

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 兩岸對政治談判的評估及因應策略分析

Bilateral Evaluations of and Tactics in Cross - Strait Political Negotiations

doi:10.30390/ISC.200201_41(1).0002

問題與研究, 41(1), 2002

Issues & Studies, 41(1), 2002

作者/Author：張執中(Chih-Chung Chang)

頁數/Page：25-50

出版日期/Publication Date：2002/01

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.200201_41\(1\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200201_41(1).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



兩岸對政治談判的評估及 因應策略分析

張 執 中*

(國立政治大學東亞研究所博士候選人)

摘 要

兩岸主權問題的互斥性，完全彰顯在兩岸政治關係上。台灣與大陸當局在「兩岸定位」與「未來走向」的認知差距與缺乏互信，使評估的均衡點長期在「對等／安全」與「防獨／促統」間擺盪，用以權衡「接受條件」、「沒有協議」與「繼續談判」，何者可以獲致最優的條件。本文旨在分析不同時期，兩岸談判背後的權力與價值，以及策略運用對現狀的影響。台灣雖然歷經「政黨輪替」，改變了國共內戰史觀，但新政府仍須面對中共「一中原則」與「一國兩制」的協商框架；不同的是，國內朝野「共識圈」(win-set)的分裂，影響了談判的權力與策略的運用；兩岸議題的相互掛鉤、「經發會」共識的落實與加入世貿後的「三通」，使新政府較過去更難以拒絕談判。中共自信擁有時間的優勢，刻意使對手處於依賴地位，讓我方不得不重新估算「抗衡」的成本，包括籌碼使用的控制、「堅持立場」對政治能量的消耗，以及冗長的談判過程阻礙其他重要議題的發展。如何在兩岸競合關係上，爭取更多時間與機會，正考驗著新政府的能力。

關鍵詞：兩岸關係、政治談判、均衡點、雙層賽局、共識圈、策略

* * *

壹、前 言

國際政治常被比喻為國家間無休止的賽局 (game)，其目的在於維持或促進國家利益，這種概念也適用於兩岸在政治談判立場的「拔河」過程。自一九八六年，中共

* 作者感謝審查人之指正與建議。



藉「華航貨機案」^①製造一個台灣無法容忍的僵局，打破「三不政策」，啟動日後兩岸事務性協商以來，儘管民間交流熱絡，貿易總額逐年提高；但涉及兩岸定位、未來走向等「政治議題」的談判仍陷於膠著，無法建立穩定制度化的協商管道以及官方直接對話，使得兩岸關係在權力的不對稱、敵對的政治關係與頻繁的民間交流下，出現一種結構性的不協調。^②

依據吳玉山教授的觀點，兩岸權力結構最大的特性就是基於國家能力差距所形成「權力的不對等」(power asymmetry)，以及大國意圖兼併小國所提出「主權的要求」(sovereignty claim)。在這種不對等的權力關係下，大國意圖透過壓制的政策，藉以屈服小國的意志，使小國很難和大國之間發展出真正平等的關係，轉而採取「抗衡」(balancing)，或者「扈從」(bandwagoning)兩種不同的策略。^③台灣在民主化與本土化運動的交替影響下，一種強烈的主體意識開始浮現。雖然台灣自一九九一年終止動員戡亂，但由於中共仍不承認兩岸對等分治的事實、不放棄對臺動武，並壓縮台灣的國際空間，因而仍視中共為主要威脅。^④中共試圖以黨對黨談判的形式，處理對等的問題，但面對台灣不願被納入一個專制中國的大架構中，且積極拓展外交空間、爭取國際地位的「分裂行為」與日遽增，加深中共對於統一的悲觀傾向，其對台政策的基調也更加顯得尖銳且急迫。公元二〇〇〇年三月十八日，台灣首度實現「政黨輪替」(alternation)的民主化目標，除了帶動國內政治版圖重組，也改變既有的兩岸關係架構與談判布局。中共長期計畫下的「第三次國共合作」，因民進黨上台以及對國共內戰史觀的揚棄已受到挑戰；而中共定位下的兩岸架構與民進黨政府所代表的本土化意識顯得格格不入，中共除了對台採「聽其言、觀其行」，政策底線也清楚上升。如何定位兩岸關係以緩和自上任以來的兩岸僵局，正考驗著新政府的能力。

談判是一個複雜的過程，主要關鍵在其情境(situation)結構，即環境對目標達成的限制；其次在於影響結果的手段與方式，各造試圖挖掘對手的底線，透過談判者間的溝通、說服與權力，改變對手認知的過程。這些過程的發生取決於談判各造間

註① 關於華航貨機談判的研究，請參考張煦華，「『兩航』談判之新聞報導研究——兼論國共『三不』、『三通』政策與傳播媒體之運用」；丘宏達、任孝琦主編，*中共談判策略研究*（台北：聯合報社，民國76年），頁157~182；熊玠，「由『兩航』談判展望台海兩岸之未來關係」，丘宏達、任孝琦主編，*前揭書*，頁183~190。

註② 一般而言，談判的產生要件，包括一個無法容忍的僵局，且單靠一己之力無法解決此一僵局。談判各造認為尋求協議勝於公開衝突，具有妥協的意願，並存在解決僵局的方法，使談判是可行且可欲的。見Roy J. Lewicki and Joseph A. Litterer, *Negotiation* (Homewood, IL: Richard D. Irwin, 1985), p. 4；劉必榮，*談判*（台北：時報出版社，民國78年6月），頁3~6；Fred C. Ikle, *How Nations Negotiate* (New York: Harper & Row, 1964), pp. 1~2。

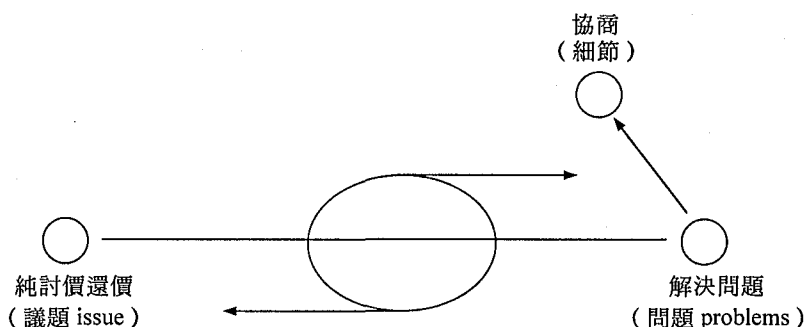
註③ 「抗衡」是小國藉由增強實力，或是透過聯盟，運用外力來抗拒大國的壓制；「扈從」則是小國單方面限制本身的行為，以避免和大國的核心利益相衝突。見吳玉山，*抗衡或扈從——兩岸關係新詮*（台北：正中書局，民國86年10月），頁17~20。

註④ 張五岳，「分裂國家模式之探討」，兩岸關係理論研討會論文，台灣大學政治學系主辦，台北，民國87年11月7日），頁15~16。



的互賴與互信程度，談判者就是在這些要素所型構的背景下，尋求彼此的僵局或衝突的解決。^⑤一般而言，每一次談判通常在一段光譜之間發生（見圖一），光譜的一端是純討價還價（pure bargaining），談判雙方的關係是對立的，^⑥如兩岸最終的僵局在於「主權」的議題，即史帕克（Donald B. Sparks）所謂「價值衝突」的談判，^⑦這在傳統認知上屬於國家的核心利益，其不可分割、永恆與絕對性，使兩岸政治談判落入「零和」情境中。

圖一 談判的光譜



資料來源：劉必榮，「中共談判行為研究-不同個案的比較分析」，東吳政治學報，第1期（民國81年），頁3。

光譜的另一端為「解決問題」（problem-solving），即談判者間不全然在「分配既有價值」，還包括創造新的價值分享。當兩方就共同解決問題的架構達成共識之後，還必須討論細節，而從「架構」到「細節」的過程，即稱為「協商」（negotiation），如台商赴大陸投資、貿易談判，就比較接近此類型。^⑧兩岸雖然透過中介團體，如海基、海協兩會的事務性談判，希望藉此建立制度性協商管道，為兩岸未來的政治談判奠定基礎，但是基於兩岸所面對的是難以分割的談判標的物，使得如偷渡客、劫機犯的遣返，以及海上漁業糾紛等屬於「解決問題」的談判，無法以「非零和」的形態出現，卻和兩岸政治議題等「純討價還價」的談判相掛鉤。從兩岸當局對兩會協商的全面掌控，以及協商常因兩岸情勢的變動而中斷，使兩岸交流未如整合論者的期待，得

註⑤ Lewicki and Litterer, *Negotiation*, pp. 42~44.

註⑥ 劉必榮，「中共談判行為研究——不同個案的比較分析」，東吳政治學報，第1期（民國81年），頁124~126。

註⑦ Donald B. Sparks, *The Dynamics of Effective Negotiation* (Houston: Gulf Publishing company, 1982), p. 11.

註⑧ 劉必榮，「中共談判行為研究——不同個案的比較分析」，頁126；另請參考：John W. Burton, "The Procedures of Conflict Resolution," in Edward E. Azar and John W. Burton, eds., *International Conflict Resolution: Theory and Practice* (Boulder: Lynne Rienner Publisher, 1986), pp. 92~116.

以產生「分枝」(ramification)、「外溢」(spill over)效果至政治領域，^⑨反而出現政治因素抑制整合進程，以及事務性議題在雙方賦予高度政治性的考量下，經常於光譜兩端遊走。

政治行為通常體現為一種決策，因此在分析目標、決策、行動等對外政策產出項時，必須考量決策者的「情勢界定」(definition of the situation)，包括決策者的認知、意象、態度、價值與信念等。^⑩例如決策者透過意象(image)^⑪來形構政治環境，一旦敵人被界定，或某個國家被歸類為敵人，則決策者對這個國家的觀察，和對各種行為表現所知覺到的意義，都會隨之調整。^⑫相同的意象也會牽動兩岸談判意願，如中共對台武嚇或美國強化台灣軍力的意願，都可能促使兩岸產生敵對的認知，升高兩岸的誤解。因此，哪些因素決定這些意象變動的可能，對兩岸而言是至關重要的。^⑬國家間談判所涉及的就是談判各造的決策過程，因此談判背後的權力與價值，談判各造的互動與立場調整，以及談判結果對現狀(status quo)的影響就成為觀察的重點。本文從議題、成員與權力結構的面向切入，觀察兩岸當局不同時期在一、兩岸關係定位，二、談判陣營內部的權力組合，分析兩岸對政治談判的立場以及對談判「三重選擇」^⑭(threefold choice)——接受條件、不達成協議、繼續談判——的評估，並分析兩岸如何藉由策略的運用，修正權力結構。

貳、議題結構——對兩岸關係的定位

談判者的認知，包括對威脅與機會的認知，屬於一種「對外來刺激(stimuli)的過濾、選擇與詮釋的過程中，所產生對個體的意涵」，個體依據對環境的詮釋，轉

註⑨ 此為「整合理論」(Integration Theory)的觀點。相關著作請參考：吳新興，*整合理論與兩岸關係之研究*(台北：五南出版社，民國84年8月)；Paul Taylor, "The Functionalist Approach to the Problem of International Order: A Defence," *Political Studies*, Vol. 16, No. 3 (1968), pp. 393~410; David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1966), p. 97; Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1968); Ernst B. Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (Stanford: Stanford University Press, 1964).

註⑩ K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, 7th ed. (New Jersey: Prentice-Hall, 1995), p. 319.

註⑪ 「意象」的功能形同「刻板」(stereotype)，向承受者灌輸他國的意圖、特點、能力、動機。見Martha Cottam, "Intangible in Asymmetrical Negotiation: the Impact of Political Psychological Factors on Issues and Power Assessment," paper presented at the international symposium on political negotiations between Taiwan and Mainland China, sponsored by the Graduate Institute of San Min Chu I, National Taiwan University, Taipei, March 21~22, 1998, pp. 7~8.

註⑫ 石之瑜，*政治心理學*(台北：五南出版社，民國88年8月)，頁165~166。

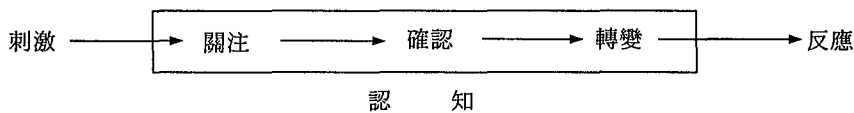
註⑬ Cottam, "Intangible in asymmetrical negotiation," pp. 9~16.

註⑭ 談判的三重選擇指一種分析談判過程、利益安排與策略的系統，包括：(一) 接受對手可同意的條件(available terms)，亦即從對方提出或可為對方接受的協議條件中作一選擇；(二) 選擇不達成協議(no-agreement)，意味放棄談判；(三) 透過進一步協商以改進「現有的」條件，即選擇繼續談判。見Ikle, *How Nations Negotiate*, pp. 59~62.



換成適當的回應（見圖二）；^⑮而在談判過程中，發生如條件的改善、威脅解除、新的誘因、均勢轉變，或從新的資訊了解對手強弱，出現新的選項等，使評估的對象與判準（criteria）常變動不定。談判者依據對國家的利害來檢視選項，心中必須先設定一個「均衡點」（break-even point），包括：一、現狀（status-quo）——現狀最常被視為均衡點，任何沒有改變現存情境的安排，將被視為沒有輸贏的結果；二、歷史趨勢（historical trends）——談判者視既定的發展方向是自然的，並符合歷史趨勢；三、初始預期（initial expectation）——植基於對前例（precedents）、「正常」（normal）情境的概念以及對均勢的估計，談判者依據與原初預期的偏差來評估得失。^⑯

圖二 認知的過程



資料來源：Roy J. Lewicki and Joseph A. Litterer, *Negotiation* (Homewood, IL: Richard D. Irwin, 1985), p. 163.

由於談判者所處的環境不斷變動，在不同時空下，吾人可從另一個有利的位置對某些個別議題的維持來評估得失，所謂既成事實（faits accomplis）很快地就成為新的均衡點。札特曼（I. William Zartman）亦提出類似概念，認為每個談判者心中的評估判準包括：開價（offering point）——指當前對達成協議的要求；認同（acceptance point）——接受條件的最低標準；以及對協議數目容忍限度的「安全點」（security point）。^⑰須注意的是，兩位學者都認為這些判準在談判過程中並非固定不動，談判者的立場隨著談判過程與價值變動而改變，也藉著操縱「均衡點」來影響議程或探取對手的底線，談判者常在中途改變其均衡點，也就成為評估判準不穩定的主要原因。

對兩岸而言，主權爭議影響談判的意願以及對國家利益的衡量，成為兩岸政治談判的評估判準。依據伊克雷分析國家間談判的目標，包括「延長」（extension）、「正常化」（normalization）、「重分配」（redistribution）、創新（innovation）與附帶效用（side-effect）五種類型。^⑱中共對兩岸關係的認知，是屬於中國內戰遺留的歷史問題，實現中國統一是歷史必然趨勢。因此中共談判的目標，是在「一國兩制」

註^⑮ Lewicki and Litterer, *Negotiation*, pp. 162~169.

註^⑯ *Ibid.*, pp. 164~177.

註^⑰ I. William Zartman, *The 50 % Solution* (New Haven: Yale University Press, 1976), pp. 35~36.

註^⑱ 「延長」意指正常狀態的延續，如關稅協定、軍事基地續約等；「正常化」指結束不正常的關係，如重建外交關係；「重分配」指一種零和的改變，如殖民地獨立、領土、權力的改變；「創新」指以新的制度為基礎建立新的關係與義務，如經由談判建立國際貿易規則；「附帶效用」則包括宣傳、欺敵、情搜、避免訴諸武以及保持接觸。見 Ikle, *How Nations Negotiate*, pp. 26~42.

的架構下，結束當前兩岸分裂的不正常關係，恢復主權與領土完整的正常狀態，屬於一種「創新」與「正常化」的談判；但中共的目標在台灣眼中，卻是一種不對等的制度，並是以中華民國的主權為代價的「重分配協議」(redistribution agreement)。相對而言，台灣希望中共正視兩岸對等分治的事實，放棄武力威脅，兩岸未來走向必須經由民主程序取得人民同意的談判訴求，也被中共視為企圖延長分裂的現狀，以中國領土主權完整為代價的「重分配協議」。在這種認知差距與缺乏互信的情況下，兩岸間的政治議題一直維持「純討價還價」的形態，其評估均衡點則在台灣的对等/安全，與中共的防獨/促統間擺盪。

一、台灣「均衡點」的變動

在國民黨選台初期，兩岸國際實力相近，政府仍積極維護分裂前的中國代表權，對中共採「漢賊不兩立」的敵對認知，以及「反攻大陸」、「統一中國」的目標訴求。隨著各主要強權向中共傾斜，兩岸實力差距拉大，面對中共逐漸掌握「一個中國」的解釋權，國民黨政府對中國代表權的維護已顯得力有不逮，而臺灣內部也因中共對台的強勢，以及民主化與兩岸交流，衍生「認同」與「調適」等問題。在現實需求下，國民黨政府對兩岸定位的均衡點，從統一的「歷史趨勢」走向「維持現狀」，視為一種沒有輸贏的結果，雖然仍堅持「一個中國」的政策，但已放棄爭取作為中國唯一合法代表的定位，將「一個中國」未來化，使台灣在兩岸定位的模糊地帶，能有較大的迴旋運作空間。

自一九九一年起，包括制定「國統綱領」、宣告終止「動員戡亂」，並且相繼提出「一個中國、兩個對等政治實體」、「一國兩區」、「一個中國各自表述」、「中華民國在臺灣」以及「一個分治的中國」，^①仿效德國模式，以務實的態度爭取國際空間，透過政策宣示與制度化來達到與中共對話及國際宣傳的效果。^②形式上是延續國民黨的立場，並與中共的立場接近，但主要目標在於突破中共壟斷對該議題的解釋，確定「兩岸分治、互不隸屬」的基本定位，結合務實外交與元首出訪等動作，形成一種主權獨立的「既成事實」與中共「一個中國原則」的爭論，樹立兩岸對等的地位。

探親與交流的政策開啓了兩岸對話之門，海基、海協兩會的協商對兩岸走向良性互動也具有重要的象徵意義，但雙方對於未來走向的認知仍有很大的分歧。由於臺灣

註① 見行政院大陸委員會編著，*跨越歷史的鴻溝——兩岸交流十年的回顧與前瞻*（台北：行政院大陸委員會，民國86年）。

註② 西德自布朗德(Willy Brandt)總理，改變以往「漢賊不兩立」的「霍爾斯坦原則」(Hallstein Doctrine)，採取「東進政策」(Ostpolitik)，以「胎記理論」(Birthmark Theory)為依據，承認華沙會員國。兩德並簽署「基本關係條約」(Basic Treaty)，主張「一個民族、兩個國家」(one nation, two states)，開啓兩德的合作與交往。見Roy C. Macridis, ed., *Foreign Policy and World Politics*, 6th ed. (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1985), pp. 90~130.; Karl Kaiser, "Germany's Unification," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1 (1990/1991), p. 182.



長期以來對於兩岸分治的闡釋，一直不為中共接納，並藉軍事力量迫使台灣接受其立場；中共綜合國力的大幅增長，使其得以「大國外交」與「夥伴外交」的方式，掌控「一個中國」與「台獨」定義的範圍，壓縮兩岸關係的模糊空間，並積極將「一個中國」原則與臺灣亟欲解決的議題掛鉤，以「討論先決條件」的方式影響議程，迫使台灣妥協。^④

近年來，台灣從美國的「三不」立場，意識到華府向北京傾斜的趨勢，加上「過渡協定」(interim agreement)的構想與汪道涵訪臺日期迫近，使兩岸高層次政治議題的談判逐漸浮上檯面。札特曼指出，當談判結構不對稱的情況越明顯，則弱勢一方可能用非結構因素去改變現狀，降低結構解釋結果的能力。^⑤「特殊國與國關係」(以下簡稱「特殊兩國論」)的提出，實際上就是回應北京與華府兩方面的政策改變，拋棄國民黨長期以來堅持的「一個中國」原則。^⑥此時明確兩岸定位，在執政黨的立場，已不再是一種沒有輸贏的結果，而是對界定臺灣在談判的對等地位，產生立即而明顯的效用，避免落入中央對地方，或黨對黨的內政框架。不過基於衝擊現行憲政體制與臺美互信，以及面臨中共明確「動武門檻」的威脅與無限期中止兩會協商，「特殊兩國論」僅停留在立場宣示，並重新與「一個中國，各自表述」掛鉤，而沒有朝原規畫走向制度化發展。儘管國內外評價不一，「特殊兩國論」的立場在臺灣內部的支持度卻一直維持在六成以上，成為總統大選期間，三組候選人都不願正面挑戰的陳述。

五二〇政黨輪替後，仍承繼舊政府時期的兩岸僵局，受到「一個中國、兩國論、三個支柱」^⑦三項變數的交互影響，各方都關注民進黨政府如何定位兩岸關係，提出一個使美、「中」、台，以及國內朝野間得以穩定關係的基調。事實上，新政府面對的兩岸僵局，除了舊政權的遺產，也包含台灣本土政權的崛起，試圖抗拒既有的兩岸架構。^⑧民進黨對於兩岸定位的主張有其歷史脈絡，從「四一七決議文」、「一〇〇七決議文」到「台獨黨綱」，主要在於否定兩岸當局對其無法行使統治權與有效管轄權的領域，仍堅持擁有主權的立場；主張建立獨立自主的「台灣共和國」，將兩岸定

註④ 對中共「議程戰術」的觀點，見 Richard H. Solomon, *Chinese Political Negotiating Behavior* (Santa Monica, Ca.: Rand, 1985), pp. 51~56; Henry Kissinger, *White House Years* (Boston: Little, Brown and Co., 1979), p. 1056; 文厚(Alfred D. Wilhelm, Jr.)著，林添貴譯，談判桌上的中國人(*The Chinese at the Negotiating Table*) (台北：新新聞出版社，民國84年12月)，頁231~233。

註⑤ 札特曼稱此為「結構性矛盾」(structural paradox)，見 Zartman, *The 50% Solution*, pp. 120~121。

註⑥ Chih-Cheng Lo, "Crisis Stability in the Taiwan Strait," paper presented at the International Conference on China in the 21st Century, sponsored by the Democratic Progressive Party, Taipei, Nov. 6~7, 1999, pp. 190~192; 中國時報，民國88年10月28日，版2；吳玉山，「臺灣總統大選對於兩岸關係產生的影響：選票極大化與戰略三角途徑」，遠景季刊，第1卷第3期(民國89年7月)，頁6~11。

註⑦ 所謂三個支柱係指美國的中國政策架構，包括「一個中國、兩岸對話、和平解決」。見聯合報，民國89年7月30日，版13。

註⑧ 郭正亮，「新政府、新僵局、新思惟」，中國時報，民國89年8月28日，版2。



位為「兩國兩府」，即「一中一台」，對抗中共與國民黨的「一中定位」。^{②⑥}但是隨著取得地方執政多數，政治影響力水漲船高，面對國民黨本土化後的政治生態，以及外界對其台獨立場的質疑，民進黨從反體制到進入體制，如何提出合理的台獨論述與中國政策，成為其轉型與邁向執政的最大挑戰。因此，從主張「民進黨執政，不必也不會宣布台獨」到「台灣前途決議文」以及總統競選時期「中國政策白皮書」，延續台灣作為主權獨立國家的立場，依據現行憲法架構，將中華民國與台灣合而為一。^{②⑦}

民進黨對於兩岸定位，一直是兩個國家間的關係，這個均衡點和中共以及國際上所能夠接受臺灣國家定位的均衡點（某一種一個中國的論述）出現差距。另一方面，兩岸加入世貿組織（WTO）後，台灣與大陸的經貿關係將更趨緊密，但新政府執政後的兩岸政治關係卻沒有在短期內改善的跡象。因而，未來兩岸政治與經濟關係將出現一種結構性的不協調。^{②⑧}為鬆解兩岸間的政治僵局，新政府除了要因應兩岸定位差距所產生的壓力，也必須整合黨內及國內共識，掌握時機重啟兩岸的協商，因此提出各種不改變現狀的承諾，包括「四不一沒有」、「三個認知、四個共識」，以及「憲法一中」的立場（見圖三）。

依據郭正亮教授的分析，雖然北京認為區別「一中原則」和「一中內涵」是對台灣的善意表示。但是就台灣的立場，「一中原則」並非單獨存在，而是配合當時的國際現實條件，綜合產生不同的解讀意義與政治後果。由於北京作為中國主體，以及美國的「三不」原則，都將成為各國理解「一中原則」的現實背景，^{②⑨}郭教授認為，就政治效果而言，區別「一中原則」和「一中內涵」，對台灣並無太大意義。畢竟，「一中原則」作為兩岸的共同主權，本身就是問題，若必須列為兩岸政治談判的前提，並不可能和「一中內涵」完全區分。台灣若接受「一中原則」，等於先放棄主權籌碼，屆時面臨兩岸政治談判，很可能陷入無籌碼可用的談判困境。^{③①}

因此，新政府在承諾中也堅持兩岸對等分治的現狀，如「一中議題化」對「一中原則」、以「九二精神」對「九二共識」、「政經統合」對「中國統一」、「民主、對等、和平」對「一國兩制」，希望重回以模糊的方式處理兩岸在「一個中國」問題

註②⑥ 請參考：民進黨第二屆第一次臨時大會，「四一七決議文」，民國77年4月17日通過；民進黨第四屆第二次全大會，「一〇〇七決議文」，民國79年10月7日通過；民進黨第五屆第一次全大會，「建立主權獨立自主的台灣共和國」基本綱領，民國80年10月13日通過。此外，關於民進黨中國政策與台獨論述的演變，請參考郭正亮著，*民進黨轉型之痛*（台北：天下遠見出版社，民國87年5月）；柳金財，*民進黨大陸政策剖析*（台北：時英出版社，民國87年2月）；柳金財，「民進黨關於台灣前途主張的歷史發展演變」，*中國事務*，第2期（民國89年10月），頁98~114。

註②⑦ 請參考：中國時報，民國84年9月16日，版1；「台灣前途決議文」，民主進步黨兩岸政策重要文件彙編，頁88~90；陳水扁總統競選指揮中心國家藍圖委員會編，*新世紀出路——陳水扁國家藍圖1*（台北：陳水扁總統競選指揮中心，民國88年11月）。

註②⑧ 顏建發，「兩岸統合的前景」，*新世紀、新發展、新願景——亞太情勢與兩岸關係學術研討會論文*，兩岸交流遠景基金會主辦，台北，民國90年9月25日，頁6。

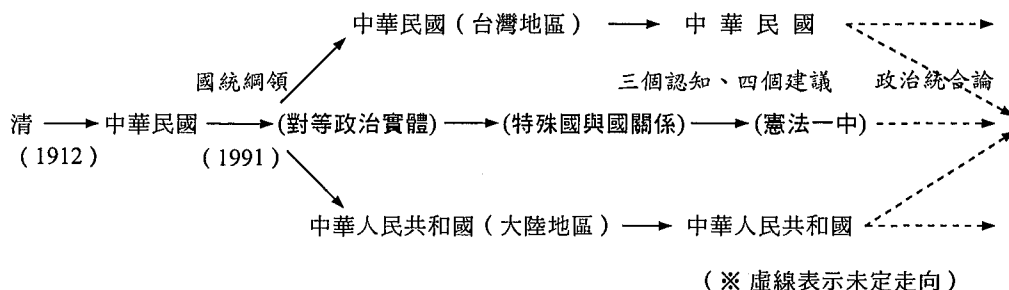
註②⑨ 郭正亮，「一中議題化，具積極意義：從各自表述轉向尋求交集」，*中國時報*，民國89年4月7日，版15。

註③① 同前註。



上未解的歧見，藉由「對話、交流與擱置爭議」增進理解與互信，^①並以憲法與民主程序鎖住立場，同時訴諸道德的勸說，強調和平符合兩岸的共同利益。這個態度一方面是以國家安全為主軸，將臺灣的國家定位與中共武力使用掛鉤；另一方面也表現新政府在台獨立場上的讓步，並符合美國「過渡協議」中所主張「臺灣不獨、中共不武」的構想。^②台灣可以在「維持現狀」的基礎上，等待突破的機會，藉循序漸進的接觸與談判爭取試探、摸索與經驗累積，並爭取充實自己的時間。^③

圖三 台灣對「兩岸定位」與「未來走向」的立場



二、中共「均衡點」的變動

中共建政初期的政策目標，對內是解放台灣，結束國共內戰，完成統一，對外是防止西方勢力介入，製造「兩個中國」。隨著中共成功取代中華民國在聯合國的席次，以及與美國關係的正常化，北京在中國代表權的爭奪上已取得優勢，自信在兩岸競爭上，時間因素對中共有利。基於改革開放的環境需求，以及「中」美三個公報內容對和平解決的堅持，中共對台政策也從「武力解放」轉為「和平統一」的方針。一方面企圖利用台北的外交挫折，乘勝追擊，加強對台統戰；也企圖以新的和平統一策略，打消華盛頓維持對台軍售的藉口與需要。包括七九年「告台灣同胞書」、八一年「關於台灣回歸祖國、實現和平統一方針」（葉九條）、八三年「鄧小平談中國大陸與台灣和平統一的六點設想」，最後藉八四年與英國簽訂關於香港問題的聯合聲明，提出「一個國家，兩種制度」（一國兩制），作為兩岸統一之模式，並擬透過第三次國共合作來達成。^④北京既不接受分裂國家的雙重承認模式、也不接受主權與治權的概念區別，其兩岸定位的唯一架構，只有統一在「一國兩制」的架構下，代表中共均衡點的轉變，僅針對兩岸制度的差異現狀，尋求「矛盾的對立統一」，仍不脫離收回台灣的歷史趨勢。

註① 「陳總統：兩岸問題處理基調對話、交流、擱置爭議」，中國時報，民國 90 年 2 月 17 日，版 1。

註② 吳玉山，「臺灣總統大選對於兩岸關係產生的影響」，頁 22。

註③ 顏建發，「兩岸統合的前景」，頁 11。

註④ 相關政策內容，請參考人民日報，1979 年 1 月 1 日，版 1；人民日報，1981 年 10 月 1 日，版 1；鄧小平文選，第三卷（北京：人民出版社，1993 年 8 月），頁 30~31；人民日報，1984 年 10 月 16 日，版 1。

針對台灣內部政治生態的演變，以及朝野結構權力的調整，中共對台談判立場也有所調適。從主張國共兩黨對等商談，到進一步表示「參加會談的代表中，也可以吸收其他黨派、團體有代表性的人物」、「雙方進行接觸商談」，以及「江八點」提出「海峽兩岸和平談判」。^⑤雖然在中共思惟中，仍計畫以國民黨作為台灣談判的主導力量，但已無法避免未來必須與台灣的在野勢力進行談判，不過中共所認知可以包含各黨各派的意見，即採取傳統「政治協商」的形態，而非政府對政府的談判。「特殊兩國論」提出後，台灣各組總統候選人所釋放共同的訊息，除了對兩岸未來走向有不同規畫，在對等分治的立場上沒有太大差異。這使中共意識到台灣整體政策定位的改變，以及兩岸關係在台灣總統大選後可能出現的新局面。「一個中國原則與台灣問題」白皮書的發表，是中共利用台灣選前的關鍵時刻，為選後的兩岸互動，預設立場，定下基調。一方面試圖以強調「一個中國」原則，轉移國際社會對台灣總統大選的詮釋；另一方面則為台灣新領導人，設定未來兩岸談判的框架。^⑥

民進黨的執政，衝擊了中共既有兩岸架構的均衡點——即國共第三次合作的「歷史趨勢」。基於長期以來對民進黨台獨立場的不信任，北京轉圜的關鍵，取決於能否改變對民進黨政府的「初始預期」(initial expectation)，接受政治現實，重新評估兩岸互動策略。中共對台「聽其言、觀其行」，維持軍事威脅，採「以靜制動」的方式，其目的在拉長時間戰線，持續觀察陳水扁總統上任後提出的各項保證是否生變，以重新修補對台灣政局的認知圖像，並且樹立「指標」，作為與新政府交流的前提，此「指標」即迫使陳總統接受「一個中國」原則。因此陳總統上任一年來，從提出「四不一沒有」到「新五不」，中共雖然能感受到新政府的善意，但仍以是否接受「一個中國」原則作為解凍的前提。

相對於陳總統擴大兩岸定位的光譜，江澤民則明確緊縮兩岸統一模式，以「一國兩制」為唯一選項。^⑦中共政策底線的清楚上升，顯示其並非默認現狀的立場，試圖以更清晰的政治語言及軍事部署，防止各方的誤判。在「一個中國」共識未形成前，對新政府的提議都採「冷處理」的態度，並且關閉所有與新政府的協商管道，迫其向「一個中國」路線靠攏。但是在民間交流上，中共持續開放兩岸商務往來，挑戰台灣的「戒急用忍」政策，並針對兩岸定位，提出「台灣與大陸同屬一個中國」，以及提出「一中原則」下的「九二共識」條件，聲稱只要台灣回到「九二共識」，兩岸即可恢復對話（見圖四）。但依據中共官方文件的解釋：台灣方面需「明確承諾堅持海協與台灣海基會一九九二年達成的各自以口頭方式表述『海峽兩岸均堅持一個中國原則』的共識」。^⑧這樣的「九二共識」說，雖然仍排斥中華民國的存在，但卻留下「一個中

註⑤ 林文程著，*中共談判的理論與實務*（高雄：麗文文化公司，民國89年8月），頁199~200；楊立憲，「中國政府在台灣問題上的談判主張及其演變」，*台灣研究*（北京），1998年第4期，頁23~32。

註⑥ 趙春山，「中共發表對台白皮書，先聲奪人」，*中國時報*，民國89年2月22日，版15。

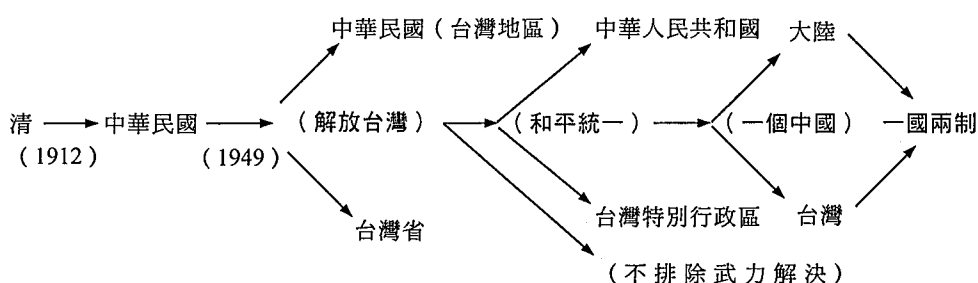
註⑦ 江澤民在接受「華盛頓郵報」專訪時，明確拒絕兩岸統一適用邦聯或聯邦制的可能。*Washington Post*, March 24, 2001, p. A1.

註⑧ *中國時報*，民國89年11月24日，版4。



國，各自表述」的空間，可視為北京立場的調整，以緩和新政府對「一個中國」的排斥，爭取台灣民衆的認同，改善對中共政策的刻板印象。

圖四 中共對「兩岸定位」與「未來走向」的立場



叁、成員結構——雙層賽局

當談判之一方為團體 (collective)，而非個人 (monolithic)，談判通常由「談判代表」進行，代表間達成的協議，必須經過各自權力機制的認可 (ratification)，此即普特南 (Robert D. Putnam) 所提出的「雙層賽局」 (two-level game)。^③比如國家之間的談判，層次一 (level I) 是指談判代表間的折衝過程，層次二 (level II) 則是對各自內部有核准權的成員 (constituents)，諸如官僚體系、國會、選民、輿論等，在實際談判中，這兩個層次是互動的，任一層次談判的失敗，均會使整個談判無法成功。談判者提出各種可能的方案來諮詢決策層的意見，決策層對談判協議的任何修改，除非得到談判各造的認可，否則都視為對協議的否定，因此協議最終能否得到決策層透過正式的表決程序批准，才是理論的關鍵。普特南將此安排界定為「共識圈」 (win-set)^④——決策層的組成有利於談判協議的「過關」 (win)，亦即獲得內部核准權成員的多數支持。任何成功的協議必須落在各造共識圈的範圍內，而且協議唯有在兩造共識圈重疊時才可能實現，兩造共識圈重疊區域越小，則談判越可能破裂。^⑤

一、台灣的共識圈

台灣民主化的發展與政黨政治的確立，對兩岸談判產生連鎖效應。基於政黨政治作為民主政治運作的主軸，唯有透過相互監督與競爭，並藉此提供一種可供選擇的立場與方案 (alternative position)，爭取選民的支持，民主政治的精神才得以體

註③ Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game," *International Organization*, Vol. 42, No. 43 (Summer 1988), pp. 427~460.

註④ 亦有學者稱 win-set 為「贏的組合」，見林文程著，*中共談判的理論與實務*，頁 30~31。

註⑤ Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics," pp. 437~438. 有關共識圈的概念，請參考 Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast, "The Institutional Foundations of Committee Power," *American Political Science Review*, Vol. 81 (March 1987), pp. 85~104.



現。⑳在政黨政治的架構下，各主要政黨以贏得政權為主要考量，亦使大陸政策議題與國內政經現實，經由選舉而掛鉤，必須從選民偏好的常態性分配與勝選考量下，在抗衡／扞從，經濟／安全當中找尋均衡點。㉑不過，從經驗研究中可以發現，最高決策者並非是一體的（unified），當中在國家利益的議題上，可能基於政策理念、利益內涵、國際議題的不同認知；或者基於種族、歷史及意識形態等因素，導致在野反對勢力與執政官僚立場間的對立。因此了解內部的折衝過程，尤其關於接受協議的底線非常重要。㉒決策層的偏好與結盟、制度的設計、執政黨的紀律都會影響共識圈的大小，並影響談判者的權力、資訊掌握程度與戰術運用的靈活度。㉓

在制度的設計與決策層的偏好結盟上，國民黨執政時期，國民黨掌握總統權、行政權與國會多數，長期保持府會一致。同時總統身兼黨的領導人，在列寧式政黨的組織與紀律下，其意志可以透過執政黨內部的協調機制來貫徹，既然在黨內就達成意見的統一，則府會間的衝突就難以發生，有助於共識圈的穩定。㉔即使九七年第四次修憲結果，台灣的憲政體制趨向「半總統制」（semi-presidential system）㉕的設計，民選的實權總統與向立法院負責的行政院長共享國家行政權，但既然府會一致，行政院長又是總統直接任命，無論「李連體制」或「李蕭體制」，總統與政府間屬於上下隸屬關係，雙元領導不會影響政策遂行。㉖因此「國統綱領」與「戒急用忍」成為該時期大陸政策的主要依據，近八成的民意支持廣義維持現狀，㉗也成為朝野共識圈的重疊區域。

陳水扁總統以 39.3 % 的得票率贏得總統大選，但是在民進黨立院席次僅佔 30.3 %

註㉑ Vernon Bogdanor, eds., *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions* (New York: Basil Blackwell, 1987), p. 397.

註㉒ 吳玉山，「臺灣總統大選對於兩岸關係產生的影響：選票極大化與戰略三角途徑」，頁 6~11。

註㉓ Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises* (Princeton: Princeton University Press, 1977), pp. 510~525.

註㉔ Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics," pp. 442~453.

註㉕ *Ibid.*, p. 448; 吳玉山，「制度、非正式制度與結構對政治穩定的影響」，論文發表於中國政治學會九十年年會暨學術研討會，台北，民國 90 年 1 月，頁 16；Yu-san Wu, "Marketization of Politics: The Taiwan Experience," *Asian Survey*, Vol. 24, No. 4 (April 1989), pp. 382~400.

註㉖ 有關半總統制的討論，請參考 Giovanni Satori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (New York: New York University Press, 1994); Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press, 1999); 林繼文，「半總統制下的三角政治均衡」，載於林繼文主編，*政治制度*（台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，民國 89 年 4 月），頁 135~175；黃德福，*少數政府與責任政治：台灣「半總統制」之下的政黨競爭*，*問題與研究*，第 39 卷第 12 期（民國 89 年 12 月），頁 1~23。

註㉗ 吳玉山，「制度、非正式制度與結構對政治穩定的影響」，頁 14。

註㉘ 廣義維持現狀包括永遠維持現狀、暫時維持現狀以後再決定統獨、暫時維持現狀以後走向統一、暫時維持現狀以後走向獨立。請參考行政院大陸委員會編著，*跨越歷史的鴻溝——兩岸交流十年的回顧與前瞻*，頁 384~386；行政院大陸委員會民意調查資料，〈http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/pos/900323/9003c_2〉。



(67席)，國民黨仍是擁有52%的國會多數(115席)，造成府會不一致及總統與國會多數黨對抗的局勢。陳總統單線領導的決策模式，在經歷唐飛院長辭職下台，以及停建核四等重大政策宣布，更促成統獨立場較為接近在野三黨(國、親、新)組成聯盟，朝野對立更為明顯。為凝聚台灣內部對大陸政策的共識，陳總統於去(二〇〇〇)年六月推動成立「兩岸跨黨派小組」，但在六月與九月間，卻因陳總統接不接任國統會主委，以及國統會與跨黨派小組疊床架屋為由，使國、親兩黨拒絕參加，新黨也在十一月二日宣布退出小組運作；同時在立院在野黨團加速推動下，於十一月十四日通過成立「立法院兩岸事務因應對策小組」，執政黨團以侵犯行政權為由拒絕參加，使大陸政策的共識圈也因此形成執政黨與在野聯盟兩個對立的陣營。^④

同樣的分裂也發生在民進黨內部，長期以來黨內派系政治的發展，主導民進黨的資源分配與政策走向。^⑤即使政黨輪替後，民進黨派系依然具有高度自主性，包括黨內派系、以及黨部與政府口徑常不一致，特別對大陸政策的立場，不僅黨內派系彼此互相批鬥，更經常與大陸政策部門意見相左，黨的公職人員甚至黨主席在「兩岸定位」與「未來走向」的議題提出不同見解，也遭派系公開批判並威脅罷免，影響黨內共識圈的建立。^⑥因此政黨輪替後，在朝野統獨立場的激化，兩岸經濟發展的對比，以及中共在兩岸三地廣泛推動「反獨促統」運動，提升台灣民衆對兩岸事務的關切。雖然多數民意仍落在廣義維持現狀，但是對於兩岸未來走向的意見，卻出現分歧，無論是「一國兩制」或「走向獨立」的支持度升高，值得關注的政治效應在於原「維持現狀」的共識圈的動搖與縮小。^⑦

新政府除了面臨朝野共識圈的整合問題外，在兩岸經貿議題上，大陸的崛起帶動亞太經濟分工體系變動，使得兩岸爭搶半邊陲的態勢越趨明顯。^⑧大陸在資源、勞力以及市場的優勢，誘使台灣的資本與技術大量流向大陸，^⑨再加上進入世貿組織的迫

註④ 中國時報，民國89年11月15日，版1；聯合報，民國89年12月8日，版2。

註⑤ 郭正亮著，民進黨轉型之痛，頁153~189；黃德福著，民主進步黨與台灣地區政治民主化(台北：時英出版社，民國81年7月)，頁63~96；黃德福，「少數政府與責任政治：台灣『半總統制』之下的政黨競爭」，頁12。

註⑥ 如民進黨立委陳昭南於2000年6月向黨中央提案，建議刪除黨綱第一條「建立主權獨立自主的台灣共和國」相關條文，引起黨內極大爭議，最後撤銷提案。見中國時報，民國89年7月16日，版4；同年九月，主席謝長廷表示，透過「台灣前途決議文」，確認台灣已經獨立，名叫中華民國，目標是保持現狀，對於未來「不排除統一」的說法，也引起黨內派系罷免的威脅，見中國時報，民國89年9月13日，版4。

註⑦ 相關民意調查結果，請參考行政院大陸委員會民意調查資料，<<http://www.mac.gov.tw/pos/900325/po9003ch.htm>>; 聯合報，民國89年7月1日，版4；TVBS民意調查中心，<<http://www.tvbs.com.tw/code/tvbsnews/poll/20010607/20010607.asp>>。

註⑧ 從80到90年代，亞太地區產業分工，大體是沿著美日(核心)→四小龍(半邊陲)→大陸與東南亞(邊陲)的次序進行分工。但亞洲金融風暴與新經濟的崛起，使這個次序面臨調整壓力。見顏建發，「兩岸統合的前景」，頁2。

註⑨ 兩岸轉口貿易總和在台灣對外貿易總額的比例，從民國76年的1.71%，到89年已升至10.81%，成為台灣第二大出口市場，台資佔中國大陸外資來源的第三位，且對大陸出口已佔台灣總出口的17.4%。大陸對台進出口總額僅佔中共全球總額的7.16%。見兩岸經濟交流統計速報，<http://www.mac.gov.tw/statistic/ass_em/8912s.gif>。



近，使台灣開放「三通」以及鬆綁「戒急用忍」的壓力也越來越大，兩岸經貿的藩籬被迫降低。陳總統希望藉由「對話、交流與擱置爭議」增進理解與互信，並強調「台灣方面已作好準備與中國復談，也不設限議題，無論大三通、小三通，甚至任何政治議題皆不排斥」，^⑤因此擴大交流成爲兩岸關係持續發展的必要措施，首當其衝的議題就是逐步開放三通與鬆綁戒急用忍。該議題雖然受國會朝野多數支持，但包括前總統李登輝、副總統呂秀蓮、獨派支持者以及部分輿論媒體則採對立立場。^⑥正如普特南所提出，當面對內部屬於「異質性」(heterogeneous)的成員組合，任何政策的轉向，雖然可能贏得內部一些人支持，但同時也會疏離一些原來的支持者，若能藉由建構政策選項而非改變成員的偏好，可形成一種「協同效用」(synergistic linkage)，尋求兩方的重疊，增加內部結盟機會。^⑦因此陳總統於今年七月所召開「經濟發展諮詢委員會」，便集合全國產、經、學界以及各黨各派代表一百廿人，獲致三百二十項共識，其中兩岸組最重要的成果是通過兩岸經貿政策由「戒急用忍」調整爲「積極開放，有效管理」，這種透過「經發會」決議形成的共識圈，成爲支持陳總統與政府推動務實政策的有力後盾。^⑧

二、中共的共識圈

中國大陸在中共一黨專政下，社會中並不存在組織性的替代力量，因此有關大陸對台政策，則是中共建政以來，長期延續的對台工作指導方針，主要權力由中共中央掌控，其政治局下由總書記直接領導的中央對台工作小組，是主要政策的產出單位，在對台政策的運作上擁有相當高的自主權。隨著改革開放帶動中共政權體質的轉變，藉著維繫「改革、發展與穩定」的和諧關係，並倡導愛國主義情緒，填補意識形態真空，成爲政權穩定的基礎，而北京的對台政策也在此基礎上擺盪。愛國主義作爲民族主義所具有的政治意涵，在對台政策上，則表現在所謂的「愛國統一戰線」，以「一國兩制、和平統一」爲核心內容。中共相繼收回香港與澳門後，台灣問題已成爲最終的統一目標，中共認爲解決台灣問題，實現統一，將是中國大陸真正成爲世界強國的標誌。^⑨反之，台灣獨立將對大陸內部造成連鎖反應，引發包括新疆、西藏等的相繼脫離，造成中國永久的分裂，也鑄成中共的瓦解。在這種以熱望(aspire)作爲堅持的意涵上，愛國主義表現在大陸人民對中國領土完整、國家統一和民族尊嚴的珍惜，連同對分裂國土及其外國支持者的鄙夷與憤慨，構成大陸人民在台灣問題上根本的思想感情，成爲中共對台政策的支持力量。^⑩

註⑤ 「陳總統：兩岸問題處理基調對話、交流、擱置爭議」，中國時報，民國90年2月17日，版1；顏建發，「兩岸統合的前景」，頁7。

註⑥ 如台獨聯盟前主席黃昭堂公開質疑「西進救經濟」，見自由時報，民國90年8月26日，版3；「北中南三社：戒急用忍鬆綁，就是送肉餵虎」，見自由時報，民國90年8月23日，版3。

註⑦ Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics," pp. 444~448.

註⑧ 聯合報，民國89年8月27日，版6。

註⑨ 張祖謙，「國防現代化與台灣問題」，戰略與管理(北京)，1999年6月，頁47。

註⑩ 時殷弘，「困難與選擇——對台灣問題的思考」，戰略與管理(北京)，1999年5月，頁3。



陳水扁總統上台後，大陸內部存在著是否應對台灣採取強硬措施，抑或應繼續「寄希望於台灣人民」的政策辯論。這一方面係對於過去對台政策的檢討，一方面則與未來應採的政策方針密切相關。不可忽視的是，大陸確實有強烈要求「促統」的民族主義情緒，此種民意會對執政當局的政策思考造成影響。②依據普特南的觀點，當決策層的利益屬「同質性」(homogeneous)，其主要分歧在於「強硬派」(hawks)與「溫和派」(doves)對談判立場的差異。③在評估中共對台政策的過程中，共軍扮演的角色，一直是外界最難掌握的一項變數，如果單純以「強硬派」和「溫和派」的二分法，把共軍歸類為前者，可能過於簡化。中共強調軍隊必須置於黨的絕對領導之下，即「黨指揮槍」的原則，④由於在黨與軍隊兩大系統在組織上的相互交錯，產生共黨體制中的雙重角色菁英(dual-role elite)特質，多數高幹均扮演雙重角色，使文武之間形成複雜的權力運作關係，也因此中共文武間的緊張，實際上也是黨內領導階層在路線與政策的爭論。⑤不過，長期以來從軍方領導人發言內容可以發現其一致性，在中共領導階層對台政策發言中，形成非常明顯的一塊區域，主觀意願強烈，這種一致性可視為軍方擬透過對台政策凝聚其共識與權力。

在鄧後時期缺乏強人的核心作用下，政治局常委會成為最高決策中心，每五年一屆的黨代表大會，形成對領導人的地位與路線的檢驗。同時基於軍方在鄧後時期的權力穩定所扮演的關鍵性角色，領導人必須在施政內容與目標與軍方尋求共識與互利，以爭取軍方將領的支持。因此解放軍對台政策的參與及影響力，無可避免地隨兩岸關係的舒緩而減弱，緊張而增強。如所羅門(Richard H. Solomon)研究中共談判行為時指出，中共最高領導人的實力，和決策精英在政策與路線的衝突程度，都會嚴重影響談判指令和領導人決策與執行協議的能力，⑥領導人以維持權力穩定的優先考量，決定對外政策的強硬與彈性。

肆、權力結構——策略的運用

在談判研究中所有的組成要件，不論是時間壓力、選項、或各種戰術，最終目的都在迫使對手讓步，都與權力有關。⑦札特曼認為重點在於：「是什麼使談判者擁有

註② 「一個中國原則與兩岸僵局」，歐亞研究通訊，第3卷第11期(民國89年11月)，頁4。

註③ Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics," p. 443.

註④ 毛澤東，「戰爭與戰略問題」，毛澤東選集，第二卷(北京：人民出版社，1990年5月)，頁535；另請參考中國人民解放軍海軍政治部，黨指揮槍(南昌：江西教育出版社，1997年7月)，頁10~20。

註⑤ Amos Perlmutter and William M. LeoGrande, "The Party in Uniform: Toward a Theory of Civil-Military Relations in Communist Political System," *American Political Science Review*, Vol. 76 (December 1982), pp. 778~789; Hsiao-shih Cheng, *Party-Military Relations in the PRC and Taiwan: Paradoxes of Control* (Boulder: Westview Press, 1990), pp. 37~69; David Shambaugh, "The soldier and the state in China: the political work system in the PLA," *The China Quarterly*, No. 127 (Sep. 1991), pp. 527~568.

註⑥ Solomon, *Chinese Political Negotiating Behavior*, p. 89.

註⑦ 劉必榮，「不對稱結構下的談判行為分析」，東吳政治學報，第2期(民國82年)，頁221。



這樣的權力？」以及「談判者如何利用來創造此種因果關係？」因為國家的總體權力無法在任何特定情勢下，直接轉換成爲可用或相關的權力。^⑥哈比（William M. Habeeb）也認爲，權力來自於擁有「資源」（resource），但單是資源本身並不能決定結果，而是被運用來製造結果。權力的過程特徵在於變遷（change），包括行爲者的立場、目標及預期，^⑦亦即談判者之間的關係應該是雙向的，當中牽涉的是「選項」（alternative）的有無，以及談與不談的「成本」與「效益」問題，因此對談判權力的分析，應符合權力的結構概念（資源）與行爲概念（能力）兩個要素。

對談判者而言，如何透過策略行動扭轉對己不利之情勢，乃「不對稱談判」研究重心所在。哈比從三個面向分析談判的權力結構，包括「總和結構權力」（aggregate structural power）、「個別議題結構權力」（issue-specific structure power），以及「行爲權力」（behavioral power）。^⑧總和結構權力係指行爲者對應外在世界的資源、能力與地位，如克來恩（Ray Cline）對國力的界定；^⑨個別議題結構權力則是指談判者間在特定議題上相對的能力與地位，包括「選項」（alternatives）、「堅持」（commitment）和「控制力」（control）；^⑩而「行爲權力」則是指行爲者操縱或利用其資源達到所欲結果的過程，所表現的就是談判者的戰術，藉由權力的運作，如威脅、預言、懲罰、結盟、拖延等，作爲傳達意圖的方法。

談判可說是一個談判者不斷試圖修正權力不對稱的過程。越是權力不對稱，談判者對戰術的倚賴就越多，藉此增加選項、強化堅持，擴大談判運作空間。如果談判者修正權力結構成功，則最後在分配談判結果時所反映的，就是後來包括戰術在內的新權力結構；如果失敗，則反映出來的就是談判前靜態的不對稱權力結構。^⑪哈比認爲，國家間的談判，議題權力平衡在本質上決定過程與結果，而行爲權力是改變議題權力平衡的重要指標。^⑫談判的過程就是在戰術的交互運作下，從某一議題權力平衡到另

註⑥ Zartman, *The 50 % Solution*, pp. 16~17; I. William Zartman, *The Politics of Trade Negotiations Between Africa and the European Economic Community* (Princeton: Princeton University Press, 1971), p. 5.

註⑦ William M. Habeeb, *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1988), pp. 10~14.

註⑧ 總和結構權力常被視爲國際關係中的關鍵要素，提供國際體系中各行爲者地位的完整圖像。但相同的觀點較難用於國際談判中的權力角色分析，因爲缺乏對權力的議題與關係結構的說明。Habeeb, *Power and Tactics in International Negotiation*, pp. 10~26.

註⑨ Ray S. Cline, *World Power Assessment* (Washington, D. C.: Georgetown Center for Strategic and International Studies, 1975); 另請參考黃碩風，*綜合國力新論：兼論新中國綜合國力*（北京：中國社會科學出版社，1999年）。

註⑩ 「選項」指談判者能從既有關係中獲得所欲結果之能力，所涉及的是對於僵局的容忍限度；「堅持」指行爲者對所欲結果的需求程度；「控制力」則指談判者能單方面達到其所欲結果的程度，並承擔可能的成本，屬於議題權力中最重要變數。見 Habeeb, *Power and Tactics in International Negotiation*, pp. 19~23.

註⑪ 劉必榮，「不對稱結構下的談判行爲分析」，頁265；Habeeb, *Power and Tactics*, pp. 23~26.

註⑫ Habeeb, *Power and Tactics*, pp. 129~130.



一議題權力平衡，因此戰術可描述為行為者的政策選擇。

一、台灣的策略運用

兩岸在領土、人口、軍力、資源、國際影響力等總和結構權力的比較，的確呈現明顯的不對稱，而中共的綜合國力也使其擁有較多的選項與控制力。談判權力雖然會影響策略的行動，但若將理論所建構的圖像視為理所當然，將使小國失去改變現狀的動力。^⑥隨著臺灣逐步落實民主轉型，包括三次修憲、兩次國代與立委選舉，以及修憲後的總統直選，以臺灣為主體的國家認同和國家定位逐漸成形。如前述，就普遍民意而言，大多趨近中央，即廣義的維持現狀；在交流與安全上也認為兩者皆重要，^⑦亦即找尋兩岸賽局中的「普瑞托最佳狀況」（Pareto-optimum）。^⑧但是在本質上小國的策略選擇相對於大國是有限的，而主要困境就在於即使你願意縮減談判目標，但你可能仍無法轉移對手的目標；小國或許只尋求對等的地位，但是在大國的勢力脅迫下，若拒絕從屬就勢必抗拒大國的壓力，結果還是落入抗衡的選擇。

多年來台灣對等分治的訴求，並沒有改變中共透過各種手段實現其「一國兩制」。在不對稱的談判結構中，小國思考是否進入談判時，所面對的是相當不確定的情景，因此多傾向於戰術思考而非長遠的戰略規劃，自認可能在特定議題上佔有優勢，但卻不寄望（也因此不去思考如何）在所期待建立的長久雙邊關係上獲勝。^⑨台灣希望「事務協商、政策對話、政治談判」三個層次的交互運用，^⑩透過循序漸進方式，先就兩岸民間交流的事務性議題展開協商，累積互信，奠定良性的互動基礎；也希望藉此拉長時間、和平共存，透過制度的優勢影響大陸政治結構朝台灣有利的方向發展，並以「戒急用忍」政策維繫經濟／安全的平衡關係，減緩台灣對大陸市場的依賴。

其次，小國在大原則無法改變時，只得盡力去爭條件，亦即不是「反對」，而是有條件的接受。^⑪國統綱領的制定，即台灣面臨中共要求先確立統一原則的政治對話壓力下，為兩岸政治談判設定階段與門檻，改變中共議題設定的先後順序。札特曼認為談判弱勢的一方可藉影響議程、保留同意權以及道德上的義務鎖住大國，以增加談判權力。^⑫伊克雷也提出以憲法及民意作為承諾的約束力，使對手相信我方沒有退

註⑥ 例如拉爾（Arthur Lall）強調強權的優勢地位，認為在不對稱談判中，小國並沒有機會達到任何預期目標，見 Arthur Lall, *Modern International Negotiations* (N. Y.: Columbia University Press, 1966), p. 136.

註⑦ 請參考行政院大陸委員會，「第四次『大陸政策與兩岸關係』大型面訪民意調查結果分析報告」，〈<http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/pos/880511/po8805.htm>〉。

註⑧ 「普瑞托最佳狀況」（Pareto-optimum），意指沒有任何一個結果可以使某一方獲取較現狀更大的利益，而另一方至少可以獲得與現狀相同的利益。見包宗和，*台海兩岸互動的理論與政策面向：1950～1989*（台北：三民書局，民國82年9月），頁9。

註⑨ Cottam, "Intangible in Asymmetrical Negotiation," pp. 14~15.

註⑩ 中國時報，民國86年8月23日，版9。

註⑪ 劉必榮，「中共談判行為研究——不同個案的比較分析」，頁130。

註⑫ Zartman, *The Politics of Trade Negotiations*, p. 5.



路。◎如台灣訴諸民主與程序，兩岸任何協議以及中華民國現狀的更動，都必須符合憲法規範，並經過民主機制的認可，已無容納黨對黨談判的空間。由於整個談判過程是由談判兩造試圖改變議題權力結構的種種努力所連串而成，在總和結構權力處於劣勢的條件下，小國只能藉由戰術改變議題權力平衡，針對強國的不公正進行防衛，透過凝聚國內共識以強化堅持，並形成對強國的約束力，藉此擴大戰術運作的空間。◎

台灣長期以來積極主動的定位訴求，除突破中共對該議題的壟斷，也如伊克雷所指出，其目的在於附帶效用（side effect），包括尋求盟邦的支持、達到國際宣傳效果；或者成爲「開路者」（path-breakers），改變對手的預期。藉我方強硬的要求，希望改變對手對我方最低要求的認定，以及對手爲自己設定的最低要求，也就是試圖去移動對手的「開價點」（offering point）。◎過去國民黨的兩岸定位，是從維持現狀到統一；而新政府則是從台獨、維持現狀到統一，包含整個光譜的範圍，既然什麼都有可能，就很難接受「一個中國」作爲前提，只希望有條件式的維持現狀，兩岸在既有基礎上繼續前進，「從經貿與文化的統合著手，尋求兩岸永久和平、政治統合的新架構」，◎但因現在未到「終局談判」的時刻，新政府只能提供「未來一中」的遠景，允許人民保留各種選項。

此外，依據多位學者的研究，談判之於中共，通常都要帶上政治目的，而非單爲解決衝突，談判的戰略目的，也連帶使得讓步也充滿戰略意義。◎比如陳總統上台後，中共從堅持「一個中國」，轉而願意承認「一個中國，各自表述」，希望將陳總統的均衡點向右移動。顯而易見，北京即使不承認中華民國，卻寧可台灣維持「中華民國是中國唯一合法政府」的舊法統立場，寧可台北與北京各自表述，共享中國主權。所以如此，是因爲北京認定台灣並無競爭中國代表權的正當性和政治實力，台灣聲稱代表中國，對北京並無威脅可言。◎這也是爲何新政府將「一中各表」改稱「一中議題」，除了化解台灣被矮化或內政化的疑慮，也試圖移動北京的均衡點，意味要使台灣接受「一個中國」，北京必須有所讓步，藉此擴大談判的「活動空間」。

根據理論，不管談判哪一造的相對力量增加，談判的總權力都是增加的，堅持立場是談判者增加權力的方法之一，在沒有選項的情況下，堅持不退讓便是一個扭轉劣勢的有效方法。但重點是，不論大國或小國都可能採取同樣方式，倘若雙方都堅持，

註◎ Ikle, *How Nations Negotiate*, pp. 65~67.

註◎ Habeeb, *Power and Tactics*, pp. 129~130.

註◎ 所謂談判的「附帶效用」（side effect）包括宣傳、欺敵、避免訴諸武力、保持接觸。見 Ikle, *How Nations Negotiate*, pp. 193~194.

註◎ 中國時報，民國90年1月1日，版1。

註◎ Bih-Rong Liu, "Chinese Negotiating Behavior – A Comparison Between Western Perspective and Chinese Perspective," paper presented at the International Symposium on political Negotiations Between Taiwan and Mainland China, sponsored by the Graduate Institute of San Min Chu I, NTU, Taipei, March 21~22, 1998, p. 12.

註◎ 郭正亮，「從分立到聯合：邁向統獨的新思惟」，二十一世紀兩岸關係展望：「一個中國」原則之面面觀學術研討會論文集（台北：夏潮基金會，民國87年8月），頁22~27。



雖然「總權力」的數值上升，可是談判卻是僵局。^⑧如「特殊兩國論」使臺灣在兩岸定位的位階向左移動，更遠離中共「一個中國」的架構，也改變了中共的預期，不過卻陷入僵持的局面。同樣的，民進黨傳統的主權觀，為台灣增加的籌碼雖然拉大了談判空間，但也使中共當局減少了談判與接觸的意願，由於中共將「一中原則」上綱為兩岸復談的前提，兩岸「各自表述」的模糊空間在「特殊兩國論」後已不復存在，形成兩岸各自堅持立場的僵局。對此，哈比也提出，談判者須估算改變議題權力平衡所需耗費的成本，包括籌碼使用的控制、「堅持立場」對政治能量的消耗，以及冗長的談判過程將阻礙政府專注其他重要議題的能力。^⑨尤其國家定位的籌碼化，也讓兩岸的走向呈現高度不確定性，且不易凝聚內部共識，可能削弱本身的談判權力，而增加對手分化的能力。

二、中共的策略運用

相對於台灣積極修正權力不對稱，中共所關注的是鞏固與擴大優勢，迫使台灣妥協。毛澤東曾提出依據形勢的「針鋒相對」，主要目的是利用造勢影響輿情，改變議題權力平衡。^⑩中共轉移主權爭議，提出認同「一個中國」與「一國兩制」就是維持現狀，以配合台灣民意趨向。同時藉由對台的外交孤立，一方面弱化台灣作為主權國家的地位；^⑪另一方面，要求邦交國對「一個中國原則」的認同，以及在國際上不斷的主權宣示，創造談判的「正當性權力」(legitimate power)^⑫——即台灣是中國一部分，北京是代表中國唯一合法政府，兩岸問題屬於中國的內政，維護國家統一與領土完整，是每個主權國家的神聖權力，藉此提高台灣抗衡的成本。

中共這種立場，即使到了兩岸開放交流，仍是北京對台政策基調。^⑬因此對台北方面自一九八七年後開始主動且積極的定位要求，北京擔心形成「兩個領土」的政治聯想，無意提供台北改變議題權力的空間，僅針對建議或呼籲內容作出反駁或杯葛的措施，例如阻絕台灣重回聯合國的權利、在國際會議以「中國台北」矮化台灣的地位，以及不得出現中華民國的旗幟。但相對地，此舉也造成台灣對中共的談判訴求，採取被動或排拒的方式。為使台灣走上談判桌，中共必須設法增加台灣的信心，除了藉事務性協商，為兩岸政治談判的開展鋪路，有時透過海協會提出「一個中國並非中華人

註⑧ 劉必榮，「不對稱結構下的談判行為分析」，頁 239。

註⑨ Habeeb, *Power and Tactics*, p. 137.

註⑩ 毛澤東，「關於重慶談判」，毛澤東選集，第四卷（北京：人民出版社，1990年5月），頁 1103。

註⑪ 至民國九十年六月，在全球 191 個國家中，中共有 163 個邦交國，台灣共有 28 個邦交國，所有台灣邦交國人口總計約九千八百萬，約佔世界總人口的 1.7%。見中華民國八十八年外交年鑑（台北：行政院外交部，民國 89 年），頁 694~732；新華社，中華人民共和國年鑑（北京：中國年鑑出版社，1999 年），頁 370~375。中國時報，民國 90 年 6 月 19 日，版 1。

註⑫ 關於正當性權力，請參考 Lewicki and Litterer, *Negotiation*, pp. 247~249.

註⑬ 請參考：中共國務院台灣事務辦公室、國務院新聞辦公室，「台灣問題與中國的統一」，人民日報，1993 年 9 月 1 日，版 3；「一個中國原則與台灣問題」，人民日報，2000 年 2 月 22 日，版 3；「中共中央台辦、國務院台辦授權就兩岸關係問題發表聲明」，人民日報，2000 年 5 月 21 日，版 1。



民共和國，也不是中華民國」、「一個中國的分治」和「平等協商，共議統一」等彈性訊息，甚至「一個中國，各自表述」的默契。但是在所有的外交場合，北京一直維持官方的「三段論」，即世界上只有一個中國、台灣是中國的一部分、中華人民共和國政府是代表中國唯一合法政府，形成一種「內外有別」的說法。共產黨人的戰略強調「機動、通融與妥協」，為實現任務，必須「時刻準備最迅速地用一種形式來代替另一種形式」。^④文厚 (Alfred D. Wilhelm, Jr.) 提到中共在情勢需求時，可以接受作為戰術性的妥協，但在讓步之際，卻不能犧牲攸關長期、戰略目標達成的原則。^⑤傅立民 (Charles W. Freeman, Jr.) 也提出在中共談判的辭彙中，與長程戰略相關的目標稱為「原則」(principles)，必須強硬堅持；與短程戰術利益相關的目標稱為「具體協議」(concrete arrangements)，則可以彈性運用。在「原則」問題與對手達成協議，是談判的主要標的；而體現原則的「具體協議」則是次要目標。^⑥

中共希望兩岸儘早在一個中國原則下，就兩岸政治談判的程序性安排進行磋商，阻止台灣意圖藉事務性協商拖延政治談判。因此採取「內外有別」，對內是吸引台灣願意在中共設定的原則下進行談判；在國際上，中共仍不斷鞏固其「一個中國」定位的「正當性權力」，自信台灣在「一個中國」原則下的談判，很難有改變此議題平衡的能力與籌碼。^⑦所羅門認為，在談判一開始強調原則，是一種很有用的策略。藉此強迫對手接受（或拒絕）一種看似普遍而無可非議的行為標準（如一個中國原則、和平共處五原則），日後可以指控對手某些行為違反普遍原則而限制對手討價還價的空間。^⑧例如中共以違反「一個中國」原則，要求美國終止對台軍售；或以違背兩會在「一個中國」原則所達成的共識，片面中斷協商，指控台灣分治的主張或行動，塑造「麻煩製造者」(trouble maker) 的形象，並要求遵守協定原則作為重啟協商的前提，掌握議程的主控權。

當然，談判者不一定要接受對方的原則作為談判基礎，但對手亦可能以強制力量迫其走向談判桌，亦即採取「強制談判」(coercive bargaining)。強制的效力，主要是取決其「信度」(credibility)，在警告與承諾背後，藉由武力展示、威脅使用武力 (threat of force)，或是使用武力威脅，甚至擴大到「戰爭邊緣」(brink of war) 的行為，逐級提高壓力，讓談判者更清楚對手的立場。^⑨長期以來，中共一直以

註④ 列寧，共產主義運動中的「左派」幼稚病（北京，人民出版社，1962年9月），頁54~72。

註⑤ 見文厚 (Alfred D. Wilhelm, Jr.) 著，林添貴譯，談判桌上的中國人，頁29。

註⑥ Solomon, *Chinese Political Negotiating Behavior*, p. 58.

註⑦ 如九三年「台灣問題」白皮書發表，正值第一次「辜汪會談」後續協商階段，為避免國際間出現有利於台北的詮釋，中共在白皮書中以大篇幅說明台灣與大陸間的歷史關係，並把台灣問題未能解決的責任，歸咎於美國政府。見趙春山，「中共發表對台白皮書，先聲奪人」；中共國務院台灣事務辦公室、國務院新聞辦公室，「台灣問題與中國的統一」白皮書。

註⑧ Solomon, *Chinese Political Negotiating Behavior*, pp. 58~59.

註⑨ Ikle, *How Nations Negotiate*, pp. 62~67; Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises* (Princeton: Princeton University Press, 1977), pp. 98~99; Holsti, *International Politics*, pp. 177~181.



武力為後盾，來支撐「和平統一」的大旗，各級領導人的談話皆強調「堅持用和平方式解決台灣問題，但不承諾不使用武力」。在中共的評估裡，台灣所實行無論本土化、民主化或「務實外交」，都存在製造永久分裂之企圖，除透過外交圍堵、中斷兩岸協商，並試圖透過緊縮台獨定義、明確動武條件，來嚇阻台灣的發展路線與外國的干預。^⑩

一國政府就某一問題使用武力，通常會先設立一個公開宣布的「門檻」。這門檻就包含著動武的前提與理由，以便獲得儘可能廣泛的內外支持與同情，並削弱打擊對象的內部凝聚和抵抗意志；^⑪且門檻設立的背後，還存在以軍事實力嚇阻對手國的行為，以防止現狀的惡化，促其良性變遷。在議題結構層面，中共認為，自九五年以來的七次台海軍事演習，在性質上「屬於一種蓄發已久的戰略性威懾，目的在於加強解放軍對於局勢的控制」，意指「含有政治目的的軍事動作，並追求強烈的有色彩的軍事效果」，包括：(一) 軍事演習使周邊海域階段性封閉，強烈宣示中共對台的主權；(二) 將焦點轉移至中共對台主權宣示，使台灣的民主選舉淪為配角；(三) 對台獨路線提出最嚴重的警告。^⑫如此一來，不管對台北或國際社會，表達北京全面否定台灣總統大選，帶來主權獨立國家產生元首的暗示；並依恃總和權力與控制力的優勢，改變台灣民主化成就所造成的議題權力失衡，壓制台灣藉凸顯分裂分治而彰顯出的主權國家形象。在行為權力層面，中共藉軍事演習與導彈試射展示解放軍有能力封鎖台灣所有對外海上及空中通路，用以凸顯戰力的優越，以及台灣防衛的相對弱勢。

由於強制具有明顯的衝突取向，這對談判雙方而言，「避免戰爭」反而成為雙方共同利益，而避戰的方式在於和解（accommodation），但和解亦有限制，即最小損失的目標，這對兩造又構成衝突利益。故兩造相互意欲避免因一旦執行強制威脅而同受傷害，如果沒有此一共識，則為一種純粹衝突，而無談判之餘地。^⑬中共強制的目標在迫使台灣接受「一國兩制」，以贏取政治上的勝利，這項訴求形成兩岸的「衝突利益」，而共同利益則是避免戰端。但強制的過程，包含談判兩造判準的轉變，即雙方都考量目標價值與衝突成本間的差距。如果強制的成本高過預期的效益，則控制力的使用就無法從心所欲。

對中共而言，「台灣問題」在其整體政策的位階上，除了涉及領土主權與民族情感、也涉及地緣戰略，以及區域強權與超強的權力抗衡，成為中共持續發展目標與建構和平環境過程中，想要暫時擱置卻又不能擱置的燙手山芋。但他們在維護或企求這部分價值的同時，也十分珍惜二十年來的經濟發展成果與既得利益，必須考量外國勢

註^⑩ 中共提出「如果台灣被以任何名義從中國分割出去的重大事變；如果出現外國侵佔台灣；如國台灣當局無限期地拒絕通過談判和平解決兩岸統一問題，中國政府只能被迫採取一切可能的斷然措施，包括使用武力」。請參考中共國務院台灣事務辦公室、國務院新聞辦公室，「一個中國原則與台灣問題」。

註^⑪ 時殷弘，「論台灣問題用武的『門檻』」，大公報（香港），2000年2月27日，版A2。

註^⑫ 聯合報，民85年8月26日，版9。

註^⑬ 包宗和，「台海兩岸互動的理論與政策面向」，頁56；Snyder and Diesing, *Conflict Among Nations*, p. 209.

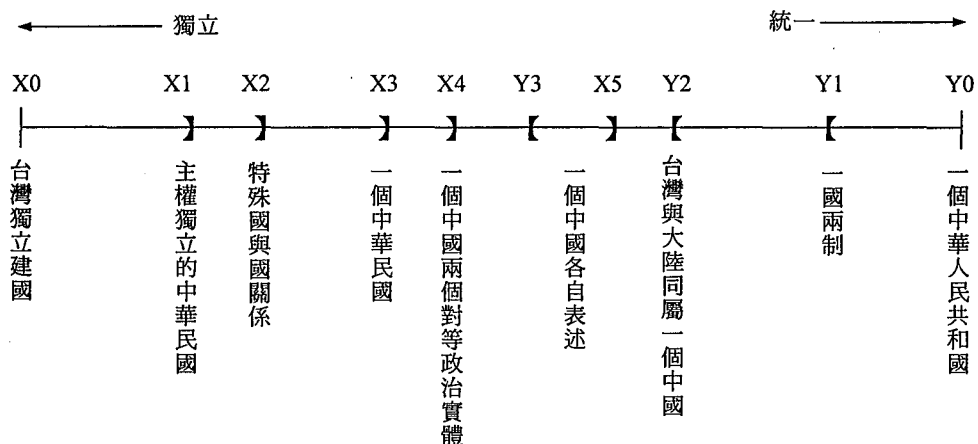


力（如美國）的涉入，引起代價巨大的軍事搏鬥；^④另一方面，軍事目的有一種趨於極端（即徹底摧毀對手）的強烈傾向，倘若無法貫徹「黨指揮槍」，堅持具體的政治目的，則可能因愛國主義激情、對外國干涉的義憤、局部勝利或挫敗帶來的刺激，導致有限戰爭的蛻變，滑向聽任單純軍事邏輯支配的「絕對戰爭」軌道，造成戰爭行動與關於政治利益的理性估算背道而馳。^⑤在政權穩定的優先考量下，持續「富國強兵」的建設目標，維持對台軍事壓力，遏制台灣走向獨立的方式，如此「對內有交代，對外能維持一定優勢」，是中共認為較符合當前利益的做法。

伍、結 論

本文從兩岸當局在不同時期對兩岸關係的定位、共識圈的組成以及策略運用，分析兩岸對政治談判的立場，以及權衡「在現有條件下達成協議」、「無協議」，和「繼續談判」的三重選擇中，何者可能獲致更優的條件。總的來說，兩岸主權問題的互斥性，完全彰顯在兩岸政治關係上，在這個雙層賽局中，唯有兩造共識圈重疊，協議才有機會達成，重疊區域越小，則談判越可能破裂。我們從圖五來看兩岸共識圈的變動：

圖五 兩岸共識圈的重疊與變動



資料來源：Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game," *International Organization*, Vol. 42, No. 43 (Summer 1988), p. 441.

X0的「台灣獨立建國」以及Y0「一個中華人民共和國」，代表兩岸光譜的頂端。X1至X5及Y1至Y3則代表台灣與中共可能接受的底線，在X與Y括弧相對的範圍

註^④ 時殷弘，「困難與選擇——對台灣問題的思考」，頁3~4。

註^⑤ 時殷弘，「關於台灣的幾項必須正視的大戰略問題」，*戰略與管理*（北京），2000年2月，頁28。

代表兩岸認可的協議範圍，如 Y3 與 X5 的區間即「一個中國，各自表述」的「九二共識」^⑩，為兩岸事務性協商建構出迴旋的空間。不過，當一方的認可範圍縮小，則原共識圈的議題將不再適用，且協商範疇有利於縮小的一方，如 X2 代表「特殊兩國論」的提出，有利於凸顯中華民國主權獨立的地位；但是中共也不再接受「九二共識」，並且退至 Y1 的「一國兩制」，兩岸因協商空間不再重疊而出現僵局。同樣的，陳水扁總統執政後的路線定位，雖然已從 X0 的「台獨建國」到 X1 的「憲法一中」（主權獨立的中華民國），而中共也重提「九二共識」，不過兩岸的定位點在光譜上仍距離遙遠。

依前述，談判者可透過堅持立場以增加權力，而另一方向則是兩造各自尋找「選項」（alternatives），以增加談判權力；反之則只能依賴對方來達成自己所想要的談判結果。^⑪談判者立場的堅持與其內部共識圈大小密切相關，由於台灣政黨間的區別是基於省籍分歧和不同的國家認同，屬於較難整合協調的社會分歧（social cleavage），朝野以省籍（次族群）和統獨畫界，^⑫而兩岸政治談判的議題正好是朝野區隔的關鍵，其立場也因此變得極端且難以整合。尤其在選舉期間，政客為了凸顯區隔，讓原本佔多數的「廣義支持現狀」，硬是被割裂為統、獨兩個陣營，扭曲原本穩定的共識圈。議題的政治化激發特定成員刻意忽略「無協議」（no-agreement）的成本，削弱了共識圈的效能，亦使中共藉著重提「九二共識」，得以和在野黨的共識圈重疊，進而影響政府決策。

到目前為止，沒有跡象表明中共領導人已經擺脫他們看待政治鬥爭的傳統。群眾路線的思想在和對立的政治力量鬥爭的時期，常常與「發展進步力量，爭取中間力量，打擊和孤立頑固力量」的思想相結合，形成不同時期的統一戰線工作。^⑬中共藉由共識圈的重疊，開啓「黨派交流」、「城市交流」，聯繫國內在野勢力，影響談判背後的核可機制，分化談判陣營結構。民進黨執政後，對新政府促進兩岸和解與交流的各種政策，則用「一個中國原則」的政治理由，予以抵制或指責，刻意孤立執政的民進黨，用以界定「局內人／局外人」的地位。^⑭兩岸僵局的延長以及朝野立場尚未整合，使新政府大陸政策新思惟得不到在野黨的支持與背書，也就難以即時轉化為具體政策。

註⑩ 雖然朝野對於是否存在「九二共識」抱持不同立場，但作者認為無論是「共識」或「精神」，當中的關鍵在於兩岸願意暫時擱置主權爭議，為事務性議題挪出協商空間。

註⑪ 「選項」（alternatives）指談判者能從既有關係中獲得所欲結果之能力，可用於解釋為何行為者可藉談判而獲得可欲的結果，或者拖延談判。所牽涉的是談判理論家所提出「安全點」（security point）的概念，即對於僵局的容忍限度。見 Habeeb, *Power and Tactics*, p. 21; Zartman, *The 50 % Solution*, pp. 35~36; 劉必榮，「不對稱結構下的談判行為分析」，頁 239。

註⑫ 吳玉山，「制度、非正式制度與結構對政治穩定的影響」，頁 16；Yu-san Wu, "Marketization of Politics: The Taiwan Experience," pp. 382~400.

註⑬ 鄒謙，*二十世紀中國政治*（香港：牛津大學出版社，1994年），頁 198；黃鑄，「建設有中國特色社會主義的統一戰線——談新世紀統一戰線的基本問題和任務」，*人民日報*，2000年4月6日，版 12。

註⑭ 有關中共界定「局內人／局外人」（insider-outsider）的方式，請參考 Carolyn Blackman, *Negotiating China-Case Studies and Strategies* (Australia: Allen & Unwin Pty Ltd., 1997), p. 56.



新政府在政治、經濟事務上一再受挫，兩岸關係進展緩慢，勢必影響人民的支持，增加抗衡中共的成本。

從種種數據來看，兩岸間的經貿、旅遊、就業、婚姻等各類交流活動，達到史無前例的高潮。正如巴拉克拉克 (Samuel B. Bacharach) 與羅勒 (Edward J. Lawler) 所提出：當兩造相互依賴的程度越深，對談判兩造的壓力也就越大，因為在高度互賴的情況下，談判者間許多議題事實上都是相互掛鉤的，相互依賴的程度越深，相關兩造就越沒有自主空間。^⑩面對兩岸互賴的深化與民間的需求，以及「經發會」的共識如何落實推動，使新政府較過去更難以拒絕談判，因而在「一中原則」門檻前不斷徘徊。對此，所羅門提到：「中國百年來和西方強權交往的經驗，使中國官員極力避免在雙邊關係中處於從屬地位。這種誰需要誰 (Who needs whom?) 的問題，試圖讓情勢看起來像對方主動提出要求，不僅可強化中國領導人的正當性，加強其地位，更可以在雙邊關係中建立某種程度的心理主導權。」^⑪中共持續對新政府「聽其言、觀其行」、中斷兩會交流、擱置推動「三通」的建議，並以台商在大陸的商業利益為籌碼，這些問題單靠台灣單方並無法解決，中共自信擁有時間的優勢，刻意使對手處於依賴地位，直到新政府在「一個中國」立場上妥協為止。

中共雖然長期在談判權力佔上風，透過強制威脅，有效地對台傳達其能力與意圖，促使台灣政府與人民審慎思考台灣獨立的成本。不過武力恫嚇，使台灣人民一直處於被動、承擔戰爭損失和犧牲的角色，且對中共敵意的認知，也隨中共對台武嚇與外交壓制而升高，無法信任中共所謂「非針對台灣同胞」的論點，亦使得多數民意仍支持「維持現狀」，這代表中共二十年來的對台政策並無法贏得台灣的民心。^⑫北京領導人面對台灣的疏離與強化武裝、國際社會對台灣民主化的肯定，以及美國布希政府對台軍售立場的轉變，可能藉此遏制中共向西太平洋的擴張的意圖，在未來十六大的路線檢驗上，將影響中共談判陣營內部權力組合與策略運用。不過，當兩岸談判都逐漸走向戰略明確，可能在諸多議題維持「相互對抗」，削減和平的氣氛，提高情勢誤判的機會。

未來兩岸談判，可能受美、中、台三角關係的變化、中共「十六大」的召開與新的權力布局，以及台灣立委選舉結果的交互影響而有新的互動模式。就台灣而言，新

註⑩ 此為巴拉克拉克與羅勒提出的「總和權力」(total power)的概念，也就是談判兩造間依賴度的總和，如基歐漢 (Robert O. Keohane) 與奈伊 (Joseph S. Nye) 也提出相互依賴下的「敏感度」(sensitivity) 與「脆弱度」(vulnerability)，點出雙邊關係中可能不對稱的影響力。因此，劉必榮教授提出：「當一造比另一造有更大的威脅潛力 (基於較小損失而敢於以退出談判來威脅對方) 時，當談判一造在某一特定時間點上，發現自己對對方過於依賴 (不論這導源於選項不足、對風險承受力較低或主觀認定) 時，談判結構乃出現不對稱現象。見劉必榮，「不對稱結構下的談判行為分析」，頁 226~239；Samuel B. Bacharach and Edward J. Lawler, *Bargaining: Power, Tactics and Outcomes* (San Francisco: Jossey-Bass, 1981), p. 102; Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, 2th ed. (Mass.: Harper Collins Publishers, 1989), pp. 8~19.

註⑪ Solomon, *Chinese Political Negotiating Behavior*, pp. 20~24.

註⑫ 蕭喜東，「二十年來的對台政策需要檢討」，中國與世界 (香港)，2000年4月，頁5~15。



政府在改變議題權力平衡的過程中，不能忽視當中存在的成本。畢竟人民對新政府的期待，並不在堅持黨綱信仰，延續兩岸僵局，而是為台灣在兩岸競合關係上，爭取更多時間與機會。如陸委會蔡主委所提出，未來的兩岸關係，不論是經濟、政治或社會的改革，都屬於競爭的關係，而時間是站在競爭關係中勝利的一方。^⑩未來兩岸加入世貿，台灣處於新的全球布局的轉折點上，若無法與時俱進，只會降低人民對政府的信心，也弱化政府的談判權力。反而使中共更篤定「聽其言、觀其行」的政策。同樣的，北京執意與特定政治團體進行對話，不但無助於解決兩岸僵局，也無法真正了解台灣民意走向；其對台的主權要求與展示武力的慣性，只會強化台灣對立的意識形態，陷入軍備競賽的思考。畢竟，談判的目的是促成雙贏，如何避免正面衝突，拓展迴旋的空間，在「共同利益」與「衝突利益」中找到彼此均可接受的均衡點，是當前兩岸政府應共同尋求的方向。

* * *

(收件：90年7月23日，修正：90年10月26日，在修正：90年11月15日，接受90年12月20日)

註⑩ 聯合報，民國90年4月16日，版13。



Bilateral Evaluations of and Tactics in Cross-Strait Political Negotiations

Chih-chung Chang

Abstract

Since sovereignty is a vital national interest, the political negotiations between Mainland China and Taiwan fall within the realm of a zero-sum game. Both sides insist on different interpretations of the issues of both political identity and the future resolution of the cross-strait relationship. Taipei pays close attention to parity and security, while Beijing's focus is on opposing independence and promoting unification. According to these break-even points of evaluation, decision-makers must aggregate many diverse estimates into over-all values. They must decide whether agreement on balance, is preferable to all the likely consequence of no-agreement as well as to all the prospects and risks of further bargaining. This paper analyses the power and values of cross-strait negotiation tactics that parties with different power structures employ, as well as the influences and outcomes of the status quo.

Despite Democratic Progressive Party (DPP) member Chen Shui-bian assuming the presidency – thereby stopping the possibility of a third round of CCP-KMT cooperation for unification, the new government still must deal with China's formula of "one country, two system" and her "one China" policy. "Win-set" divisions among the domestic political parties influences Taiwan's bargaining power and strategy. At the same time, the two sides have developed increasing trade interdependence over the past few years. Relatively speaking, however, Taiwan has become more dependent on the Mainland. Beijing believes that time is on its side, with its adversary in a dependent position. The DPP government must re-estimate the cost of controlling resource use; sustaining commitment depletes political energy and a drawn-out negotiation process will interfere with the government's ability to focus on other important foreign and domestic issues. The government must seek both time and opportunity in managing cross-strait ties.

Keywords: cross-strait relations; political negotiation; break-even point; two-level game; win-set; tactics

