經驗是戰後分裂國家以耐性、務實、平等、互信、及尊重民意達成統一的第一個實例，值得世界各國學術界及政界加以研究，更值得現仍存於分裂狀態的國家從中吸取經驗加以運用。除非任何分裂的一方根本就不擬以和平手段解決分裂問題，那就可以各種理由否定東西德的經驗，而認為不值得學習。

本文將不重述戰後東西德從分裂到統一的各個階段，而假定各位與會學者均瞭解這段歷史進程，主要是要歸納東西德經驗中，值得我們大家注意及反省的精神與方法。然後，再反過來探討海峽兩岸當前的政策，最後展望兩岸關係的未來可能發展。

## 壹、東西德經驗

第二次世界大戰結束後，德國為英、美、法、蘇分區佔領，但由於冷戰開始，美、英、法三國乃將它們的佔領區合併成立「德意志聯邦共和國」，西德也在一九四九年的基本法中，把德國的統一一列為基本目標。不過，從一九四九年至一九六九年，由於東西兩大集團激烈對抗為國際體系主要特徵，西德縱然有意加強與東德關係，也無法不顧及支配體系中，美蘇及兩大集團的緊張情勢，更何況西德還堅持「赫爾斯坦主義」(Hallstein Doctrine)，主張一個德國的政策，而無法被蘇聯及東歐國家所接受。在這段期間，東西德並非沒有進行功能交流，只是受到相當的限制。直至社民黨執政，布朗德(Willy Brandt)擔任總理，西德才開始推動務實的政策，放棄「赫爾斯坦主義」，承認分裂的現狀，冀望由此建立互信及保證相互安全的基礎，展開政府及民間的大量功能交流，並致力於排除東歐鄰國及蘇聯的猜忌。一九六九年十月廿八日，布朗德向聯邦議會報告時，表示西德將承認東德為德國領土上的第二個國家，並願在平等基礎上與東德展開交流。<sup>①</sup>這種務實的作法，終於贏得蘇聯、波蘭、捷克的信任，往後分別簽訂有關係約，<sup>②</sup>並與東德簽訂基礎條約。從此，兩德在不排除未來可經由和平方法及人民意願表達完成統一的可能情形下，平等共存於國際社會，同

註① Joseph Rovon, *Histoire de la social-démocratie allemande* (Paris: Editions du Seuil, 1978), pp.340~341, 366~367.

註② 一九七〇年八月十日，西德與蘇聯簽訂互不侵犯條約；一九七〇年十二月七日，西德與波蘭簽訂關係正常化條約；一九七一年九月三日簽訂柏林協定；一九七二年十二月二十一日，兩德簽訂基礎條約；一九七三年十二月，西德與捷克簽訂關係正常化條約。

時加入國際組織，並經由兩德政府簽訂各種功能性條約及協定，規範兩德交流的細節。儘管從一九七二年以後，東德嘗試提出「二個國家、二個國籍」，或「二個民族、兩個國家」(two nations, two states)以對抗西德的「一個民族、二個國家」或「一個國家，兩個政府」(one nation, two states)的說法，但西德與國際社會並不重視東德的主張，一切仍照基礎條約及其他各種協定來進行互動關係，西德因承認分裂的現狀，把著眼點擺在兩德統一絕不使用武力及讓東德可以平等存在於國際社會以利增進兩德功能交流，並縮短兩個社會體制的差距。最後，終於在戈巴契夫的放手下，經由東德人民意願的表達，完成統一。

從東西德的互動關係中，我們可以汲取相當多的經驗，提供兩岸互動關係的參考。

### 一、統一為兩德長程目標

兩德從成立開始，就把統一視為長程目標，因為德國人認為德國之所以會分裂是外國的佔領所造成。西德也就把西德的憲法稱為「基本法」，並在基本法中規定未來德國應經由人民自決來完成統一。東德在一九七〇年代以前在憲法中將統一也列為國家的目標，不過在一九七四年的憲法，東德不再提統一的問題，只是何內克(Erich Honecker)在一九八一年初接受訪問時，表示只要西德勞工促使西德改變為社會主義體制，則兩德統一的問題即可重新評估。<sup>③</sup>故儘管東德朝「二個民族、二個國家」理論採取行動，但並非排除統一的可能性。兩德其實都把統一視為長程目標，不在條件成熟時，不急於考慮統一。

不論西德或東德，它們之所以把統一視為長程目標，除了國際環境因素外，最重要的，還是在於考慮兩德社經體制差異太大，假如無法縮減體制的差距，縱然都是德國人，都無法統一。這也就是為何西德政府致力於探討匯合理論(theorie de convergence)的價值，檢証此一理論是否能適用在東西德的互動過程，最後他們還是認為有其正確性；經由功能交流及政治發展將使兩德社經體制逐步減少差距，達到某種程度的匯合，為統一準備物質條件。<sup>④</sup>西德希望兩德最後統一在自由民主的體制，而在達到此一目標前，不可能犧牲人民所享有的自由及高水準的生活程度，所以，在中短程階段，承認分裂現狀，無疑的，一方面是鞏固及維持西德社經體制，他方面是透過與東德的功能交流縮短雙方的差距。反過來看東德，其領導人一再強調東德為社會主義體制國家，並據以倡導「二個民族、二個國家」的觀念，即一個資本主義社會體制國家及一個社會主義社會體制國家。<sup>⑤</sup>由於社經條件的不同，乃產生不同文化、生活習慣等的二個民族，所以，東德在一九七二年簽訂基礎條約後，致力於追求二個

註③ Joseph Rován, *L'Allemagne du Changement* (Paris: Calmann-Levy, 1983), p.194.

註④ 西德為了研究匯合理論，曾蒐集有關著作至一九七一年達一五八篇，Marie Lavigne, "Une Symétrie beaucoup plus formelle que réelle", *Le Monde Diplomatique* (aout 1975), p.11; Joseph Rován, *Histoire de la social-démocratie allemande*, pp.375~382.

註⑤ Joseph Rován, *L'Allemagne du changement*, p.192.

不同國籍 (two nationalities)，希望與西德居於平等的地位，其目的是期望能在面對西德的壓力，可以獲得更多的安全感。<sup>⑥</sup>但是也不排除未來兩德社會體制條件趨於相似時，考慮統一的問題。

簡言之，兩德領導人不論出於何種動機，都將統一問題視為長程目標，主要是基於兩種不同社會體制的差距太大，而須以務實的觀念去思考如何縮短兩者之間的差距，為實現長程目標準備地盤。

## 二、務實的理念是兩德關係的基礎

既然兩德把統一視為長程目標——不論是朝社會主義匯合或朝資本主義匯合，東西德在經過二十年的意識形態抗爭後，終於發現唯有以務實的觀念來處理彼此中短程階段的關係，才有可能縮短兩個不同體制的差距。

事實上，在冷戰期間，東西對抗相當激烈，連帶兩德要改善關係根本不可能。西德總理艾德諾 (Konrad Adenauer) 瞭解如果要統一，就必須先贏得西方國家的信任，故以認同西方為其政策取向，積極參與西歐重建。不論西歐統合運動或北大西洋公約組織，西德均積極參與，並與法國成為建設歐洲共同體的軸心。而在此期間，由於西德在一九五五年與蘇聯建立外交關係，西德政府深恐造成間接承認東德的國際法人格，乃由當時外長赫爾斯坦在一九五五年十二月八日發表赫爾斯坦主義，<sup>⑦</sup>堅持西德為全德唯一代表，除蘇聯外，凡是與東德建交的國家，西德即與之斷交，換言之，西德採取一個德國政策。此一政策在一九四九年至一九六九年間，並無法使西德能夠大幅改善與東德關係，反而也不利其與東歐國家之關係，東歐集團包括蘇聯在內，一再批評西德採行「復仇政策」。面對東歐及東德的抵制及猜疑心，雖然在一九六六年十二月至一九六九年九月，基民黨與社民黨的大聯合內閣，曾開始採行較開放的政策，逐步滿足東德及東歐某種程度的要求，但是凱辛格—布朗德 (Keisinger – Brandt) 政府已經意識到必須採取務實的理念，承認東歐現狀及東西德分裂的現實，否則根本不可能進行家庭交流及功能交流。<sup>⑧</sup>因此，不必等到布朗德在一九六九年擔任總理，在大聯合內閣時期，基民黨的凱辛格總理就已經在一九六八年春天表示願意與東德談判簽訂放棄使用武力條約。<sup>⑨</sup>可是由於在大聯合內閣時期，基民黨內部意見分歧，以致無法立即推行務實政策。不過，許多僵硬的原則已經鬆動，配合東西兩大集團關係的緩和，西德政府已在大聯合內閣準備改採務實的取向。及至一九六九年九月布朗德組閣，新「東向政策」即以務實的理念為基礎，承認歐洲現狀及兩德分裂的現實，重新為兩德關係在中、短程階段尋求一互信、安全的基礎。

布朗德政府瞭解如要改變兩德關係，只有靠「親近」才有可能，所謂經由親近來改變現狀 (Changement par rapprochement)，就必須先承認分裂的現狀，而非一

註⑥ *Ibid*, pp.193~196.

註⑦ Joseph Rovin, *L'Allemagne du Changement*, p.10.

註⑧ Joseph Rovin, *Histoire de la social-démocratie allemande*, pp.324~328.

註⑨ *Ibid*, p.328.

昧以原則性的「一個德國政策」就能抹煞分裂的事實，反而升高緊張的關係，而且也无法真正孤立東德。這也就是為何在一九七〇年代初期，西德在務實導向下，兩德關係有相當大的改變，同時，往後的兩德關係都在務實理念下，進行互動關係。

### 三、承認分裂現狀是一切務實理念的開始

二次大戰後，因認為東德不是由人民經由民主程序所成立的國家，而是蘇聯扶持的傀儡，故西德政府堅持唯有德意志聯邦共和國是全德人民的唯一合法代表，赫爾斯坦主義便在阻止東德為國際社會所承認。儘管在東西對抗相當激烈時期，西方國家也支持西德的主張，但是在二十年後，西德及西方國家並無法改變蘇聯及其他東歐國家對東德的支持。假如兩德繼續對抗下去，根本無法使兩德人民進行交流。故西德政府儘管自己認為佔有全德 $\frac{3}{4}$ 的領土及人民，為了能與東歐——尤其是東德睦鄰起見，唯有放棄自己較大而東德較小的看法，承認分裂的事實，而予以東德平等的地位。

西德政府之所以在一九六〇年代末期有這種看法，固然與國際情勢逐步緩和有關，但是最重要的，還是在為了改善與東德關係，基於真正同胞愛及未來統一，而願接受分裂現狀。西德政府最後終於承認東德是在德國領土上的第二個國家，兩德關係雖然不適用國際法，但是「一個民族、兩個國家」或「一個國家、二個政府」的觀念成為安排兩德關係的基礎。因為只有在這種基礎上，才有可能採行落實有效的方案來改善兩德的關係，並為國際上所支持。而這些措施均為中短程階段改善與東德關係的作法，其目標在縮短兩德社會體制的差距。

西德面對東德在一九七二年以後採行「二個民族、二個國家」的觀念，以務實的理念去瞭解東德政府的行動。西德政府相當瞭解東德之所以會走向這種完全分離的觀念，主要由於東德缺少安全感及其在爭取平等地位。事實上，為達到此目標，東德與蘇聯在一九八〇年代有關對西德的政策不盡相同。可是，西德還是以相當的耐性去分析東德的作法，在承認分裂現狀的前提下，西德對東德的行徑並沒有採行任何對抗措施，仍以既定的務實觀念去處理兩德關係。<sup>⑩</sup>這也就是為何兩德在統一之前能夠簽訂各種條約及協定規範雙方交流的各種細節安排。

### 四、建立互信及安全的架構

在匯合理論的引導下，西德認為一旦承認兩德分裂事實，就需滿足東德的要求，尤其是互信及安全的措施也就必須採行。事實上，在一九六七年三月十日，布里茲涅夫（Leonid Brezhnev）要求西德政府領導人放棄西德代表全德人民的主張，承認歐洲現狀及兩個德國存在的事實等。<sup>⑪</sup>就在大聯合內閣時期，布朗德已經認為如要與東德「親近」就有必要在權利方面及原則方面做讓步，可是凱辛格總理因東德未採任何積極回應，而有時會發表艾德諾時代的強硬言詞，這只有讓兩德關係無法有所改善。

註⑩ Joseph Rován, *L'Allemagne du Changement*, pp.192~200.

註⑪ Joseph Rován, *Histoire de la social-démocratie allemande*, p.327.



不過，凱辛格早在一九六八年就已向東德領袖表示願意經由兩德政府談判，簽訂放棄使用武力的條約，卻因在言詞上仍有某種保留，而使東德及東歐國家認為誠意不夠。<sup>⑫</sup>但從大聯合內閣開始，西德已充分認知到只有在放棄以武力統一德國及承認兩個德國以外，很難與東德及其他東歐國家增進關係。及至一九六九年，布朗德擔任總理，新的「東向政策」也就從承認兩個德國、簽訂放棄使用武力條約及承認歐洲現狀努力。

在一九七〇年代東西關係緩和的大環境下，西德首先與蘇聯簽訂互不侵犯條約，其次與波蘭簽訂關係正常化條約，然後由美、英、法、蘇簽訂柏林地位協定，最後，由兩德簽訂基礎條約。

基礎條約的序文中，表明締約雙方同意尊重歐洲領土現狀及所有國家主權的完整性，這即符合蘇聯及東歐國家的要求。第三條規定雙方同意放棄威脅或使用武力，而願以和平方法做為規範雙方關係的唯一途徑；因此可以說結束二十年來的敵對關係。第四條則表達雙方同意放棄在國際社會中代表另一方發言或以其名義採取行動，同時在第六條中規定雙方應尊重各自在其內政、外交上的獨立自主，這兩條即西德承認在德國領土上有二個國家，放棄赫爾斯坦主義。不過，兩德政府還是為兩者關係做與國際法上不盡相同的安排。在第八條規定雙方在對方政府所在地設立常駐代表，而不使用大使館的名詞，同時，在第二條中，雙方表示願遵守聯合國憲章有關所有國家主權平等、尊重所有國家獨立、自立、領土完整、自決的權利，這種規定主要目的在預留未來兩德統一的可能性。

就由於基礎條約的簽訂，兩德互信及安全的架構乃完全建立，一方面強大的西德力量不致以武力統一東德，他方面兩德可在「一個民族、兩個國家」或「一個國家、兩個政府」的觀念下，平等共存於國際社會，因而解除了兩德相互猜忌的對立態度，才能進一步開展雙方功能交流。

### 五、各種功能交流由兩德政府簽訂協定或條約加以規範

雖然兩德在簽訂基礎條約之前，即已有功能交流及家庭訪問，但是由於東德的不信任感及不安全感極大，乃受到很大的限制。自從簽訂基礎條約後，兩德才根據第七條規定從事增進各種功能合作，如經濟、科學技術、文化、衛生、郵電、環保、交通等。

事實上，不論在文化、經濟、社會交流及合作方面，波昂政府與東柏林政府均以協商來達成協定或條約的簽訂。甚至在處理設置代表處的各種細節，雙方均由政府派官員談判達成協議。<sup>⑬</sup>

以一九八六年兩德政府所簽訂的文化交流協定而言，<sup>⑭</sup>早在基礎條約的附加議定書中，雙方即表達願意經由政府簽訂協定發展文化合作關係，而且從一九七三年九月廿七日即開始談判，但在一九七五年三月五日第三次協商會議時，雙方對某些問題有

註⑫ *Ibid*, p.328.

註⑬ 郭石城等，*統一前東西德交流之研究*，台北，行政院研考會，民國八十年，頁十六～十七。

註⑭ 同註⑬，頁三十一～三十四。

歧見，無法獲致協議乃停止談判。直至一九八二年因東德總書記何內克同意將西柏林也納入交流協定中，兩德政府才重新開始談判，終於在一九八六年達成協議。

又如經濟交流方面，在基礎條約簽訂後，西德政府也在原有規範兩德經貿關係的基礎上，更進一步發展，尤其採行一些改善措施。<sup>⑮</sup>一九七三年九月十九日，兩德工業及貿易信託處與東德對外貿易部舉行有關非金屬、鋼鐵及機器製造的談判；一九七九年九月五日，雙方達成有關煤礦和石油輸出至東德的長期協定，以及從東德輸出至西德的石油製品協定。一九七八年九月七日，雙方達成有關在柏林協定範圍內生產財輸出的長期協定，並給予貸款許可，以便擴大東西德企業間的合作關係。在一九七六年五月十九日，兩德達成開採位於雙方邊界處（Helmstedt / Harbke）的褐煤協定。當然，除了這些措施外，兩德尚簽訂其他有關協定，西德甚至以國內法的修訂來加強兩德經貿關係。一九七二年兩德貿易總額為五十三億五千四百六十萬結算單位，其中從西德出口到東德為二十三億九千四百八十萬結算單位，而從東德出口到西德為二十九億五千九百八十萬結算單位。至一九八六年，兩德貿易總額已達一百五十一億八千萬結算單位，其中西德出口到東德為七十八億三千七百萬，東德出口到西德則為七十三億四千四百萬。

至於交通協定方面，早在布朗德宣布要採行務實政策後，一九七〇年十一月雙方開始會談，但至一九七一年九月，兩德談判改由官方談判，並在一九七二年五月二十六日簽訂交通條約，並達成有關航空方面的「附加議定書」。<sup>⑯</sup>此一條約在基礎條約簽訂前，即由兩德政府派官方代表談判，可見唯有在西德表達願意承認分裂事實後，才有可能進行官方談判。由於交通條約的簽訂，再加上基礎條約生效後，兩德政府仍繼續改善雙方的入境、旅行及探親措施，因此，雙方家庭訪問及旅行人數急速增加。

<sup>⑰</sup>

簡言之，兩德關係在西德採行務實政策承認分裂事實，並以基礎條約建立互信及安全架構後，大幅增進，縱然東德有時基於利益考慮，偶而會採取刁難的措施，如西德往東德旅遊、探親者，東德在一九八〇年七月「強迫兌換」東德馬克的數額，提高為每人二十五西德馬克，因而旅客遽減三分之一，但基本上經由政府間的談判，簽訂協定來規範雙方功能交流為一重要方式。不過，必須注意的一點，這是在西德承認分裂事實，經由基礎條約的簽訂，放棄使用武力、承認東德為德國領土的第二個國家、平等共存於國際社會之後，才有可能。

## 六、兩德尊重人民意願決定未來統一問題

對於兩德是否要統一，從西德的眼光來看，是要由人民經由自決（autodetermination）來決定。而東德在一九七四年以前仍然在憲法中規定如要有基本改變必須經

註⑮ 同註⑮，頁六十一～六十二。

註⑯ 同註⑮，頁六十八。

註⑰ 同註⑮，頁八十七；Martin McCauley, *The German Democratic Republic since 1945*, (London: The Macmillan Press Ltd., 1983), p.190.

由人民來決定，<sup>⑩</sup>並且從一九四九年到一九六九年期間德國統一為東德的重要目標。不過，儘管一九七四年的東德憲法不再談統一，且在一九七〇年代初期即已朝二個民族、二個國家倡導，但是何內克還是表示如果西德勞工將其社會體制改變為社會主義體制時，統一問題將重新評估，換言之，如果人民的意願決定統一，就可統一。由此可見，兩德還是尊重人民的意願來決定雙方是否統一的問題。

事實上，西德基本法有一條規定，由德國人民全體經由人民自決完成統一，換言之，統一與否的問題是由人民意願自由的表達。在一九七三年四月，西德曾以「你認為是否應保留或刪除此條款」進行民意調查，結果有百分之七十三的受訪者認為應保留，百分之十一認為應刪除，百分之十六無意見。同一問題又在一九八二年二月，施密特總理（Helmut Schmidt）卸職前數星期，做為民意調查的問題，結果有百分之七十七的受測者主張保留，百分之九主張刪除，百分之十四無意見。<sup>⑪</sup>可見有大多數的受訪者認為由人民自由決定（la libre autodetermination des peuples）重建德國統一為西德應有的目標。

至於東德政府，為了維持其政權及平等地位，推動「二個民族、二個國家」的說法，但是大多數前往東德訪問的西德人民都報導東德人民希望統一的願望可能比西德更多。<sup>⑫</sup>當然，這可能是因西德的政經體制使人民享有更多的自由及更好的生活程度，使他們嚮往與西德統一有關。不過，東德也是與西德一般，只有在二種不同社會體制趨於匯合時，才由人民決定是否做基本的改變。可見東德政府對於統一問題仍尊重人民的決定。

一九八九年柏林圍牆被打通及共黨政權解體後，東德建立自由民主的體制，一九九〇年底，東德經由人民投票決定與西德統一。由此可見西德仍然尊重東德人民的決定，最後達成統一。

從上所述，我們可以瞭解東西德經驗能夠提供分裂國家處理雙邊關係相當有份量的參考，假如兩岸關係也從中歸納一些經驗，將有助於雙方改善彼此關係。

## 貳、兩岸的未來

兩岸關係從一九八七年台灣開放赴大陸探親以來，快速的增進，不論在經貿關係或在探親、旅遊都大幅的增加，有關通商、通航及通郵的要求，事實上也大多數開放。可是兩岸的政治關係卻不見有改善，雙方的政策在緩和的國際環境中仍然無法有突破性的變化，尤其大陸在兩岸政治關係方面缺少更務實的取向，反而一直堅持大陸較大、台灣較小，所以，台灣應該聽大陸的一切安排，導致台灣縱然提出務實的建議仍然為大陸所拒絕。兩岸關係如要有突破性的發展，除非較大的大陸能有務實的理念，承認分裂的事實，否則很難看到有太大的改變。下面將先評估大陸及台灣的兩岸政策

註<sup>⑩</sup> Martin McCauley, *Ibid*, p.191.

註<sup>⑪</sup> Joseph Rovin, *L'Allemagne du Changement*, p.189.

註<sup>⑫</sup> *Ibid*, p.190.

，然後展望兩岸關係的未來。

## 一、大陸及台灣的兩岸關係政策及其評估

大陸的對台政策與台灣的大陸政策有相當大的差距，這種差距主要緣於大陸較台灣大、兩岸社會體制的不同、生活方式的差異等。因此，大陸的對台政策完全是霸權的姿態要強制台灣接受其安排。可是台灣的大陸政策則希望基於務實的理念，經由縮短社會體制的差距，再來談統一的問題，而要縮短彼此差距。台灣主張先基於對等的地位共存於國際社會，兩岸關係正常化後，再由雙方政府推動功能交流。故迄今雙方雖在緩和的國際環境中，都願緩和兩岸緊張的對峙，但還是無法大幅朝前改善關係。

### (一)大陸對台政策<sup>①</sup>

大陸對台政策的主要內涵是統一在社會主義體制之前，以「一國兩制」做為統一的架構。而一國兩制的中心思想是台灣為特別行政區、是地方政府，大陸的中共為中央政府。主權在中共政權，在國際社會堅持「一個中國」，不能有雙重承認。而在某些國際經濟組織，台灣如果要加入，不能用中華民國國號，只能用中國台北，或中華台北，或中國台灣。在這些組織的會議，絕不准許台灣的外交部長出席，因為只有「一個中國」，所以只有「一個外交部」。

當然，在一國兩制的安排下，中共表示台灣可以擁有自己的軍隊、自己的資本主義體制、政治制度等，但是特別行政區的法源由北京的人大制定。

為了讓台灣接受一國兩制的安排，中共還以使用武力及孤立台灣為其手段。假如台灣不接受，也不願上談判桌，將不惜使用武力兼併台灣。同時，如果台灣走上台獨、有外力干預、有內亂、與蘇聯來往、發展核子武器等，都會構成中共對台使用武力的理由。中共在國際上孤立台灣的策略，主要目的在逼使台灣非接受一國兩制的架構不可，假如台灣沒有國際法人格，承認台灣的國家當然很少，一旦中共以武力逼使台灣接受其條件時，台灣將無國際上的支援，因而不得不接受中共的安排。

除了以武力威脅及孤立台灣為手段外，中共還盡量制定優待措施以吸取台資，並加強與台灣的經貿關係，其目的在促使台灣接受直接三通。而且透過文化交流及學術交流嘗試由台灣文化界及學術界人士在台灣對政府施加壓力，達到開放三通的目標。由於台灣工商業界為賺取利潤，忽視整體利益，熱衷於赴大陸投資及從事貿易活動，中共便毋須在政治方面做任何讓步。只要制定滿足台灣工商人士的私人利益，就可吸取台資，並使台灣政府流失對抗中共的籌碼，中共又何必修改其對台政策。這也就是為何從一九七九年以來，中共的政策一直沒有改變的原因。

### (二)台灣的大陸政策<sup>②</sup>

在一九八七年十一月，台灣開放赴大陸探親以後，兩岸關係的最高指導原則剛開始時是「三不原則」即「不接觸、不談判、不妥協」，但隨著兩岸功能交流的逐

註① 有關中共對台政策及其評估，參蔡政文、林嘉誠，*台海兩岸政治關係*，台北，國家政策研究資料中心，民國七十八年，第一部份，蔡政文撰寫。

註② 參閱註①，第二部份，林嘉誠撰寫。

步開放，台灣也逐步研擬有系統的大陸政策，國家統一綱領的研擬，即把數年來兩岸互動關係中，台灣對大陸的政策系統化。

國家統一綱領對於統一問題的看法，主要以務實的理念承認中國分裂的事實，從此一事實做出發點，認為統一是一長程目標，唯有海峽兩岸不同社會體制趨於匯合時，才有可能統一。而在統一之前，兩岸應該承認彼此為對等的政治實體，平等共存於國際社會，雙方並且應放棄使用武力解決兩岸問題。在中共不能接受兩岸為對等的政治實體之前，屬於短程階段，可從事各種交流，但以民間為主，官方仍採「不談判、不妥協」原則，如要由政府出面進行談判，則需在雙方承認為對等的政治實體之後才有可能。一旦雙方進行談判，則已進入中程階段，屬於雙方合作的時期，由政府透過談判達成各種協定的簽訂，大幅推動功能交流，以利縮短雙方社會體制的差距。

其實，台灣的國家統一綱領，主要在承認中國分裂的現狀，以此為出發點去建立兩岸互信及安全的架構。而中共卻要超越此架構的建立，直接跳到中程階段，且不願以「政府對政府」來談判，而是「黨對黨」的談判。以中共為一黨專政的政權特性，由黨代表國家固然在某種程度而言是等於代表政府，但是在台灣，中國國民黨並不能代表政府，雖然它是執政黨，但在自由民主的體制內，政府的決策乃需接受在野黨的監督，尤其在大陸政策及對外政策方面，台灣已嘗試朝向兩黨共同研擬來努力，以便如同英、美等西方國家一般，是一種超黨派的政策，而為朝野所能共同遵循。

面對中共孤立台灣的作法，台灣以務實外交嘗試突破中共的外交封鎖，並積極致力於分擔國際責任及參與國際組織。而對於中共企圖使用武力犯台的威脅，台灣則加強戰備力量，鞏固國防，務求以實力作後盾，嚇阻中共任何犯台的企圖，並追求互惠的緩和。

### (三)兩岸政策的評估

(1)中共對台政策，表面上是和平統一架構，但實際上一直都沒有改變自一九四九年以來「以戰逼降」的霸權態勢，基本上，還是以武力統一台灣的策略。

事實上，一國兩制的架構不切實際，因為「中共為中央政府，台灣為地方政府」的構想不可能為台灣人民所接受。為了逼迫台灣人民接受一國兩制，全面孤立台灣，並在國號上盡量矮化台灣的措施，將使一部分台灣的人民會有不安全感，因而希望透過台獨的途徑來追求國際認同。可是中共卻揚言台灣如宣佈台灣獨立，將對台使用武力。故基本上中共的對台政策其實並非和平統一方法，而是以武力解決兩岸問題的方法。我們可以從下圖即可看出這種真象。

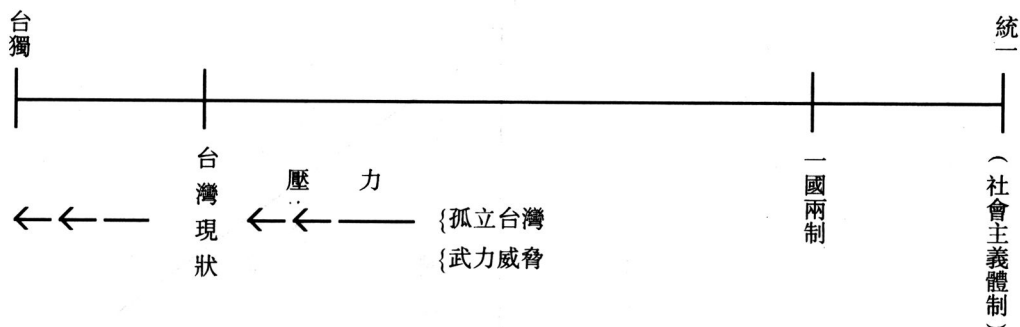
當然，促使台灣有一部份人民支持台獨運動的因素有很多，除了內在因素外，中共的對台政策亦是外在因素之一。這是中共有必要重新檢討者。

(2)中共對台使用武力的理由有許多，從過去所說，與蘇聯來往、內亂、外力干預（指涉美、日）、發展原子彈等均為動武的動機，不談判也是其中之一。目前蘇聯已經瓦解，改變為獨立國協，台灣與俄羅斯、烏克蘭以及波羅的海三小國均有接觸，有些並已達成協議，雙方互設辦事處，中共並未對台動武，主要是因國際情勢改變、中共與俄國的關係或其他獨立國協成員關係不像以前緊張，故這項因素似已從動武藉口



清單中刪除。但是有關內亂、外力干預即要對台使用武力實在令人不解，台灣發生內亂，政府自己有能力處理，並不需要中共派兵來鎮壓，而假如有外力干預，則似乎應對外國出兵，而不應對台灣出兵。其實，任何一個國家如要出兵，縱然有互不侵犯條約的約束，還是照樣可藉任何理由破壞條約動武。從中共一向以民族感情，希望早日促成統一而言，實在很難會得到台灣人民的回應。因為大家都瞭解中共與外國相處有

### [ 中共和平統一架構 ]



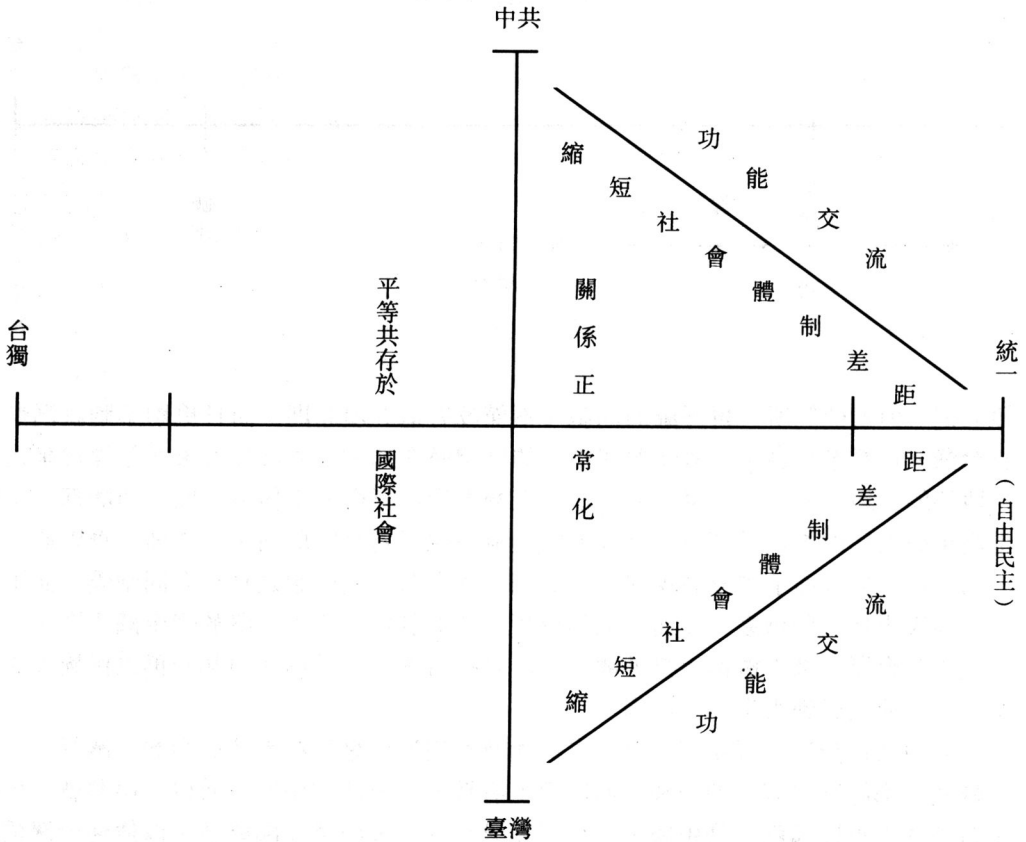
原五則，但對他們所一再呼籲的同胞，不僅沒有這五項原則，而且更動不動就恫嚇要打台灣，台灣老百姓也就難怪要問中共的同胞愛在那裡？尤其如與東西德經驗來比較，西德的土地、人口均為東德3~4倍，經濟力量為東德的十倍多一點，卻能真正基於提高東德人民的生活程度及增進雙方的交流而採行務實的取向，一方面放棄以武力統一的方法，他方面承認分裂現狀。看起來西德人對待其同胞是真正有同胞愛。而中共卻未表現出任何同胞愛，反而予人的感覺是「寬於待外國人、嚴於待中國人」，連外國人干預台灣，都不敢挺而打外國人，而要打台灣，這是為何中共一再以民族大義來號召，會使人感到很奇怪的原因。

(3)中共迄無法正視現實，一直以法律及意識型態來詮釋大陸與台灣的关系。因為海峽兩岸都認為只有一個中國，而國際上有較多國家承認中共，所以，中共就是中國，台灣的中華民國就不是中國，乃一直要求台灣更改中華民國國號，以便使台灣成為中共的一省。這種作法，完全忽視有效管轄的觀念。事實上，四十多年來，中共未曾統治過台灣，而台灣政府也在一九四九年以後未統治過大陸。過去，在對抗激烈的時期及歷史因素影響下，雙方均堅持代表全中國，但在國際情勢趨於緩和，東歐及蘇聯共產政權瓦解後，世界各國在對外取向上均採行務實政策，盡量以合作來代替對抗，其目的在改善各國經濟問題。中共雖在經濟上也採較開放務實的措施，卻在兩岸關係上仍堅持四十多年來的作法，反而台灣政府能夠因應世界潮流，以開放探親來緩和兩岸關係，並接受分裂的事實，重新評估其國內外事務，採取對兩岸有利的互惠措施。

(4)台灣的國家統一綱領是一相當務實的和平統一政策。它實際上建立在匯合理論的基礎上，希望能夠透過兩岸承認分裂的事實，在一個中國的觀念下，承認有兩個對等的政治實體，然後由兩岸政府談判簽訂類似基礎條約的協定規範兩岸關係，其中應

包含放棄使用武力以及平等共存於國際社會以建立互信及安全的架構，並使兩岸關係正常化，在此階段即已進入國統綱領的中程階段，雙方即可由政府推動大幅功能交流，以便逐步縮短社會體制差距，一旦兩岸體制趨於匯合或接近，即可進入長程階段，經由兩岸人民表達意願以決定統一與否。我們可以從下圖瞭解台灣的國統綱領的真正內涵。

[ 台灣的國家統一綱領 ]



(5)中共對於國統綱領的瞭解，是認為台灣要與大陸成為對等的政治實體是不可能的，固然中共霸權心態為重要因素之一，另一重要因素，則是中共認為只要台灣脫離中國的框框，即有可能從此不會與大陸統一。所以，中共急著要把台灣加上「緊箍咒」，並且對於分裂的事實不願加以承認，一直緊守著四十年來的基本政策一成不變。此外，中共認為國統綱領擬和平改變中共，故不能接受，而要在沒有建立互信及安全的架構之前，就想突破短程階段進入中、長程階段。其實，中共有必要認清事實，兩岸社會體制有很大差距，兩岸人民的行為模式及思考方式也有相當差異，假如要立即統一根本不可能，更何況台灣人民不可能把自己已擁有的一切整合在一黨專政的共產體制。因此，台灣必然在面對中共的壓力，會採取一些保障自己安全的措施。至於和

平改變的問題，這不是台灣想不想或有無企圖的問題，而是西方政治發展理論及馬克思主義皆有相同的看法。也就是說科技發展會帶動工業化，工業化將造成社經結構（或下層建築）的改變，中產階級的增加，必然會追求自由化及民主化，因而帶動政治體制的自由化（在馬克思的說法則是帶動上層建築的改變），假如政治體制不自由化或民主化（或上層建築不改變），將會遭遇到人民的衝擊，甚至導致革命。因此，改變的原動力基本上是來自內部科技發展及生產技術的創新，這是沒有辦法抵擋的，雖然政治體制（上層建築）可以不受社經結構改變的影響而有其獨立性，但只能靠鎮壓來維持不改變，最後終須改變的，東歐四十年來的政情發展即可做為明証。大陸八九民運，其實最主要原因還是十年的經濟改革在沿海產生變化，再加上外來示範作用，乃至一發不可收拾，最後，雖賴武力鎮壓結束民運，但這種物質力量帶動環境改變，再影響政治體制的自然力量，可以說每個開發中國家，威權體制推行現代化所必須付出的政治代價，中間雖可抵制其快速演變，但終究無法不改變的。兩德經驗即建立在這種理論基礎上，希望經由功能交流所帶動的體制改變，縮短差距達到匯合，再談統一。中共對於國統綱領的疑慮似乎沒有必要，反而應視和平轉變有利於減少兩岸的差距。

(6) 面對中共在國際上孤立台灣的作法，台灣採行務實外交以突破中共的孤立策略，中共立即抨擊是製造「一中一台」、「二個中國」的作法。假如以台灣目前採行承認中國分裂事實的態度而言，兩岸平等共存於國際社會乃是必然的結果，所謂「一中一台」、「二個中國」均為中國分裂現狀的描述，並沒有什麼值得抨擊之處，就如同西德承認德國分裂的事實，而稱「一個民族、二個國家」或「一個國家、二個政府」，這些均為基於對等地位的分裂事實，後來東德改倡導「二個民族、二個國家」或「二個國家、二個國籍」等，也是指涉這種基於對等地位的分裂事實，西德及國際社會並不太重視它。因此，中共其實毋需抨擊台灣的務實外交及國統綱領主張兩岸為對等政治實體，重要的還是需要採行務實取向。

(7) 中共一再要求台灣開放直接三通四流，並由官方來推動，可是一直遭遇到台灣政府的抵制，這是必然的現象。因為在沒有建立互信及安全的架構之前，不可能會由官方推動大幅功能交流，只要從東西德經驗即可瞭解，為何必須在雙方同意放棄使用武力及平等共存於國際社會後才會大量增進雙方功能關係。

## 二、兩岸關係的展望

假如觀察東西德經驗再與台灣兩岸統一政策來對照，我們將會發現一項很重要的事實，那就是中共對台政策仍處於冷戰時期的西德對東德政策，充其量只能說是在艾德諾、歐哈德政府時期的對東德政策，還未達到凱辛格—布朗德「大聯合內閣」時期的政策。至於台灣的大陸政策及國家統一綱領則是在布朗德擔任總理以後的新東向政策時期。

從上述對照即可發現兩岸關係的未來發展仍然無法有突破性的改變。中共仍然主張中共代表全中國的「一個中國」（即西德的赫爾斯坦主義），仍然不放棄對台使用

武力，並絕不放棄四個堅持。「一國兩制」的理論就是這些主張的必然邏輯，而在外交上孤立台灣的作法也是必然的結果。儘管國際關係要比一九七〇年代更緩和、各國擬加強經貿合作的意願要比一九七〇年代更強烈，且意識形態、同盟運作及歷史仇恨降低各國對外關係的束縛，但是中共卻未能如西德在一九七〇年代掌握時代脈絡，適時改變其對東德的政策，反而仍然堅持冷戰時期對台政策的基本內涵。相反的，台灣政府卻能體察整個時代趨勢，面對東歐變局，提出務實的政策，就如同一九七〇年代的布朗德政府一般，放棄過去四十年來所堅持的教條政策。就由於兩岸未建立互信及安全架構，當然在相互猜忌的情況下，很難不對抗。

兩岸在國際社會中的競爭，就如同在冷戰時期，美、蘇所領導的兩大集團透過爭取第三世界國家的友誼來對抗。一九九〇年代雖然是國際新秩序的重建，緩和的特性似乎未對中共產生任何作用，尤其在兩岸關係中，兩岸的中國人仍處於一九五〇年代的激烈外交對抗。一方嘗試減少承認對方的國家，他方則嘗試增加承認自己的國家，為此，雙方均使用國際實務「金元外交」來實現自己的目標。反觀，同樣屬於分裂國家的南北韓，卻能掌握國際政治趨勢，在承認分裂現狀的前提下，雙方平等共存於國際社會。雖然兩韓在功能交流方面仍受政治因素影響而未能加強，但是在國際社會平等共存已第一步實現，未來將會有更進一步的進展。兩岸外交競賽將會持續進行，除非有下列任何一種狀況發生才有可能停止：首先是中共改變對台政策，承認分裂現狀，同意兩岸為對等政治實體，平等共存於國際社會；其次是台灣的國際地位加強，受到相當有力量的國家支持，而使中共不得不務實。但是在短期內，我們看不出有任何跡象會出現任何其中的一種情形。因此，兩岸外交遊戲不會停止，雙方均需支付相當經費去援助第三世界國家以爭取友誼，由於這種競賽，雙方也就避免了直接衝突。

雖然國際情勢日趨緩和，功能合作取代戰略對抗及意識形態的抗爭，美國擬逐步減少其國際干預活動，俄國則因內部經濟問題也無力對外干預，但是在亞太地區，一方面日本將加強其軍事力量以便派兵至海外，他方面中共也在加強其軍事力量，尤其海空軍力量的加強如購買航空母艦及新型戰機等，這將破壞亞太地區的戰略平衡，而使亞太國家感到擔心。台灣面對中共軍事力量的增強以及威脅，必然也相對加強其戰備力量以防範中共對台動武，我們彷彿走回一九五〇年代東西兩大集團重整軍備的時期，為了維持海峽軍事力量的相對平衡，兩岸軍備競賽會持續下去，中共嘗試在國際上阻止西方國家軍售台灣，但是有些國家為解決國內經濟問題，還是會軍售台灣。兩岸軍事力量如非維持一種相對性平衡，或台灣如未能擁有適度的嚇阻力量，將會使中共更能我行我素。從東西兩大集團或東西德經驗中，緩和必須以實力作後盾，否則很難獲得互惠的緩和，緩和也必須以決心作支持，否則也很難達成互惠的緩和。

由於兩岸目前所持政策雖然是在東西德經驗中可以發現的軌跡，但一在前、一在後，無法有交會點，換言之，在政治關係上缺少共識，連最起碼的放棄使用武力都無共識，因此，台灣會緊守在國統綱領的短程階段。兩岸唯一有共識之處是加強交流，但也因中共在政策上無任何改變，兩岸功能交流的方式及程度必然產生歧見。中共希望不做任何政治上的讓步，經由文化、學術及經貿交流過程中的台灣人民對政府施加

壓力，以期改變台灣的大陸政策。縱然如此，台灣的大陸政策不會有戲劇性的突變，但會逐步開放有限度的功能交流。

簡言之，兩岸關係的未來發展因雙方所持的政策有太大差距，在可見的未來難有突破性的發展。外交競賽仍是雙方遊戲的主要項目，而大陸嘗試以統戰方式分化台灣人民對大陸政策的共識，也成為台灣本島的重要政治及媒體課題。至於中國大陸因大量吸取外資及台資所造成的現代化，也必須長期面對和平轉變的壓力。兩岸關係雖較一九五〇年代冷戰時期的東西德好些，但所持政策因中共仍堅拒承認分裂現狀，導致在緩和的國際環境中，兩岸仍處於廣義冷戰時期的對抗現象，雙方語調及用辭雖較溫和，但基本內涵還是一樣，唯一有改善的地方，是兩岸人民有互通往來。在可見的未來，兩岸關係在功能交流中會逐步增加，但雙方都不會滿意，除非中共在政策上有修正，回應台灣的國統綱領，否則很難由政府推動功能交流。

綜上所述，從東西德經驗中，我們可看出務實的政策取向，是兩德從分到合的基本原動力。同時，匯合理論中，以功能交流及政治發展來縮短兩個不同社會體制的差距是務實政策的基礎。兩岸的將來如不能以東西德的經驗做參考，先承認分裂的事實，建立互信及安全的架構，根本很難有進一步開展關係的可能。同時，假如中共要把目前的兩岸關係視為一九四九年以前的國共關係，根本不切實際。中國人一向被世界公認為具有智慧的民族之一，但是在處理自己內部問題，卻很少會去注意人民的心聲。台灣的政治領導階層早已發現這種缺陷，而有大幅度的改變，自由民主制度的建立，使台灣的政治菁英都需注意人民的意願，並據以研擬政策。相反的，中國大陸卻仍處於威權體制中，當然統治階層仍是以父權觀念為子民謀福利，而未去考慮到人民到底希望物質生活提高之餘還需要什麼，就一廂情願的為人民做安排，假如不接受就強制他們接受。在大陸內部問題，這種方式暫時仍行得通，未來終將不可能繼續如此。可是在海峽兩岸問題上，中共仍然以這種心態來處理，當然不會務實，也不會學習東西德的經驗，而一味認為東西德經驗不可能被運用，因為兩德情況與兩岸情況不同。其實分裂的事實是相同的、兩岸都無法管轄對方也是相同的，這是基本事實應加以認知。不過，未來兩岸關係的發展如中共未改變其政策，將仍會有相當時期的緊張因素含蓋在緩和的表象內。

\*

\*

\*