

馬英九政府的中國政策*

施正鋒

東華大學民族發展暨社會工作學系教授

在台灣，中國政策之所以不可迴避，主要是中華人民共和國聲稱擁有台灣的主權，把台灣視為「中國叛離的一省」。對於中國共產黨而言，政權統治的正當性來自經濟收買，必須全力維持高度成長，因此，對外方面原本應該是保持韜光養晦，至少在短期內不會跟美國爭霸，頂多是爭取平起平坐。然而，由於馬列思想被老百姓唾棄，民族主義成為新的意識形態，領導者不敢正視台灣人不願意接受中國統治的事實。

就台灣政策的大方向而言，「一個中國¹」是中國的最高指導原則，「一國兩制²」是過渡時期的政治安排，而『反分裂國家法』（2005）是出兵的依據。就具體的作為來看，飛彈部署是嚇阻台灣宣佈法理獨立的下策，透過聯合陣線來達成政治分化是中策，而經濟吸納則是不戰而降的上策。從「葉九條」（1981）、「江八點」（1995）、到「胡六點」（2008），在對方所佈的天羅地網下，絲毫沒有含糊其詞的空間，連中華民國都是台獨的一種型態。

在李登輝總統任內，由「中華民國」、「中華民國在台灣³」、「台灣中華民國」、到「兩國論」，基本上是走實質的「兩個中國」。民進黨為了問鼎 2000 年的大選，通過『台灣前途決議文』，主張台灣是主權獨立的國家，雖然「依憲法稱為中華

* 引自國家展望文教基金會，2012/11/9。

¹ 中國的「一個中國」是「一中原則」，也就是「世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，中華人民共和國是中國的唯一合法政府」，這又被稱為「舊三段論」。進入二十一世紀，為了加速對台灣的羈縻，有所謂的「新三段論」：「世界上只有一個中國，大陸和台灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割」，試圖以含混的「中國」替代明確的「中華人民共和國」，可以說是緩兵之計。

² 就實務上來說，也就是所謂的「香港化」，中國把台灣當作香港、或是澳門一樣，採取世界貿易組織（WTO）的模式，認定台灣只是一個沒有主權的經濟貿易實體。類似的作法有奧運會、以及世界衛生大會，委曲求全，也只能以「中華台北」（Chinese Taipei）獲准參與。

³ 前副總統呂秀蓮（2007：220）有「中華民國到台灣」（1949-91）、「中華民國在台灣」（1991-96）、以及「中華民國是台灣」（1996-）的說法。

民國」，只不過，「與中華人民共和國互不隸屬」，也就是借殼上市、只待正名⁴。只不過，由於中國拒人於千里之外，「民共和解」無望，陳水扁終於喊出「一邊一國」。在 2012 年的總統大選，民進黨候選人蔡英文的中國政策隱晦不明，「和而不同、和而求同」只能算是程序上的主張（施正鋒，2011a）。

在這裡，我們先將回顧馬英九對於「大陸政策⁵」的看法，接著，將分別由國外、國內、以及個人三個層級，來加以考察。

政策發展的軌跡

就基本傾向而言，馬英九自來好比一個仍然停留在冷戰時代的反共愛國聯盟戰士，對於中國一向不假辭色，尤其是在每逢追悼六四天安門民主志士之時。然而，或許是迫於選票的考量，馬在第一任總統任內必須全心全意拼好經濟，而經濟成長又建立在仰賴與中國整合的假設上，特別是把國內經濟寄望在開放直航，因此，言語上不能表現出有一點挑釁的姿態，既要「和解休兵」、又要「和平共榮」。

馬英九的中國政策基調一向是「九二共識」下的「一中各表」，也就是蘇起津津樂道地以「九二共識」來包裝「一中各表」⁶。具體而言，就是要擱置爭議、不要挑戰中國，以換取對方的善意回應，包括參與國際社會的空間，因此，可以說他把外交政策置於中國政策之下⁷。儘管馬英九再三強調「一個中國」就是「中

⁴ 另外，為了淡化「台獨黨綱」，決議文又消極地以公投來應付。

⁵ 對於馬英九來說，中華民國就是中國，至於國際社會公認為中國的中華人民共和國，他特別在 2011 年指示應稱為「大陸」、或是「對岸」。

⁶ 意思是說，台灣與中國都接受「一個中國」，只不過，彼此的認知有所歧見，雙方同意各自維持自己的立場，亦即英文所謂的 *agree to disagree*。顯然，馬英九樂觀地認為，只要死守中華民國這個護身符，就可以抗拒中國的擴張性民族主義。

⁷ 因此衍伸所謂的「活路外交」、甚至於「外交休兵」，同時，多少也有緩和友國「麻煩製造者」的質疑。這是一個弔詭的課題，彷彿只要戰術上能在國際舞台露臉，我們沒有必要對於國名斤斤計較。儘管馬英九在就職演說中刻意將「一中各表」與「九二共識」切割，似乎是要避免國際社會解讀「台灣屬於中華人民共和國」的假象，問題是，這樣的短期效應，卻讓對岸得以用來大作文章，除了在國際上大肆宣傳台灣是叛離的中國一省（Taiwan, Province of China），在實務上更是蠻狠要求各國政府、或是民間機構，一定要在台灣的後面硬要加一個尾巴，不管是「中國台灣」（Taiwan, China）、還是「中華人民共和國的台灣」（Taiwan, People's Republic of China），長久以往，將在戰略上面臨主權流失的課題。

華民國」，因此所謂的「一中各表」就是「台灣等於中華民國」的腹語，實質上就是「兩個中國」的委婉提法，與李登輝的「特殊國與國關係」只有程度上的差別；然而，這樣的主張與中國的「一個中國原則」有所扞格，因為中國堅持「一個中國」就是「中華人民共和國」。

早先，面對 2008 年的總統大選，國民黨總統候選人馬英九仿效陳水扁在總統就職典禮所提出的「四不一沒有」，喊出所謂的「三不政策」，也就是「不統、不獨、不武」，希望以含混的國家定位立場，能跨越泛藍陣營的基本盤、儘量擴張保持現狀派的選票。在總統就職演說當中，馬英九對中國低聲下氣，除了強調「三不」，特別呼籲「擱置爭議」；而中國也立即釋出善意⁸，同意在九二共識下恢復協商、啓動三通進程。上任不到半年，馬英九總統接受外國媒體訪問，又拋出台灣與中國雖然是「特別關係」，卻「不是國與國的關係」、而是「地區與地區的關係」，顯然要與李登輝劃清界線。

馬英九在 2010 年接受美國有線電視新聞網（CNN）訪問時強調，要改善兩岸關係，「降低緊張及減少敵對氣氛非常重要，但達成的方式不一定要經由軍備競賽，過去兩年的成果證明，有其他方式可以促進和平」。大體而言，他似乎認為經濟整合是化解政治衝突的妙方，也就是與中國簽訂『兩岸經濟合作架構協議』（ECFA）的意圖呼之欲出，尤其是爲了連任著想。這種論述的基礎，就是戰後國際關係理論所揭櫫的「功能主義」（functionalism），議者從德國與法國的經驗來看，主張非政治議題的交流合作，可以帶動政治敏感議題的和解⁹。

⁸ 表面上似乎是面面俱到，既不支持台灣獨立、也不推動與中國的統一。然而，就中國的立場來看，馬政府沒有前提式的「不獨」交心，恰好符合對方「反獨甚於促統」的優先順序，也就是說，在短期之內，如果無法馬上吞掉台灣，至少也要防止台灣繼續往法理獨立前進，因此，即使中華民國的存在就是「兩個中國」，也就阻絕「一個台灣、一個中國」的可能發展，兩害相權取其輕，當然是可以接受。

⁹ 我們必須指出，功能主義的假設是兩國有意談和之際，先從次要的經濟事務著手，這或許是無傷大雅的切入之道；然而，並不意味著經濟整合就是政治和解的充分條件。也就是說，儘管經濟交流或許可以初步降低彼此的敵意，卻未必意味著政治主權等爭議就會自然而然消逝。如果對方存心不良，刻意製造經濟上的倚賴關係，豈不就是自投羅網？以丹麥的經驗來看，由於自來面對德國擴張主義的蠶食鯨吞，領導者一向鼓勵商人與英國作生意，以防國家主權遭到威脅之際，可以有所退路。退一步言，如果中國的「讓利」沒有任何包藏禍心、或是陽謀，我們也必須小心翼翼，在跟著中國水漲船高之際，也不要因爲被綁死了而無力跳船。在蘇聯解體以後，芬蘭因爲失去最重要的出口市場，頓時陷入嚴重的經濟危機，殷鑒不遠。

在 2011 年初，馬英九提出「不承認對岸政權、卻不否認對岸治權」的看法，刻意不觸及敏感的主權議題，似乎在測試與中國是否可以心照不宣¹⁰。在蔡英文拋出「和而不同、和而求同」的基調、以及「台灣共識」的原則後，馬英九總統在「黃金十年」忽然提出於十年內中國洽簽「和平協議」的訴求，還主張必要時舉辦公投，似乎打算進一步把經貿上的進展擴及政治層面，也就是學術上的「和平紅利」(peace dividend) 概念¹¹。由於這是競選期間的語言，很難判斷哪一個是真正的馬英九。

馬英九在總統連任就職演說中，除了重申維持台海的「三不」現狀、強調「九二共識、一中各表」的基礎、建立「互不承認主權、互不否認治權」的共識，再度說明「一中」當然就是中華民國，並闡述「一國兩區」¹²為「一個中華民國，兩個地區」¹³。實質而言，這隱約又有「一國兩府」的絃外之音，也就是停留在國共鬥爭的內戰思維，甚至於有以小吃大的意淫，對方不可能會善罷甘休。我們認為，如果不是在精神上意圖搶中國的正統，再不就是以「兩個中國」來安撫內部。

國際政治下的外交政策大戰略

戰後，台灣的國家安全大致上是藉著與美國的軍事結盟來確保；在 1979 年後，即使彼此沒有邦交，在『台灣關係法』(1979) 的架構下，雙方還是維持相當的合作關係。在二十多年來，這種雙邊關係還透過『美日安保條約』，來建構

¹⁰ 國家統一委員會在 1992 年爲了回應對岸的「一個中國」，曾經作過決議：對方認爲中國就是中華人民共和國，台灣是特別行政區，我方主張中國爲中華民國，主權及於整個中國、治權僅及台澎金馬。只不過，當時中國嗤之以鼻。

¹¹ 其實，就中程而言，馬英九自己早有「暫行架構」的說法，與美國學者李侃如所建議的「中程協議」大同小異，而陳水扁過去提過「和平穩定互動架構」，更不用說蔡英文也主張尋求「多層次、多面向的互動架構」。

¹² 馬英九講一國兩區，但中國卻是說一國四區。

¹³ 文字是：「依據憲法，中華民國領土主權涵蓋台灣與大陸，目前政府的治權僅及於台、澎、金、馬。」他的依據是憲法增修條文有中華民國「自由地區」及「大陸地區」字眼。坦承而言，憲法增修條文是台灣內部的政治遊戲規則，上述文字頂多只是爲了行政方便所做的權宜性描述，中國不可能接受約束。民進黨內部諸如謝長廷的「一中憲法」，有自我催眠的異曲同工之妙。

隱形的台日美集體防禦三角；特別是在 1997 年提出的安保「新方針」，以「周邊有事」來強化美國對台灣的軍事保障承諾，基本上還是建立在三者對於中國這個共同敵人的想像。

面對中國的崛起，台灣的領導者必須判斷，當前國際體系的結構究竟是由美國獨霸所支配的單極（unipolar）、或是正在醞釀中的美中競逐的兩極（bipolar）。此外，就雙邊外交而言，除了要思考本身如何周旋於美國、中國、以及中國等三強，還要關注這三個國家之間的雙邊關係（美中、美日、以及日中），特別是美國與中國的互動。

基本上，馬英九政府外的交政策大戰略是「和中、友日、親美」。首先，他大致是把日本晾在一邊，希望不要出事就好¹⁴。然而，由於中國一再刻意衝撞、挑戰釣魚台的主權歸屬，讓馬英九相當尷尬。儘管有『美日安保條約』（1960）作後盾，不過，由於日本政局近年來紛擾不休，當政者未能謀定而後動，無力回應中國破壞現狀的試驗；未來如果中日共管釣魚台，中國形同台灣的宗主國。

同樣地，馬英九似乎是把對美國的外交關係假設為固定不變，也就是說，在「三不」的框架下，只要維持雙方的實質關係、低調軍事採購，不要給美國出難題，應該是可以東線無戰事。然而，儘管國民黨政府言必稱「親美」，卻不時有「反美」的流彈四射¹⁵。美牛事件爆發，政府任憑讓原本是事務性的民生議題擴大蔓延，最後卻造成台灣輿論沸騰，美國當然是無法理解；尤其是原本已經在例行的談判所達成的共識，現在卻出爾反爾¹⁶，這應該是國家安全會議秘書長蘇起黯然下台的主因。

¹⁴ 由於馬英九以反共保釣起家，日本對於這位熱血青年的擔憂，恐怕是「親中」的成分大於「反日」。在台北市長任內，他強烈批判前總統李登輝不敢宣佈釣魚台為中華民國的國土，甚至於表達不惜與日本一戰；當上總統後，他的行政院長劉兆玄也是一付鷹派姿態。不過，在 2011 年底於烏山頭水庫的「八田與一紀念園區」開園之際，包括前日本首相森喜朗等 25 名日本國會議員特地前來參加八田與一的冥誕追思典禮，馬英九總統在致詞時特別指出，他不是「反日派」，而是「友日派」，甚至於說他自己是「日本的最好朋友」。

¹⁵ 九一一事件以來，泛藍陣營面對中國的崛起，雖不至於欣喜若狂，卻多少顯現出暗自的高興、甚至於與有榮焉；相對之下，對於向美國軍事採購，難免意興闌珊、甚至於拒人於千里之外。

¹⁶ 對於美國來說，萬一其他國家也起而效尤，破壞國際上行之已久的經貿，豈不讓戰後以來的自由貿易框架出現破綻？

再來，馬英九政府雖然宣稱「和中」的立場，表面上跟中、美保持等距離，實質上卻有濃得化不開的「親中」味道，對於中國幾乎是全盤開放，彷彿台灣的經濟不能沒有中國的挹注；既然如此，對於是否會因為 ECFA 帶來經濟整合而造成政治倚賴，顯然不是最迫切的考量。我們或許可以說，馬英九是在走鋼索，同時追求「軍事親美」、以及「經濟倚中」，以降低政治風險（hedging）。中國在過去還必須試圖透過美國來約束台灣，也就是美中「共管台灣（海峽）」的作為，現在，既然馬英九把對美關係放在對中關係的下位，顯然打算直接面對中國。

國內政治市場的自我定位

我們如果以分離跟合併來看台灣與中國的定位，使用光譜的方式來呈現，大致上可以分為四種可能選項（圖 1）（施正鋒，2011b：177）：（一）中國的「一國兩制」，這是中央地方的從屬關係，是一個民族一個國家，意味著中國要收回失土；（二）馬英九國民黨政府的「一國兩區／一國兩府」，這是延續中國的內戰之爭，其實就是一個民族有兩個政府，表示由國民黨這個正統政權來繼承中國這個國家；（三）民進黨的「兩個中國」，也就是嘗試著以華人國家來詮釋中國，是一個民族兩個國家，可以視為樹大分枝的分裂國家模式；以及（四）獨派的「一台一中」，主張台灣是一個新生國家，是兩個民族兩個國家。

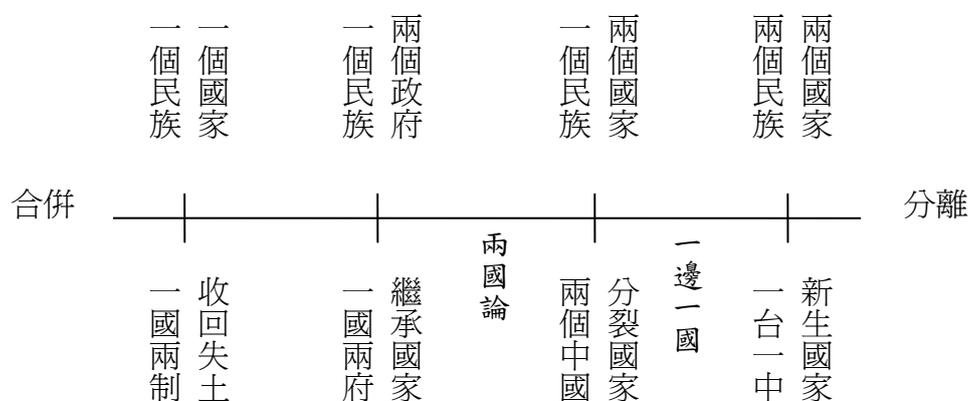


圖 1：台灣與中國定位的論述

我們認為，包括中國的「一國兩制」、以及國民黨的「一國兩府」，都是接受「一個中國」，只不過是「各自表述」，也就是所謂的「九二共識」。往右邊移，不管是「中華民國在台灣」、還是「台灣中華民國」，李登輝的「兩國論」就是主張「兩個中國」。至於陳水扁的「一邊一國」，也就是「中華民國在台灣」，大體還是落於「兩個中國」的範疇，也就是「兩個華人國家」，畢竟還是在中華民國的桎梏下，與傳統獨派的「一台一中」還是有一些距離。

蔡英文的「台灣就是中華民國、中華民國就是台灣」，大體依違於「兩國論」、以及「一邊一國」之間，因此，也是不脫「兩個中國」的思維¹⁷。相對之下，馬英九的「中華民國是我們的國家、台灣是我們的家園」（王宗銘，2011），基本上是認為中華民國包含台灣，也就把台灣矮化為中國／中華民國的一個地方。我們把馬英九、以及蔡英文對於台灣與中國的關係，描繪如圖 2。

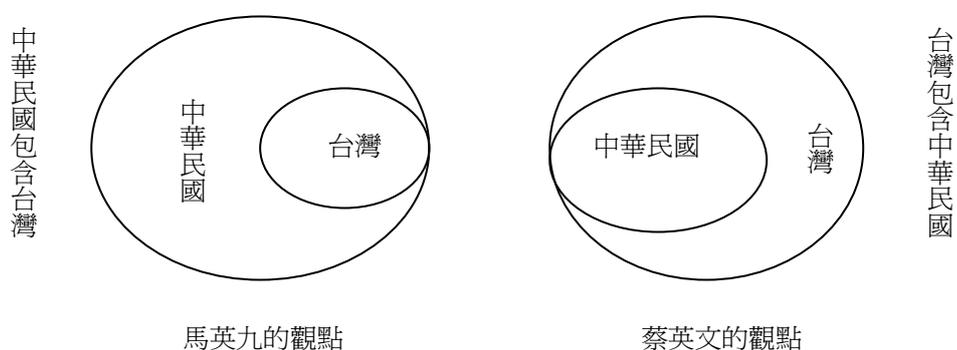


圖 2：中華民國與台灣的關係

在大選之際，馬英九要求蔡英文表態，除了「不統」，到底敢不敢公開高喊「不獨」；同樣地，民進黨反問馬英九，除了「不獨」，究竟他所謂的「不統」是甚麼意思（中評社，2011）。然而，雙方都不願意繼續纏鬥。由此可見，兩人除了說不敢表達正面的立場，連負面的陳述也有都所忌諱，因此都是「不統不獨」。前台灣獨立建國聯盟主席張燦鑒說，如果說國民黨與共產黨是「一個中國、各自

¹⁷ 她認為，由於中華民國政府已經本土化，因此，這是台灣政府，也就是說，「台灣包含中華民國」；此外，由於她把觸角稍微擴大，說這是「中華民國的新生」，因此，獨派也可以接受。

表述」，現在，國民黨與民進黨是「一個中華民國、各自表述」。

個人特質中的民族認同成分

在 2012 年的總統大選，蔡英文在競選廣告表示「我是蔡英文、我是台灣人」、質疑馬英九父親的「化獨漸統」期待，馬英九被迫對外表態，重申他是台灣人。其實，當年要不是前總統李登輝幫他背書，拉著他的手喊出「新台灣人」，否則，政績受到相當肯定的民進黨籍台北市長陳水扁，也不會無法連任。同樣地，在 2008 年的總統大選，馬英九除了打「尊李牌」，還喊出「三不」，「不統」是向國內選民交心、「不獨」是向中國表態、而「不武」是告訴美國不會惹麻煩；把「不統」放在第一順位，這是馬英九一再強調的，顯然是擔心他的國家定位會成爲選舉的單門。

如果是因爲外省人的身分，彷彿比較支持統一，甚至於被質疑在經濟上與中國的交流，是爲了政治統合作鋪路，未必公允。問題是，爲何老是有人要提及馬英九的國家認同／民族認同？究竟這是外省人的原罪、還是老百姓對於他骨子裡的想法有說不出來的不信任感？到目前爲止，由於歷史的偶然，讓台灣人民的族群認同、政黨認同、以及國家認同糾纏不清，而這些因素又相互糾結、進而左右對於國家定位的看法，特別是中國政策。我們知道，即使經過大家多年在經濟發展的打拼、在政治民主化的努力，還是有一些人身在台灣、卻心懷中國，認爲自己就是中國人；特別是在中國於國際舞台崛起，更難免有一些騎牆派西瓜倚大平者（bandwagon）。

誠然，對於外省族群的國家認同有所問號，這是原生的血緣決定論的作法，這既是不理性、也是不禮貌。然而，到目前爲止，馬英九除了表白他是台灣人、強調他是中華民國國民，從來沒有說清楚究竟他是「先台灣人、後中國人」，還是「先中國人、後台灣人」。如果他心中的中國人只是文化的華人、或是血緣的漢人，那是就跟台灣目前絕大多數老百姓的想法一樣，把中國人的成分當作台灣

人的一部分；不過，如果他認同的是政治中國，也就是把台灣視為中國版圖的一部分，那麼，他的台灣人認同與湖南、上海、或是其他中國地方的認同一樣，終究是要讓中國吞噬台灣。

馬英九在 2008 年總統就職演提及「兩岸人民同屬中華民族」，連任的就職演說更感性地表示「兩岸人民同屬中華民族，都是炎黃子孫，擁有共同的血緣、歷史與文化」。難道以這樣的方式就可以應付中國所要求的「一個中國」？到底「民族」是指血緣、文化上的淵源，宛如美奧紐加等國與英國的安格魯薩克森關係？還是彼此是想像的政治共同體、福禍與共，希望有一天要結合成為一個國家？

結語

四年多來，馬英九對內選舉採取「三不」，對外宣稱「和中、友日、親美」，表面上，馬英九的外交政策雖然有等距離的宣示，實質上則毫不靦腆向中國傾斜，實際上則是在經濟上倚賴中國。因此，當馬英九在『黃金十年』提出十年內將與中國洽簽「和平協議」，難免讓老百姓有台灣將被迫簽訂澶淵之盟的擔憂。

馬英九在連任總統後，既然沒有其他後顧之憂，剩下來的就是如何實踐「終極統一」的信念。短期內，馬英九師法的是德國模式的「一族兩國」，不外乎是在「一個中華民族」的想像下，如何建構「兩個中國」；不過，除非中國接受「一國兩中」，否則，舊酒新瓶，徒勞無功。此番選舉，財團在最後關頭紛紛表態支持「九二共識」，實質上就是國民黨政府、中國、以及台商的三角同盟，未來促統的壓力只會持續增加，至少要讓台灣成為中國的勢力範圍，而「應付美國、敷衍日本」的傾向會日益明顯。

日前，中國政協主席賈慶林在國共論壇提出，「一個中國框架的核心是大陸和台灣同屬一個國家，兩岸關係不是國與國的關係」，這可以說歷來對於「一中原則」所作最嚴苛的詮釋。在過去，國民黨可以將「一個中國」解釋為漢人的文化中國、血緣上的中華民族、甚至於華人的經濟圈，來迴避國際社會所公認的政

治中國，也就是中華人民共和國。現在，賈慶林提出「兩岸一國」，直接採用「國家」這個政治用詞，雖然沒有正式點出中華人民共和國，由「一個中國」逼向「一個國家」，卻沒有轉圜的空間，顯然是把基調拉到比鄧小平時代還要嚴苛。目前，除了「一國兩區」，還看不到馬英九政府有具體的回應。