

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 兩岸事務性談判經驗評析—兼論中共對台決策體系

doi:10.30390/ISC.199511_34(11).0002

問題與研究, 34(11), 1995

Wenti Yu Yanjiu, 34(11), 1995

作者/Author：趙建民

頁數/Page：11-23

出版日期/Publication Date：1995/11

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199511_34\(11\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199511_34(11).0002)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



兩岸事務性談判經驗評析

——兼論中共對台決策體系

趙建民

(政治大學中山人文社會科學研究所教授)

自海基與海協兩會於一九九三年四月在新加坡舉行「辜汪會談」並成功的簽署「共同協議」以及「兩會聯繫與會談制度協議」以來，兩岸雖經七次事務性商談，但是會談議題始終無法有所突破。七次會談集中談論三項議題：劫機犯和刑事犯的遣返、以及漁事糾紛的調處。議題單純且具迫切性，之所以反覆討論未能定案，主要由於當前兩岸會談的特殊性質，以及兩岸非經貿關係的脆弱性。原訂於一九九五年七月二十日舉行的第二次辜汪會議，中共又以李登輝總統於同年六月赴美參加康乃爾大學的校友會，認為兩岸關係陷入低潮，因而將之「無限期推遲」。^①有鑒於此，本文乃針對當前兩岸事務性談判的癥結、中共在談判過程中所採行的策略、中共對台決策體系、辜汪舉行二次會談的可行性等，提出分析。

壹、兩岸事務性談判的癥結

兩岸之間難以溝通，主要繫於下列因素：

第一，泛政治化的問題。兩岸分隔近半世紀，分裂分治的現實，以及所採行制度的不同，再加上統獨的爭議，長期以來雙方不但對主權如何認定與分割等問題產生分歧，連帶也使得一般性的事務性商談受到影響，互相懷疑是否夾雜政治動機。兩岸交往缺乏互信，以致於中共將台灣的許多政治作為，都以台獨解釋。中共對我拓展國際空間的舉動反應尤其強烈，認為是製造分裂，是「兩個中國」或「一中一台」的行徑，對這次李總統以私人身份訪問美國，「破壞中國主權」是其最大說辭。^②因此，技術性的談判經常被兩岸當時的政治氣氛所左右，阻礙談判的進展，譬如辜汪會談後，海基、海協兩會於一九九三年八月於北京舉行第一次後續性的商談，即因台灣積極推動加入聯合國組織以及中共國務院發表「台灣問題與中國的統一」對台政策白皮書，無法取得任何成果。第二次辜汪會以及其前置的第四次焦唐會談，亦因美國同意李總統訪美而告中斷。造成中共方面將兩岸事務性商談泛政治化的主要原因，與中共對台

註① 如中國時報引用最新一期北京瞭望週刊撰文，見中國時報（台北），民國八十四年七月十二日，版九。

註② 有關中共此次的言辭抨擊甚為激烈，包括江澤民在內的言論，都口徑一致的撻伐台灣，江的言論見中國時報，民國八十四年七月一日，版一。另如「台灣加入聯合國的主張是台獨分子分裂國家的新步驟」，瞭望（海外版），第四十一期（一九九一年十月十四日），頁二十一；趙建民，「中共對台灣重返聯合國的態度與對策」，兩岸互動與外交競逐（台北：永業出版社，民國八十三年），頁二二一～三八。

灣方面是否會走向「台獨」，一直懷有憂慮有關。同時，中共將對台談判視為統一政策的一環，無法放手談判。如兩會於一九九四年十一月底於南京舉行第六次事務性商談，中共將談判失敗的責任，諉之於海基會刻意滲入政治問題所致。蓋彼時正值台灣地區首次省、市長民選前夕，中共認為國民黨在該選舉中，對民進黨台獨傾向有所妥協和迎合，而且「體現了台灣方面蓄意在兩岸事務性會談中滲入政治因素，以阻礙兩岸交流的進展。」^③

第二，對主權的爭議。主權問題是分裂國家互動過程中最難克服的障礙，兩德在一九七二年簽署「基本關係條約」，以及兩韓在一九九一年簽署「南北韓和解互不侵犯合作交流協議」的主要用意，在於解決此一棘手問題。兩岸分隔近半世紀，一直存在誰才真正代表中國的爭議。^④一九九二年初，海基、海協兩會開始晤談文書驗證問題，但談判經年，始終無法達成共識。基本原因，乃因大陸方面堅持列入「一個中國」的前提，不接受台灣方面所提文書驗證乃純技術性事務，與「一個中國」無關的說法。一直等到一九九三年三月，海基會秘書長邱進益與海協會常務副會長唐樹備為辜汪會談舉行預備會時，大陸方面才接受陸委會所提雙方以口頭方式表達即可的建議，終於將問題解決。^⑤一九九三年十一月，兩會於廈門舉行第二輪事務性商談，就偷渡客遣返、劫機犯遣返、和海上漁事糾紛三議題進行討論，當時因大陸劫機來台數量頻繁，雙方有意優先處理，最後的協議草案條文涉及兩岸政治主權及司法管轄權，中共認為只要按「金門協議」的規定行事，要求台灣方面就地遣返歷次劫持大陸民航客機到台灣的涉案嫌犯。台灣方面則以劫機犯的處理涉及管轄權的問題，並非「金門協議」的內容所能概括。但海協會全面迴避有關涉及管轄權競爭之爭議性議題，一再宣稱雙方處理劫機遣返問題，並本著「中國的內部事務」，以及「一個中國」的政治原則，終至僵局收場。^⑥

一九九三年十二月底兩岸第三輪事務性會談在台北舉行，五天議程中，雙方集中討論非法入境人員遣返、劫機犯遣返及漁事糾紛三項議題，其中尤以劫機犯遣返更是最主要談判主題，雙方加開兩次「會外會」，希望在既有原則共識的基礎上，推敲出實質解決問題的文字安排，最後還是因為對「己方人民不遣返」、「司法程序接續」、「進行司法程序中的案件不遣返」、「刑罰抵免」、及「準用條款」（亦即其他刑事犯的遣返得「準用」劫機犯遣返協議的規範）等司法管轄權的問題，終於未能達成協議。^⑦一九九四年十一月兩會於南京舉行第六輪事務性商談，陸委會特別於會前發表聲明，指出兩岸商談所簽署的協議文字，不能否定我方法制的存在，否則將無法在我們的社會落實執行，可見此一問題的嚴重性。會談期間，大陸方面刻意避免可能會

註③ 「兩岸南京會談為何功虧一簣」，文匯報（香港），一九九四年十一月二十八日，版A2。

註④ 有關德國模式，參見趙建民，「海峽兩岸統一政策之比較」，問題與研究（台北），第三十四卷第三期（民國八十四年三月），頁一～十七。

註⑤ 趙建民，「台灣的認同危機與兩岸交流」，兩岸互動與外交競逐，第一章。

註⑥ 中國時報，民國八十二年十一月八日，版八。

註⑦ 中國時報，民國八十二年十二月二十一日，版二。

表一、兩岸事務性協商成效及爭議

時間	地點	第一次事務性會談	第二次事務性會談	第三次事務性會談	第四次事務性會談	第五次事務性會談	第六次事務性會談	第七次事務性會談
1983年4月	新加坡	1983年8月	1983年11月	1983年12月下旬	1984年2月	1984年3月	1984年11月	1985年1月
辜汪會談		北京	廈門	台北	北京	北京	南京	北京
辜振甫 汪道涵	許惠祐 孫亞夫	許惠祐 孫亞夫	許惠祐 孫亞夫	許惠祐 孫亞夫	許惠祐 孫亞夫	許惠祐 孫亞夫	許惠祐 孫亞夫	焦仁和 唐樹備
文書驗證 掛號信查 證 兩會聯繫 制度	辜汪共同協議所定 五議題：非法入境 人員遣返、共同打 擊犯罪、漁事糾紛 、智產產權保護、 司法協助。	偷渡客遣返 漁事糾紛	偷渡客遣返 漁事糾紛	劫機犯遣返 偷渡客遣返 漁事糾紛	同左	偷渡客遣返 劫機犯遣返 漁事糾紛	偷渡客遣返 劫機犯遣返 漁事糾紛	落實前次唐唐會談 共識，簽署三項事 務性協議
爭議問題								
爭議問題	政治主權 司法管轄權 實地查核偷渡客身 份 增加遣返交流口岸 向大陸開放勞務市 場	劫機犯遣返中有關 「己方人民」不遣 返、司法程序、刑 法程序、刑罰抵免 、準用條款	1. 焦唐共識 2. 「己方人民」 的表述	針鋒相對 毫無交集			刑事犯準用條款 公務船試行和解 遣返非法入境者 的溯及條款 關係兩岸之司法 管轄權	公務船試行和解之 「法律管轄權」
備註	辜汪共同 協議、「 兩會聯繫 與會談制 度協議」 、公證書 使用查證 協議、兩 岸掛號函 件查詢、 補償事宜 協議。	因台灣於八月間推 動加入聯合國案， 海協會代表只聽不 談。	海協會不斷提出新 議題，如：加開遣 返口岸、開放兩岸 勞務合作、迴避涉 及兩岸管轄權問題 ，宣稱劫機犯遣返 應本「一個中國」 原則。	雙方加開兩次「會 外會」，造成台灣 ，會與輿論反應強烈 ，會急轉直下。	雙方就偷 渡客和劫 機犯遣返 、以及漁 事糾紛處 理方面達 成共識。	雙方就偷 渡客和劫 機犯遣返 、以及漁 事糾紛處 理方面達 成共識。	雙方僅在 三議題上 獲致高度 共識，並 協議進一 步加強交 流和聯繫 ，簽署共 同新聞稿 。	由於漁事糾紛調處 未能達成協議，連 帶地使已商定文本 的劫機犯遣返及偷 渡犯遣返兩項協議 也未能完成簽署。

凸顯承認我方具有「司法管轄權」的字眼如偵訊、審判、服刑等，^⑧雙方對三個月前焦唐才達成的有關會談三議題的「高度共識」，產生認知上的差距。一九九五年一月舉行的第七輪事務性商談，也因中共方面對「離岸」「靠岸」等文字，與台灣的政治實體主張聯想，終於功敗垂成。法律主權和司法管轄權問題，一直是兩會事務性談判無法有所進展的主要關鍵所在。

貳、中共策略

冷戰時期中共與西方高度對峙，彼時中共對西方（主要是美國）的談判方式，有人將之稱爲「狐、狼式」（foxy and wolfish）之對敵鬥爭的談判方式（adversary negotiation）。^⑨此種談判基本上是以瓦解對手爲目的，與西方談判所揭示的妥協原則（有人稱之爲百分之五十的解決方案）^⑩並不相同，也因此難以符合談判學上所稱談判乃一種「合作性事業」（cooperative enterprise）的說法。^⑪彼時中共談判所表示的，是一種「隱性的策略運用」（tacit maneuvering），是以虛張聲勢、用語模糊、警告、要脅、毀約，可以說是無所不用其極。此證之於四〇年代的國共和談可謂不虛。^⑫

自八〇年代中共實行對外開放政策，歡迎並鼓勵外資進入中國大陸以來，不論是中國大陸官方或是一般企業，都必需面對西方的商業談判。中共所展現的談判方式，不再可能是既往的對敵鬥爭式強調談判乃另外一種戰爭的形爲，因而不論在談判哲學或手段上，都表現了許多異於以往的新的談判形態。^⑬但不論如何改變，中共長期以來發展出來的獨特談判方式，卻始終展現了某些前後一致的談判原則：運用情勢、確立原則、螺旋升高要求、利用對手、不遵守協議等。^⑭

一、確立原則：中共往往在談判之初立即宣布幾項大的對方難以拒絕的原則，以求在往後談判過程中，取得某種程度的有利地位。一九九三年四月兩岸舉行第一次辜汪會談以前，中共不斷提出「一個中國」的原則，作爲兩岸交往的先決條件，在解釋上，中共又將「一個中國」與「中華人民共和國」對等，意在迫使台灣接受中共主權。在往後的會談裡，司法管轄權（第二輪）、「己方人民不遣返」、司法程序、刑罰抵免（第三輪）、「己方人民」的表述（第四輪）等都與此原則性宣示有關。一九九

註⑧ 「兩岸會談應避免咬文嚼字」，中央日報，民國八十三年十一月二十九日，版四。

註⑨ Kenneth K. Young, *Negotiating with the Chinese Communists: The United States Experience, 1953~1967* (N.Y.: McGraw-Hill Book Company, 1968), pp. 371~384.

註⑩ I. William Zartman, ed., *The 50% Solution* (New Haven: Yale University Press, 1976).

註⑪ Gerald I. Nierenberg, *The Art of Negotiating: Psychological Strategies for Gaining Advantageous Bargains* (N.Y.: Hawthorn Books, 1968), pp. 19~24.

註⑫ 見趙建民，「一九三五至一九四五年的國共和談」，兩岸互動與外交競逐，頁五十五~一〇四。

註⑬ 中共新的談判作風，見Lucian Pye, *Chinese Commercial Negotiating Style* (Cambridge, Mass.: Oelgeschlager, Gunn & Hain, 1982)。

註⑭ 見趙建民，兩岸互動與外交競逐，國共談判篇。

五年一月底兩岸於北京舉行第三次焦唐會談暨第七輪事務性會談時，中共「國台辦」主任王兆國在會見海基會秘書長焦仁和時，再度提出「一國兩制」作為中共對台政策的不變原則，^⑤表示中共先確立原則的原則。

二、擾亂議程：當中共視談判為與對手的另外一種鬥爭時，或者當中共無心談判時，經常提出與原先協議之議程無關的題目，出其不意的困擾對手，達到干擾對方軍心的目的。如第一次辜汪會談後，海基、海協兩會代表於一九九三年八月於北京舉行首次後續性商談，台灣方面依據「辜汪會談共同協議」及「兩會聯繫與會談制度協議」的有關規定，就協議中規定在本年度內應行協商的五項議題（非法入境人員遣返、共同打擊犯罪、漁事糾紛、智慧財產權保護、及司法協助）進行協商，然因台灣方面發起重返聯合國運動，中共無心會談，因此於會中擅自改變議題及會談優先順序，採取「整批交易」策略，認欲全面落實辜汪會談協議，亦應對經濟交流問題的商談，定下時間表。會談結束時，大陸海協會發表聲明，希望就「辜汪會談共同協議」所定之事項再進行「統籌安排」，並希望於該年結束以前，分別就十三項議題進行商談，但其中有關台灣「向大陸開放勞務市場」議題已超出共同協議之範圍。^⑥

一九九三年十一月於廈門舉行的第二輪事務性會商亦同。彼時兩岸因台灣加入聯合國案及中共發表對台政策白皮書，會談氣氛詭異。中共於會中不斷提出新的議題，譬如，海協會在協議草案當中，一再要求台灣方面同意大陸即將設置的「遣返小組」人員，得前往台灣設置之大陸人民收容中心，進行偷渡客身份的實地查核，同時，又建議台灣增設「福州—基隆（或新竹）」、「廈門—台中」等口岸，作為未來遣返交接的新管道。為了解決大陸人民偷渡台灣的問題，海協會甚至主張開放兩岸勞務合作，以解決大陸人民「私自去台」的問題。^⑦該等建議顯已超越兩岸紅十字會於一九九〇年十二月簽訂的「金門協議」，以圖解決大陸人民偷渡來台的協議架構。

一九九三年十二月於台北舉行的第三輪事務性會談，海基會主張儘速商定遺留下來的劫機犯遣返、非法入境人員遣返、漁事糾紛、以及兩會人員入出境往來便利辦法等事務性議題；海協會的來函則廣列九項議題，除上述四項外，還包括台商投資權益保障、兩岸科技交流、兩岸共同防制犯罪、兩岸司法協助、兩岸智慧財產權保護等。^⑧

一九九四年十一月，兩岸於南京舉行第六輪事務性協商，對三個月前焦、唐台北會談共識的解釋，兩會出現了嚴重的爭議。北京方面譴責台北不遵守「焦唐共識」，提「新問題」，造成三項協議未能草簽。北京對漁事糾紛中有關「雙方同意如漁事糾紛現場在一方公務船舶規定活動範圍內，該方公務船舶得採取保存證據之措施，並依協議規定尊重並促進當事人和解」文字中，加入「離岸較近」的字眼最為不滿，認為

註⑤ 中國時報，民國八十四年一月廿五日，版一。

註⑥ 中國時報，民國八十二年九月四日，版一。

註⑦ 中國時報，民國八十二年十一月五日，版四。

註⑧ 聯合報，民國八十二年十二月十五日，版二。

台灣「節外生枝」「立場倒退」。¹⁹

海基會則認為我方在第六次事務性協商中所提的方案，對「焦唐共識」一字未改，是海協會所提的文本先動了手腳，例如劫機犯遣返準用非法偷渡人員遣返條款，其間並無「共同打擊犯罪達成協議前」這個前提，此乃經過雙方討論確立的原則，並非焦仁和秘書長漏唸，認為大陸方面再提劫機犯的溯及條款未嘗不是違反第一次「焦唐會談」的共識。²⁰

三、政治性目的：根據學者伊克雷（Fred C. Iklé）的說法，談判是「在有衝突利益發生時，為了達到利益交換或是獲致共同利益的目的，因而提出一個明顯的方案的過程」。因此，談判的發生必定是：（一）有二造以上發生互動關係（interaction）；（二）有衝突情事；（三）當事者必須有談的意願；（四）談判常是一「取與求」（give and take）的過程。此一解釋與美國參院司法委員會所得的一項有關結論不謀而合。該結論認定一項成功的談判必須符合下列條件：（一）議題必須有可談性（negotiable）；（二）談判者不但希望獲得同意，也願從事價值的交換和妥協；（三）雙方必須有某種程度的信任感。²¹

談判兩方在談判過程中所談的問題必須有「可談性」，否則不可能同意前來會商。然而，中共對我談判卻以統一為最終目標，夾雜了相當的政治意味。中共這方面的作為，包括刻意拉高談判層次以及極力促成官方交流兩方面。

在拉高談判層次方面，除了經常表示希望更高層級的接觸外，中共還刻意將一般性接觸所無法達成協議的問題，預留至較高層級的會談解決。例如海基、海協兩會自一九九二年年年初，開始晤談文書驗證問題，大陸方面堅持列入「一個中國」的前提，不接受台灣方面所稱文書驗證係純技術性事務，不涉政治問題的說法。然而陸委會態度堅定，主張雙方必須在文書驗證和掛號信查證問題上獲致共識後，才有可能進行辜汪會談的實質籌備作業。為了促成具有歷史性意義的首次辜汪高層會談順利舉行，中共乃利用一九九三年三月底海基會秘書長邱進益和海協會常務副會長唐樹備為辜汪會談舉行預備會議的機會，同意讓步，接受台灣方面的意見，²²拉高了談判層次。

又如兩岸之間有關偷渡客和劫機犯遣返、以及漁事糾紛三項議題歷經四次會商和一次焦唐會談，都無法獲得進展，但唐樹備於一九九四年八月來台，不僅與焦仁和秘書長舉行富有意義的較高層級的第二次焦唐會談，還象徵了中共高層人士的首次來台訪問，意義非凡，因此該次會談不僅一舉解決了曠久的三項議題，達成三項協議架構，就三項協議的名稱、聯繫方式、適用範圍等多項細節有所商定，甚至連原先爭議性頗高的事項如刑期抵免、刑事犯準用劫機犯遣返協議、偷渡客的身份查核、公務船的

註¹⁹ 「兩岸南京會談為何功虧一簣」，文匯報（香港），一九九四年十一月二十八日，版A2。

註²⁰ 中央日報，民國八十三年十一月三十日，版二。

註²¹ 趙建民，「一九三五至一九四五的國共和談」，兩岸互動與外交競逐，頁一〇〇～一〇一；另見Fred C. Iklé, How Nations Negotiate (N.Y.: Haper & Row, 1964), pp. 3~4; Nierenberg, The Art of Negotiating, 同註¹⁹, pp. 10~12.

註²² 見趙建民，「台灣的認同危機與兩岸交流」，兩岸互動與外交競逐，頁九～十。

問題等，也都一并獲得解決。²³)此外，在焦唐二人所發表的「共同新聞稿」當中，就兩會進一步加強聯繫與溝通、促進兩岸經濟、科技、文教、新聞等交流，以及涉及兩岸民眾實際利益事項如增加公證書種類、增辦兩岸快遞郵件業務、及相互協助辦理有關遺產繼承等事宜，也都有所論及。難怪兩岸有關報導都將之稱為「重大突破」。²⁴可惜此項共識在雙方後續的第六輪會談中未能落實。

在提升兩岸交流於官方層次方面，一九九二年三月海基、海協兩會協商文書查證與間接掛號信函查詢補償事宜，對聯繫主體而言，海基會主張兩會對口聯繫，海協會則主張根據業務性質，由主管單位自行聯繫，文書查證由兩岸公證單位間接、掛號信函查詢由兩岸郵政部門各自進行聯繫，²⁵可見其意向。

中共會談代表團也不時參入具有官方色彩的人士以「顧問」身份參與會議。一九九三年十一月廈門會談時，在十四名海協會代表中，有七位代表具有中共官方身份，包括農業部處長和公安部入出境管理局副處長等。²⁶在偷渡客遣返議題上，海協會主張大陸遣返小組應當獲准到台灣的收容站進行實地查核，根據海協會秘書長孫亞夫的意見，大陸的遣返小組成員，將由「有經驗的專家」組成，而「有經驗的專家」不排除由中共公安及其他具有官方身份的中共官員出任。²⁷中共意在突破台灣與大陸非官方接觸的政策至明。

廈門會談中，就偷渡客遣返交接地點進行協商時，大陸方面提出接運船隻由福州至基隆或新竹、及廈門到台中載運，迴避前此「金門協議」中，由台灣將偷渡客送至馬祖搭船至外海，再由中共派船接回的遣返規定。²⁸海協會提議遣返協議簽署生效後六十天內，兩岸進行大陸勞工輪台商談，也有突破現行台灣方面禁止大陸勞工來台政策的意味。

四、拉高訴求，再行放低，換取讓步：中共談判慣用的策略之一，是拉高訴求至對方無法接受的地步，再逐漸讓步，博取外界對其彈性作法的讚譽，壓迫對手讓步。²⁹在最近進行的兩岸事務性商談，中共的作法也不例外。如一九九三年十一月兩會於廈門舉行第二輪事務性商談，大陸代表團提出許多與原先設定議程無關的議題，但在一個多月以後舉行的第三輪會談中，於會談首日便提出願意放棄上一輪會談中所提有關增加交接遣返地點、派員赴台實地查核偷渡客身份、以及透過兩岸勞務合作解決偷

註²³ 協議內容見中國時報，民國八十三年八月九日，版二。

註²⁴ 大陸方面的報導，如周建閩，「展現誠意和務實理念」，文匯報（香港），民國八十三年八月九日，版A2；「焦唐台北會談圓滿結束」，文匯報（香港），民國八十三年八月九日，版A2；「培養互信就能達致共識」，大公報（香港），民國八十三年八月九日，版二。台灣方面如李英明，「贏與大贏」，中國時報，民國八十三年八月九日，版十一；吳安家，「台北會談獲得共識主要的因素」，中央日報，民國八十三年八月十日，版四；吳新興，「兩岸會談後的檢討」、楊開煌，「從台北會談中學到那些教訓」，中央日報，民國八十三年八月九日，版四。

註²⁵ 聯合報，民國八十一年三月二十六日，版四。

註²⁶ 聯合報，民國八十二年十一月二日，版四。

註²⁷ 聯合報，民國八十二年十一月五日，版二。

註²⁸ 聯合報，民國八十二年十一月三日，版三。

註²⁹ 趙建民，「一九三五至一九四五的國共和談」，前揭書，頁九十六~九十七。

渡問題等與協商議題無關的建議，會談因此被稱為「獲重大進展」與「突破性的結論」。^⑩

叁、中共對台談判的決策與執行體系

中共對台政策，是由其中央政治局所直接領導的「中共中央對台工作領導小組」（簡稱「領導小組」）擔任重要政策的決策；由國務院「台灣事務辦公室」（簡稱國台辦）負責政策執行、協調、和對台接觸、日常性事務處理與一般性政策的擬定；由「海峽兩岸關係協會」（簡稱海協會）進行對台接觸以及對台會談的第一線談判任務。

「領導小組」於一九七九年強化職能，由當時的「政協」主席鄧穎超兼任組長，由「中共中央對台工作領導小組辦公室」（簡稱「中台辦」）負責日常事務的處理。在楊尚昆擔任組長期間，「領導小組」改稱「中央台灣工作小組」，至一九九二年十月中共召開「十四大」，由江澤民擔任組長後，才再恢復原來名稱。^⑪

表二、「中央對台工作領導小組」成員

職稱	姓名	其他職務
組長	江澤民	國家主席 中央總書記 中央軍委主席
副組長	錢其琛	國務院副總理 外交部長 中央外事領導小組副組長
秘書長	王兆國	「政協」副主席 「祖國統一委員會」主任 中央統戰部部長 國務院台灣事務辦公室主任 中共中央台灣工作辦公室主任
成員	賈春旺 熊光楷 汪道涵	國家安全部部长 中央軍委總參謀長助理 「海協會」會長 上海市政府顧問 北大、復旦教授

資料來源：陳德昇，「中共對台工作組織與人事分析」，兩岸政經互動（台北：永業出版社，民國八十三年），頁二十五～四十四。

由「領導小組」的組成分子可知，中共將對台政策置於十分重要的地位，由「國家主席」江澤民親自領導。同時鑒於大陸與台灣的主要紛爭在外交戰場，是以由外交部長擔任副組長。對台工作本屬統戰性質，乃以統戰部部長王兆國任秘書長。另外，軍方與情治單位、以及負責與台灣實際接觸的海協會，都有代表參與小組，表示對台考慮武力、蒐集情報、以及兩岸會談的重要性。然以江澤民身兼黨、政、軍最高領導人，對台事務不可能事必躬親。錢其琛外交事務繁忙，恐怕也無暇顧及「領導小組」。因此，王兆國以其

註⑩ 中國時報，民國八十二年十二月十九日，版一。

註⑪ 本節有關中共對台工作之人事資料，參見陳德昇，兩岸政經互動（台北：永業出版社，民國八十三年），第二章。

身兼「國台辦」主任一職，應是對台工作的實際負責人。近傳王兆國可能亦因兼職過多，有意辭去「國台辦」主任一職，惟消息未獲證實。鑒於兩岸交流日漸頻繁，中共於一九八八年成立「國台辦」，下設秘書行政、政策研究、交流聯絡、人員往來、經貿科技等五個組。一九九一年初，中共調整對台工作的組織系統，將「中台辦」與「國台辦」合併，以期事權統一、提升效率。嗣後，「領導小組」得以經由「中台辦」，直接指揮「國台辦」。

「國台辦」的運作顯然由負責統戰的王兆國主導，以黑龍江省副省長陳雲林任常務副主任，可見當前中共對台政策「以經促政」的指導原則。其次，中共也希望透過交流的擴大，提升雙方關係的層次，是以乃以海協會常務副會長唐樹備擔任副主任，而以在國台辦時間最長的孫曉郁（孫自一九八八年起接任副主任，王兆國於一九九〇年到任）掌握一般性的交流事宜。唐樹備以其資深外交官的身份，又是「國台辦」的第二副主任，且為「海協會」的常務副會長，應為對台談判的主要負責人（「海協會」會長汪道涵年事已

高，諒不管事），在談判時容易獲得充分的授權，與我方海、陸兩會運作模式並不相同；其外交背景似乎又有在與台灣交往時，不致逾越「一國兩制」的分際之意。「國台辦」下設之綜合局負責海協會與海基會談判期間的一般性事務作業。

為了因應海基會的出現（一九九〇年底），中共於一九九一年十二月成立「海協會」，作為海基會的對口單位，以便處理台灣方面自一九八七年十一月宣布開放大陸探親以來，兩岸因交往漸繁所衍生的貿易、法律、走私等糾紛案例，方便兩岸交流與合作。

由「海協會」的人事佈局可知，包括唐樹備在內的主要成員多來自「國台辦」，如李亞飛、孫亞夫等，都出自「國台辦」綜合局。因此，在協調與聯繫上，「海協會」與「國台辦」的關係應該非比尋常，據稱海協會平日人員不多，多在「國台辦」上

表三、「國台辦」組織、人事與職掌

主任	王兆國	
副主任	陳雲林（常務） 唐樹備（兼海協會常務副會長） 孫曉郁	
主任助理	王永海	
秘書長	王富卿	機關秘書、保防與庶務。
聯絡局		台灣重點與高層人士之接待與統戰。
綜合局		處理「海基會」交涉事務。
交流局	張金成	安排、審批兩岸交流活動。
交往局	張懷君	負責處理台胞赴大陸經商、旅遊所衍生問題之處理。
新聞局	張銘清	掌理對台新聞與宣傳、台灣訪大陸記者審批。
經濟科技局	劉震濤	兩岸經貿政策與科技合作事宜。
研究局	刑魁山	對台政策與台灣情勢研究。

資料來源：同表二。

表四、「海協會」組織與人事

會 長：	汪道涵
顧 問：	經叔平、鄭鴻業、張克輝、林麗韞、蔡子民
副 會 長：	唐樹備（常務）
秘 書 長：	張金成
專 員：	許家現、陳丹特、袁小凡、徐志勤
副秘書長：	劉剛奇、趙正豫、李亞飛
秘 書 部：	喬鋒（副主任）
聯 絡 部：	王小兵（副主任）
協 調 部：	
研 究 部：	李亞飛（主任）（兼）
綜 合 部：	周寧（副主任）
經 濟 部：	岳軍（主任）

資料來源：同表二。

班，兩者之密切可見一斑。「海協會」現任會長汪道涵年事已高，早已淡出政治，實際工作由唐樹備負責推動，而唐兼有「國台辦」副主任之職，據聞唐樹備又為「領導小組」副秘書長，^②更增加了中共對台統戰組織的一體性，「中台辦」、「國台辦」、與「海協會」之間的人事多所重疊。

自中共涉台事務三機關的內部組織與相互關係

而言，窺知其對台政策有下列特色。

第一、一條鞭式之組織形式。中共涉台事務三機構的人員高度重疊，在運作上並無決策與執行之銜接差距問題，不但使其組織效率增加，縮短決策與執行之間的距離，避免立場分歧予對手有機可乘，還可以延續其對台談判乃某種形式之對敵鬥爭所必須具備的隱密原則。

第二、以黨領政的決策體系。中共以黨領政、以黨領軍的原則於四〇年代初期於陝北即告確立。「中台辦」與「國台辦」雖於一九九一年合併，除統一事權外，其用意似乎在於加強黨對涉台事務的統御權，而非凸顯「國台辦」之獨立自主地位。

第三、中共涉台組織與功能，有兩岸互動的考量。譬如海協會的成立，顯然受到海基會成立的刺激，改變了原來的組織規劃。同理，台灣方面處理大陸事務機構的組織結構，亦不可避免的會受到大陸的影響。譬如海基會成立之初，和陸委會發生運作上的滯礙，中共方面一條鞭式的組織體系，便經常受人援引，作為我方調整海陸兩會關係的借鑑。另外，海協會代表團納入官方代表的談判模式，亦已普及為雙方共同接納的新的談判模式。

相形之下，台灣方面處理大陸事務機構的組織與運作完全不同。

鑒於自民國七十六年十一月開放大陸探親以來，兩岸之間的交流日益頻繁，衍生許多法律與行政問題，政府遂於民國七十七年八月，率先於行政院設立任務編組的「大陸工作會報」。為凝聚共識，釐清統一目標，又於七十九年九月在總統府下設立顧問性質的「國家統一委員會」，由總統兼任主任委員，另設由朝野各界人士組成的三十一位委員。國統會成立至今最大成就厥為於民國八十年二月討論通過國家統一綱領，並於八十一年八月，重新界定「一個中國」的內涵。

註② 見陳德昇，兩岸政經互動，頁三十一。

民國八十年元月，行政院將「大陸工作會報」改組為「大陸委員會」，統籌大陸工作，二月，成立民間性質的「財團法人海峽交流基金會」，處理兩岸民間交流事務。至此，台灣方面有關大陸事務之權責單位組織建構，已告完成。

然而，面對中共在談判桌上之強勢作風，以及其一條鞭式之涉台機構運作方式，再以國內多元化政治生態對國統會——陸委會——海基會之運作方式有所質疑，使得此一三層式之組織體系，自成立以來，便爭議不斷。

爭論最多的，是陸委會對海基會的授權是否充分的問題，經過不斷的調整，陸委會官員也獲准許以專家的身份出席談判，所謂授權的問題，情況已有改善。但以兩機關性質與功能的差異，對於兩岸交流速度以及會談內容的選定，意見自然不可能完全契合，如何進一步消弭歧異，相當程度的影響了未來海峽兩岸的談判格局。

其次，國統會之設置要點乃根據總統府秘書長函件辦理，^③至今仍屬總統的顧問性質，未能納入總統府正式組織架構，是以裁撤之聲不絕，為求長遠計，似應考慮修訂總統府組織法，納入章程。

肆、第二次辜汪會談的可能議題

辜汪會談以及層次略低的兩會副董事長與常務副會長級的會談，已成為當前解決台海糾紛的唯一制度性管道。不幸的是，此一管道卻經常遭受外力的干預。

根據第一次辜汪會談所簽署的「兩會聯繫與會談制度協議」，兩會最高層級的董事長與會長的會面，並無明確期限。但是兩會副董事長與常務副會長既然每半年會面一次，最高層級的會面似以每年一次為佳。辜汪會談至今已過二年，雙方實宜排除困難，積極籌劃第二輪的辜汪會談。

至於第二次辜汪會談的議題，個人認為可以概括為四項：^④

(一)、**兩會高層會談制度化以及未來海基、海協兩會商談內容的規劃**：陸委會主委蕭萬長稱希望二次辜汪會談能建立類似一年一次的制度化、定期化會談模式。^⑤海基會初步訂定的議題有六，集中於對過去會談的檢討，包括辜汪共同協議所商定的共同打擊犯罪、智慧產權保障、司法協助，以及焦唐二次會談所簽署「共同新聞稿」中之兩岸文教科技交流、遺產繼承、新聞交流、增辦兩岸快捷郵務，和台灣方面深感關切的台灣投資權益等。

(二)、**尚未列入當前兩岸間事務性商談的重大事項**：包括當前兩岸爭議最大的台灣外交空間（事實主權）問題、台港航權談判進展、一九九七年香港回歸大陸後台港交流機制等事項。

(三)、**有關兩岸交往中互信之培養**：自一九九三年四月兩岸舉行第一次辜汪會談以

註③ 「國家統一委員會設置要點」，行政院大陸委員會，大陸工作法規彙編（台北：行政院大陸委員會，民國八十四年），頁貳一一～二。

註④ 此地部分參考趙建民，「兩岸高層會談，心動不如行動」，中國時報，民國八十四年五月廿七日，版十一。

註⑤ 中國時報，民國八十四年五月十七日，版二。

來，兩岸之間事端層出不窮，千島湖的慘劇、兩岸各自發表規範對方政策的政策白皮書、台灣醞釀加入聯合國案、廣島亞運事件、中共對李總統的嚴辭抨擊、台灣省市長選舉期間有關統獨的爭議、李總統訪美等等，使得原本脆弱的兩岸互信更見低落，有需要透過較高層次的接觸適當抒解。海協會會長汪道涵提出會談可以討論「一個中國」的內涵，³⁶似乎是根本本地化解兩岸心結的基礎方策。蕭萬長提出溝通兩岸領導人會晤的方式，亦是增加互信的方法。³⁷

(四)、兩地未來發展事項：台灣和大陸地處東亞地區經濟高速發展地帶，在可預見的未來，雙方在國際事務中的影響力勢必持續增加。根據英國的一項研究，台灣的經濟實力在當今世上排名十九，而中國大陸有可能在公元二〇一〇年左右成爲全球第一大經濟體的傳聞也不時披露，兩岸經貿實力的迅速擴充以及亞洲整體的快速發展，都需要兩岸進行某種程度的合作，不宜長期採取「刻意忽略」對方的官方政策，把兩岸交流的重責委於民間的推諉行爲。台灣提出「亞太營運中心」作爲下世紀來臨以前完成的戰略目標，必須取得中國大陸的政策配合，否則難以成功。爲配合亞太營運中心的開展，台灣先行提出「境外航運中心」的構想，也必須在互動的前提下，獲取中共支持。

伍、結 論

總結過去兩岸事務性談判經驗，雙方似乎有過多的政治顧慮。台灣是否構成政治實體的身份，是否擁有事實主權，進而造成永久分裂之事實，顯然中共方面心有掛念。對於是否會因爲某種文字的選擇，因而造成主權臣屬於中共的錯誤印象，進而淪爲地方政府地位，對此，台灣方面也未能釋懷。雙方的政治動機，似乎是兩岸七輪事務性會談失敗的主因。未來談判若欲有所突破，雙方勢必找到一條破除這種因政治疑慮所造成的心理障礙。

其次，當前中共的談判方式，固與四〇年代國共和談時之談判方式多所差異，但是其長期與對手交談所累積的一套談判經驗，仍大致延用至今。例如對大原則的卡位，增加了台灣方面的不安全感。

復次，談判乃一冗長的取與求的妥協過程，然而，台灣方面在效率化的要求下，大陸方面則在談判乃爲統一製造條件的前提下，使得七次事務性談判失敗的教訓，未能爲雙方初級接觸建立對此一談判制度的信心。國台辦與海協會基於以黨領政的一條鞭式之談判方式，凸顯了多元社會對於談判技巧之先天性限制，進而挑起台灣內部部分人士對己方談判機構與組織的信心動搖，更增加了兩岸原本單純的事務性談判的困難度。

李總統於一九九五年六月上旬赴美國母校康乃爾大學參加校友會，成爲中華民國第一位訪美的總統，打破了美國政府十六年來不與台灣進行高層官方來往的政策。中

註³⁶ 聯合報，民國八十四年三月二十一日，版四。

註³⁷ 中國時報，民國八十四年四月十一日，版二。

共對此反應異常激烈，立即宣布取消第二次辜汪會談以及預為二次辜汪會談原訂七月下旬於北京召開的第四次焦唐會談。自以上近年兩岸談判經驗分析，似不難理解此一發展。

自過去兩年來兩岸事務性會談的經驗，對展望未來兩岸間類似的接觸，僅提出四項建議：

一、兩岸間宜從事政策性對話，避免誤會日深：兩岸間事務性的會談議題單純，每一議題的涵蓋面極小。但是，兩岸之間存在較大層面的問題，往往是造成會談欠缺結果的主要原因。辜汪會談前有關「一個中國」的爭議，以及後續性會談中所面臨的司法管轄權的問題，都不是事務性會談所能解決的問題。以第七次事務性談判為例，劫機犯及偷渡犯遣返協議內容大致商定，但是在漁事糾紛處理的討論中，雙方對「法律管轄權」仍有爭議，主要因為大陸對「靠岸」「離岸」等文字相當排斥，認為是台灣方面意圖凸顯「政治實體」之地位，肇因在於互信不足。

其次，如何讓台灣享有適度的外交空間，是當前兩岸關係的主要癥結，台灣重返聯合國的問題，已成為兩岸交往的荊棘，這些問題都必須透過較高層次的政治性對話謀妥善解決方案。再者，兩岸之間發生如千島湖的不幸事件，也可以透過高層對話，舒緩對方的疑慮。根據辜汪會談簽訂的「兩會聯繫與會談制度協議」，海基會副董事長與海協會常務副會長或兩會秘書長，原則上每半年會面一次，海基會董事長與海協會會長，則視情況需要，不定期會面。有關兩會最高層級的辜汪會談，似可考慮每年舉行，議題則可以涵蓋政策性對話。

二、會談前我方意見要統一：中共談判的方式通常都是先確立原則，然後不斷在各種場合製造聲勢，造成雙方接受其所提原則的印象。因此，我方代表團的立場要一致，尤其一定要在事前統一，在可以授權範圍內充分授權。過去經驗證明，海陸兩會意見的未能充分整合，也是導致兩岸會談迄今未能有成的原因之一。如第七次事務性協商時，兩會對劫機犯及偷渡犯遣返是否完成協議的看法差距甚大便是。

三、規劃並擬定互動性的大陸政策：兩岸關係日益繁雜，各種聯繫亦逐漸加強當中，除了現階段已進行多時的兩岸事務性會談外，兩岸經貿以及台灣對大陸的投資關係也極為密切。一九九四年八月焦唐於台北舉行的第二次會談，提出新聞、文物、科技、青少年、經濟等多重交流管道，在一九九五年一月於北京舉行的焦唐第三次會談暨兩岸第七輪事務性會談期間，就上述各項交流活動也有進一步落實的考慮。^⑧凡此種種，都表示兩岸之間的互動性關係日益增強，雙方之間的行為必須較多的考慮對方的反應，避免提出對方易於誤解或刺激性的言辭與行為。同時，也不宜作出幅度過大的政策調整，以免除對方疑慮。

兩岸會談已過兩年迄今未能有所突破，受到大環境的影響，新一輪會談何時進行，如何進行都仍有待商榷。以過去經驗而言，兩岸會談雖然議題敏感，但雙方也都表現出解決問題的決心與努力，如第五輪會談中創造的兩會不同層次人員的交叉談論便是一例。以上觀之，在最近兩岸氣壓低迷之際，或許也不需太過悲觀。

註⑧ 中國時報，民國八十四年一月二十三日，版二。