

# 美國對華政策： 兩岸對話或協商談判之途徑研究

江和華 博士

## 提 要：

本文係從美國對華政策有關兩岸對話或協商談判之觀點或途徑進行探討。在背景上，是將兩岸對話或協商談判這議題放置在美國對華政策這基礎上，來進行研究。在論文結構上，首先探討美國對華政策基本架構，次論及美國有關兩岸協談觀點，再論及兩岸協商內容與可能性，最後為結語。基本上，美國對兩岸的最高指導原則為：一方面，在政治、外交上，對兩岸繼續施以「模糊策略」以追求美國最大的外交彈性與利益；另一方面，則在軍事與安全上，明確地將臺灣安全與美國對中共的「軟圍堵」作進一步的結合與強化。

關鍵詞：美國對華政策、兩岸對話、兩岸關係、棄台論

## 壹、前言

兩岸問題專家鄭家慶指出，如何正確理解美國立場或形塑對美的認知是掌握臺海情勢發展之關鍵<sup>1</sup>。尤其在全球化之下，各國或各地區間互依(Interdependency)互賴之情況日增，同時彼此的競爭也有增無減。因此充分認知與理解美國政策與立場，並連結到中國崛起(China rise)效應之影響，應是臺灣當局、建軍備戰甚至是一般民眾之嚴肅課題。本文擬從美國對華政策有關「兩岸對話或協商談判」之觀點或途徑進行探討。一方面，既整理與詮釋文獻之政策意涵或現實

意義，另一方面也希望研究此議題在未來之可行性或可能性。在背景上，本文是將兩岸對話或協商談判這議題放置在美國對華政策這基礎上，來進行研究。在論文結構上，本文首先探討美國對華政策基本架構，次論及美國有關兩岸協談觀點，再論及兩岸協商內容與可能性，最後為結語。

## 貳、美國對華政策基本架構

美國對華政策或兩岸政策往往有其一致性與延續性，然而這「一致性」有兩個層面，一是指對臺政策的原則與主軸維持一致，一是指重要政策轉變後，對於後續影響也有

註1：鄭家慶，〈九六臺海危機：決策、教訓及展望〉，《中華歐亞基金會通訊專論》，2006年7月10日，<http://www.fics.org.tw/monthly/subject.asp?sn=22>

一致性<sup>2</sup>。其實半個世紀以來，影響美國兩岸政策的重要因素主要有兩個：(一)中國大陸因「內部政治」發展而表現在外的對美政策；(二)美國在世界局勢發展中，對亞太地區戰略利益的詮釋與衡量。其實這兩因素是彼此相互影響的<sup>3</sup>。基本上，美國的臺海政策含括在四個架構內：一中政策、兩岸對話、和平手段、任何解決方式須獲臺灣人民同意<sup>4</sup>。然而，歷任美國總統的對華政策總是「承先啟後」或有所調整，例如1980年代，雷根總統的「對臺六大保證」指出，美國對兩岸問題有個深切的利益與立場，即任何解決方案須以和平手段。但到柯林頓時代，則附加「反對任何單方面的改變現狀(Status Quo)」<sup>5</sup>這條條件或論述。至於小布希政府，其對臺政策可歸納為五點：(一)臺海問題和平解決；(二)美國繼續維持「一中」政策，但與臺灣維持實質與非官方(Unofficial)關係；(三)兩岸的任何政治協議(Political Agreement)需要能被臺灣人民接受；(四)臺海問題解決是兩岸政府間的事，美國鼓勵兩岸對話但不作調停人(Mediator)也不強迫臺灣上「談判桌」；(五)美國支持臺灣參與國際組織(International Associations)但不

認為這違反，對「一中政策」的支持立場<sup>6</sup>。再到柯林頓總統時期則強調，美國的中國政策有三大支柱即：一個中國、中共對臺不得動武、兩岸加強對話<sup>7</sup>。然而到歐巴馬總統時代，基本上，美國並沒有提出新的兩岸政策論述，頂多只是在戰略上有所調整或強調，例如「重返亞洲」、「再平衡政策」等等，且這些政策也並非針對兩岸而發，只是美國的兩岸政策可涵括在這些戰略調整之內。

基於對華政策的複雜性與高困難度，美國所能作的只有儘量尋求國內共識，以保持政策彈性，並在兩岸間維持動態平衡來設法理順(Manage)兩岸關係，使兩岸間不致發生衝突，或即使有齟齬也不致擴大，從而迫使美國被迫捲入戰端或糾紛之內。職是之故，自尼克森總統以來，歷任美國總統的對華政策基本架構是保持「政策彈性」的做法。具體而言，乃是在對中國大陸的「三個公報」、「臺灣關係法」及對臺「六個保證」之間取得平衡<sup>8</sup>。因「一個中國」概念往往難有各方之共同認知，美國須持續勸服臺海雙方克制自己，因此美國須繼續依賴「模糊的雙邊嚇阻策略」(Ambiguous Dual Deterrence strategy)以維臺海的動態均衡<sup>9</sup>。其實，美

註2：楊永明，〈美國正壓縮對臺政策〉，《中國時報》，2004年10月27日，A15版。

註3：胡為真，〈美國對華「一個中國」政策之演變〉(臺北：商務印書館，2001年2月)，頁212。

註4：Oliver Tzeng, "Psychosemantics of One-China Conception: Fourth-Dimensional Resolution of Taiwan–Mainland Political Deadlock," *Journal of Social Distress and the Homeless*, Vol. 11, No. 4, October 2002, p.329.

註5：Harvey Feldman, "President Reagan's Six Assurances to Taiwan and Their Meaning Today," *The Heritage Foundation*, Oct. 2007.

註6：Oliver Tzeng, "Psychosemantics of One-China Conception: Fourth-Dimensional Resolution of Taiwan–Mainland Political Deadlock," *Journal of Social Distress and the Homeless*, Vol. 11, No. 4, October 2002, p.330.

註7：包宗和，〈評亞太經合會柯江會晤後的兩岸關係〉，《共黨問題研究》，第25卷，第9期，1999年9月，頁1。

註8：王順合，〈論中共對臺談判模式之結構因素分析〉，《共黨問題研究》，第28卷，第2期，2002年2月，頁37。

註9：Oliver Tzeng, "Psychosemantics of One-China Conception: Fourth-Dimensional Resolution of Taiwan–Mainland Political Deadlock," p.325.

國對兩岸和平解決問題的要求包括：建立一個對兩岸不構成壓力的鼓勵性環境、警告大陸勿使用武力並同時警告臺灣勿尋求獨立、試圖找尋一個能為兩岸同時接受的維持現狀立場<sup>10</sup>。至於在維持臺海和平的角色上，2004年，美國國務院表示，依「臺灣關係法」，美國將提供臺灣防禦性武器，但沒規定美軍一定要馳援臺灣。這在詮釋上，若中共武力犯臺並非出於臺灣挑釁，美國應會出兵干預；但如中共武力犯臺是因臺灣挑釁，美國就不會介入。然而，2007年12月，前國務卿萊斯(Rice)批評臺灣的「入聯公投」是「挑釁性的」，因此就有「一旦臺海有事，美國不無可能置身事外」的戰略意涵<sup>11</sup>。

前駐美大使陳錫蕃指出，美國對華政策雖無法突破既有大框架，但在大框架下的微調是可辦到的，其作法就是從改善兩岸關係著手<sup>12</sup>，例如美國總統小布希於2003年提到「一中」時，首次說成「基於三個聯合公報和臺灣關係法的一個中國政策」。美國過去給予中國大陸的承諾是「一個中國」與「三個公報」；給予臺灣的則是「臺灣關係法」與「六項保證」，這是兩條平行線。此時，布希首次把臺灣關係法納入美國的「一中政策」內，顯示美國的「一中政策」不能少掉臺灣關係法，同時也體現臺灣屬於美國所認

知的「一個中國」當中，此種微妙處理是美方「平衡策略」的表現<sup>13</sup>。

總之，美國對華政策是植基於對中國大陸的三公報(1972年上海公報、1978年關係正常化協議、1982年美國對臺軍售聯合宣言)、臺灣關係法及對臺六大保證。其中，揭示美國的「一個中國」政策、和平解決兩岸問題、美國不鼓勵臺灣獨立、美國期望中國大陸採行和平策略解決兩岸問題等<sup>14</sup>。其實近年來，美國的對華政策已有修正或調整的聲音或呼籲，例如美國前助理國務卿Randall Schriver提議「對臺六大保證」應作更新(updating)與擴充詮釋：(一)臺灣的民主與存在是美國的利益；(二)美國應重視臺灣關係法(Taiwan Relations Act)與提供自衛性武器，並防止臺海的武裝衝突；(三)美國將為兩岸對話或互動而背書(Endorse)，但不壓迫臺灣進入一個顯為不利的談判；(四)臺灣主權應由兩岸中國人自行和平解決；(五)美臺關係的價值值得更大投資，美國也不會與中國大陸共管(Co-Manage)臺灣議題。美國需與中國大陸維持良好關係，以擴大雙邊安全利益，但也不以犧牲臺灣利益為必要；(六)美國將伺機幫助臺灣參與國際組織<sup>15</sup>。另外，近來的美國保守勢力總會認為，兩岸問題只是「國共內戰」所殘留的問題

註10：葛健生，〈美國在兩岸復談中所扮演的角色－對話的促進者？軍售的平衡者？協議的推動者？〉，《共黨問題研究》，第27卷，第11期，2001年11月，頁12。

註11：陳一新，〈美國有籌碼逼扁就範嗎？〉，《中國時報》，2007年12月24日，A15。

註12：陳錫蕃，〈美國對華政策微調可從兩岸關係著手〉，《中央通訊社》，2001年1月13日。

註13：〈布江會談中的兩岸問題〉，《中國國民黨全球資訊網大陸情勢雙週報》，第1399期，2003年1月22日，<http://www.youngkmt.org.tw/Content/HTML/Periodical/MainLand/20030122.htm>。

註14：葛健生，〈美國在兩岸復談中所扮演的角色－對話的促進者？軍售的平衡者？協議的推動者？〉，《共黨問題研究》，第27卷，第11期，2001年11月，頁6；Harvey Feldman, "President Reagan's Six Assurances to Taiwan and Their Meaning Today," The Heritage Foundation, Oct. 2007.

註15：Harvey Feldman, "President Reagan's Six Assurances to Taiwan and Their Meaning Today," The Heritage Foundation, Oct. 2007.

，美國軍人是否有必要在危急時，冒生命危險防衛臺灣？且臺灣若被中國大陸吸收，則中美間的衝突也將解除。若中國大陸解決了臺灣問題，則美國也就解決了「中國問題」等等<sup>16</sup>，上述觀點可被視為「棄臺論」。最近，美國芝加哥大學教授米夏摩(John Mearsheimer)即指出，中國大陸在經濟及軍事上日漸強大，十數年或數十年後，美國將保不了臺灣，臺灣無從選擇只能走向統一。米夏摩在美國期刊《國家利益》(National Interest)撰文題目是〈向臺灣說再見〉(Say Goodbye to Taiwan)，這可謂最新的「棄臺論」。他說，今天中國大陸的力量還落後美國很多，尚無力與美國開戰。但國際現勢是變動的，情勢將迅速對臺灣及美國不利。數十年後，中國大陸實力將與美國相仿，則能施展的空間將比現在大得多。米夏摩深信，中國崛起(China rise)，臺灣勢必面臨嚴峻後果；時間往往不在臺灣這邊。如果中國大陸十分強大，則征服臺灣變得相對容易，這選項(Option)應會在遙遠的未來變得愈來愈具吸引力<sup>17</sup>。

其實，美國的對華政策不但有「棄臺論」之聲音，甚至有美中之間簽訂「第四公報」的呼籲，這都反應臺海之間情勢的動態演進，與兩岸關係的日新月異，美國若仍舊持守固有的對華政策恐有膠柱鼓瑟之虞，而不利於臺海情勢管理或危機之預防。然而自上世紀1980年代以來，美國政策總是鼓勵兩岸對話來維持臺海穩定。

## 參、美國對兩岸的協談觀點

本質上，美國有關對兩岸發表協商或談判之觀點是從屬於，美國在兩岸互動中，將採取何種角色與立場，這是美國對華政策之一部分。從1980年代起，美國應在兩岸互動中，採取何種角色與立場，基本可分三階段：

### 一、第一階段是「不介入期」

最能代表美方早期對兩岸立場的聲明，可回溯到1982年《八一七公報》前的時期，當時美國向臺灣表達「六點保證」。這所傳達的訊息是美國在軍售案中，除做為客觀的「平衡者」之外，也保證在兩岸中做為客觀的觀察者，但卻不介入兩岸調停，也不向臺灣施壓走向「談判桌」。美國這態度一直持續到1987年，其間並無改變。

### 二、第二階段為「鼓勵交流期」

1987年3月，美國國務卿舒茲(George Schultz)表示「我們歡迎有助於緩和臺灣海峽緊張情勢的發展，包括間接貿易與日益頻繁的民間交流在內。我們堅定不移的方針是促進一個有利於這種發展繼續發生的環境」。美國這項鼓勵「兩岸交往」的政策一直持續到冷戰後，都沒改變。

### 三、第三階段是「建議兩岸進入政治協商期」

美國態度第三次重大改變是在1998年開始。在經歷1995年前總統李登輝訪美、1996年中共對臺飛彈試射、1997年美國與中共建立「建設性戰略夥伴關係」後，美國對臺灣

註16：Richard Bernstein and Ross Munro, *The Coming Conflict with China*(New York: Alfred A. Knopf, 1997), p.164.

註17：〈美學者：陸漸強大，兩岸終統一〉，中時電子報，2014年2月27日，電子版。

在亞太安全中的可能角色有不同認知。以美國國務院為主的主流意見認為，兩岸現狀的不確定性，不只影響亞太安全，更會影響美國與中共「建設性戰略夥伴關係」的亞太佈局<sup>18</sup>。另外，在前柯林頓政府中，主張美國在兩岸事務應扮演的角色，計有三派：(一)推動兩岸對話者〈佔多數〉；(二)鼓勵兩岸建設性對話〈認為對話過程比結果重要〉；(三)遵守美國傳統不介入兩岸事務角色等等。事實上，美國對於介入兩岸對話的認知是基於美國利益，並以「促進者」、「平衡者」及「不介入」等三種角色交互運用<sup>19</sup>。

總之，美國鼓勵兩岸交流、協商或對話是1980年代末期以後的事。因此，美國前在臺協會(AIT)理事主席薄瑞光(Raymond Burghardt)表示，美國從未勸阻臺灣不要與中國大陸的政治談判，兩岸目前的穩定狀態不但符合美國的戰略利益，也符合美國的商業利益。薄瑞光在智庫戰略暨國際研究中心(CSIS)表示，前總統陳水扁執政時，兩岸缺乏對話進而影響美國的安全利益，這讓美方擔心，因缺乏溝通易造成誤解，誤解會引起爭端，爭端將迫使美國介入或陷入戰端<sup>20</sup>。美國駐中國大陸的前大使李潔明(James

Lilley)於1998年「辜汪會晤」後也指出，過去15年來，美國都一直在鼓勵兩岸對話<sup>21</sup>，例如1997年10月及1998年6月的兩次「柯江會談」中，柯林頓總統曾於會談結束後，提及「美國希望兩岸能重啟建設性對話並擴大兩岸交流，最終兩岸問題仍須中國人自行和平地解決」、「兩岸重啟對話為和平解決兩岸問題的最佳途徑」等語<sup>22</sup>。另，前美國國務院亞太事務助卿謝淑麗(Susan Shirk)也指出，柯林頓政府為發展和平及創造性的兩岸關係，已傳達相同訊息給臺海兩岸以促進兩岸重啟對話，但美國不對兩岸協商施壓也不居間調停。其實，美國不認為更深入的參與兩岸事務將有利於美國利益，因此在解決兩岸問題方面，美國不會扮演直接介入角色。但這並不意味美國不積極，相對的，美國將持續敦促兩岸回到主動且直接的對話方式<sup>23</sup>。總之，美國希望臺海兩岸能在維持現狀下，加強交流與對話。但維持現狀並非靜態不變，而是具有動態(Dynamic)意義。事實上，美國在「不支持臺獨、不使用武力」的現狀下，此種安排最符合美國的國家利益<sup>24</sup>。因此，美國前國務院亞太事務副助卿柯慶生(Tom Christensen)表示，美國期待兩

註18：David Lampoton, "The Taiwan Relations Act after Twenty Years: Looking Back to Look Ahead," Testimony before the United States Senate Committee on Foreign Relations. Hearings on "U.S.-Taiwan Relations: 20th Anniversary of Taiwan Relations Act", March 25, 1999.

註19：李銘義，〈兩岸關係的美國因素〉，《中國事務》，第6期，2001年10月，頁99。

註20：薄瑞光，〈美未阻兩岸政治談判〉，聯合電子報，2013年4月25日，第4545期，電子版。

註21：〈美專家一致推崇兩岸正面發展〉，《中國時報》，1998年10月19日，版2。

註22：David Lampoton, "The Taiwan Relations Act after Twenty Years: Looking Back to Look Ahead", Testimony before the United States Senate Committee on Foreign Relations. Hearings on "U.S.-Taiwan Relations: 20th Anniversary of Taiwan Relations Act", March 25, 1999.

註23：Ralph Clough, Cooperation or Conflict in the Taiwan Strait? (USA: Rowman & Littlefield Publishers, INC., 1999), p.120.

註24：邱坤玄，〈美日防衛合作與兩岸關係〉，中國國民黨全球資訊網，1999年9月24日，<http://www.kmtpr.org.tw/4/32-5.htm>.

岸尋找機會重啟對話，兩岸都應採取增強和平與穩定的政策<sup>25</sup>。

美國專家Nancy Tucker指出，就美國觀點而言，只要臺海雙方有對話，就不致有軍事衝突，這是符合各方利益的<sup>26</sup>。因此，美國將持續敦促兩岸回到主動且直接的對話方式。基本上，美國學者皆鼓勵兩岸要加強「對話」以追求雙邊恢復協商，唯有會談協商才能減低兩岸緊張並促使亞太地區的和平穩定<sup>27</sup>。然而，何以美國會普遍支持兩岸對話的想法，因美國人認為，任何問題可經由開誠佈公的討論而獲致解決，即使中美間在1950年代的敵對期，雙方即使不願意卻也在日內瓦及華沙與中共會面，即使此種會面經常令美國受挫，但美國仍持續此種「非正式」接觸管道的暢通。基本上，由兩岸中國人經由對話解決爭議是美國的原則，既然華府的政策是促進兩岸穩定，因此華府視對話過程較實質重要<sup>28</sup>。自1995年以來，中共推遲第二次「辜汪會談」後，柯林頓政府即不斷呼籲並鼓勵兩岸恢復對話。此時，裴利(William Perry)的「第二軌道」(Track-Two)、奈伊(Joseph Nye)的「一國三制」(one-country, three systems)、何漢理(Henry Harding)的兩岸軍事「信心建立措施」(confidence-building measure)等等，都形成兩岸和談的壓力與氛圍<sup>29</sup>。

「第二軌道」(Track Two)這名詞創於1982年，Joseph Montville描述在政府正式體制外的外交方法，它是私人或團體間與非政府的、非正式的、非官方的接觸與活動有關，其最終目的是透過鼓勵溝通、瞭解及合作以幫助解決問題。「第二軌道」基於一種假設，即非官方討論可提供正式場合中，無法獲致之效果。因第二軌道大部分成員來自學界或研究單位，並獲致外界之專業可信度等期望與評價。相對的，第二軌道外交包括非官方調停人，這些人並不具有「胡蘿蔔或棒子」(Carrots or Sticks)的籌碼。美國部分智庫即有興趣扮演第二軌道角色提供兩岸對話管道，例如美中關係全國委員會(The national Committee on United States-China Relations)、大西洋理事會(The Atlantic Council)、戰略暨國際研究中心(Center for Strategic and International Studies)等智庫，均曾於美國邀集兩岸代表人士舉辦座談會或組代表團赴兩岸傳話<sup>30</sup>。學者認為，非官方的第二軌道對於促進兩岸對話有正面作用，第二軌道外交較具進取性並能扮演政府可能受限的角色或功能。經由第二軌道對話，兩岸雙方逐漸滋生的誤判才能減低。在方法上，首先兩岸對話目的僅在就兩岸關係交換看法以加強雙方瞭解。假以時日，對話內容將可能演變成探討統一

註25：〈一中政策在美國製造〉，《聯合報》，2007年12月8日，A4。

註26：〈美專家一致推崇兩岸正面發展〉，《中國時報》，1998年10月19日，版2。

註27：Ralph Clough, *Cooperation or Conflict in the Taiwan Strait?* (USA: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1999), p.120.

註28：葛健生，〈美國在兩岸復談中所扮演的角色－對話的促進者？軍售的平衡者？協議的推動者？〉，《共黨問題研究》，第27卷，第11期，2001年11月，頁12。

註29：陳頌，〈布江北京高峰會前後的美中關係〉，《共黨問題研究》，第6期，2002年6月，頁26。

註30：葛健生，〈美國在兩岸復談中所扮演的角色－對話的促進者？軍售的平衡者？協議的推動者？〉，《共黨問題研究》，第27卷，第11期，2001年11月，頁12。

的可行性，這包括兩岸協議前提、雙方最終可能接受的各種形式。近來，美國經常派遣調停者在全世界奔走，例如到波士尼亞、北愛爾蘭、中東、塞浦路斯等地，運用其預設為公正無私的外交技巧，試圖解決長期以來的衝突與對峙<sup>31</sup>。

甚至有部分學者相信，對美國而言，推動兩岸「和平協定」是迫切需要的，至少協定可減低兩岸間的緊張情勢。雖然持續並有耐性地鼓勵兩岸對話的政策可能需時數年，直到雙方不信任感降低才有可能在政治關係上有所協議之簽署與達成<sup>32</sup>，例如著名的即「中程協議」(Interim Agreements)的倡議，雖然民主化的臺灣無法接受，而大陸也為較高的談判交易籌碼而不願接受，但這提議背後反映美方對潛在的危險環境感到焦慮或不滿<sup>33</sup>。總之，美國不論是執政的當權者或學界，在過去一段時間以來，積極鼓勵兩岸的對話與協商就是為維持穩定的臺海情勢。因過去，臺海及北韓曾被國際社會認為是最具衝突引爆點的地方，則降低緊張情勢自是各方所期待的。

## 肆、兩岸協商與談判之探討

明居正教授指出，其實美國在兩岸關係中，總是扮演「平衡者」與「預防管理者」角色，美國是兩岸關係結構的平衡者。然而

弔詭的是，美國雖是兩岸緊張的「促談者」但卻不見得樂見兩岸的政治協商與談判，因美國的長期戰略利益在於維持「兩岸分裂」但不發生武裝對抗格局，亦即美國在亞洲擬將臺灣拉入箝制中共的棋局中<sup>34</sup>。本質上，兩岸的政治性協商與談判已非過去兩岸所從事的事務性談判之單純，且政治談判不但在臺灣內部難以達成共識，再加上「國際因素」考量則更增添高難度色彩。然而，基於中共對兩岸協商談判的相關提議甚早，則作學術推理亦應是國家理性(National Rationality)之所在，此正所謂「未雨綢繆」，且在變動快速的國際環境與全球化潮流下，若針對重要議題視而不見亦有「駝鳥心態」之虞。然而，兩岸的政治談判總是當時或未來國際氛圍下之產物，這一高難度的政治工程並非一般的政策(Policy)所可比擬。

通常兩岸談判是指兩岸為解決雙方歧異或糾紛而進行的一系列、多層次、多回合的協商、溝通與協調，以便整合彼此歧見以達協議(Agreement)，這包括事務性談判與政治性談判這兩種，事務性談判主要是為解決兩岸的突發事件或民間交往過程需解決的問題而進行的談判，這些問題並不涉及「統一」或兩個政權的歸屬等政治性<sup>35</sup>，亦即所謂事務性商談是指有關民間交流事項，而不涉及國家主權及政權隸屬之談判。至於政治談

註31：同上註，頁6。

註32：Ralph Clough, *Cooperation or Conflict in the Taiwan Strait?* (USA: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1999), p.120.

註33：葛健生，〈美國在兩岸復談中所扮演的角色－對話的促進者？軍售的平衡者？協議的推動者？〉，《共黨問題研究》，第27卷，第11期，2001年11月，頁6。

註34：明居正，〈國際體系層次理論與兩岸關係：檢討與回顧〉。載於包宗和、吳玉山主編，《重新檢視爭辯中的兩岸關係理論》(臺北：五南，2009年)，頁319，328。

註35：初國華，張昌吉，〈兩岸談判的未來與前瞻〉，《中共研究》，第43卷，第8期，2009年8月，頁50-51。

判則涉及法統、主權及其相關事務的談判，它涉及法統的認定與確定、主權的調整或重新認定等等；它也涉及法統象徵(Symbol)、主權統治、統治區域及旗幟或政治符號改變等等，這都牽涉法統象徵、主權改革、政治變遷、軍事整合，且是兩個各擁有法統、主權的政治實體間的政治關係之改變<sup>36</sup>。張惠玲教授也指出，所謂「政治性談判」是指排除事務性、功能性等內涵的談判，這包含過去兩岸曾提及或在公共領域所討論的議題，例如國家統一、兩岸共同參加聯合國及國際組織、簽署和平協定及兩岸領導人互訪等等<sup>37</sup>。有關政治談判，一般認為這將對臺灣將產生很大衝擊，但政治談判的內涵其實是有許多層面的，除兩岸的統一問題外，像「結束敵對狀態」與臺灣的國際空間等問題都是臺海雙方感興趣且有利於臺灣的部分。尤其，臺灣的國際空間談判，前海協會副會長唐樹備在十幾年前就已提議了<sup>38</sup>。基本上，臺灣應優先以恢復兩岸事務性議題談判為由，持續與中國大陸保持接觸以避免兩岸的誤判、衝突或加強合作等等，若能持續與中共保持接觸，將可達成四個附加價值：(一)可將事務性議題對話視為雙方意見交流的論壇；(二)做為雙方危機溝通與議價的管道；(三)向國際社會傳達我方有誠意與中共對話的善意，以提升臺灣的國際正面形象；(四)可將

事務性議題對話視為蒐集資訊的手段，通過兩岸較長時間的對話則可檢證中共的真正意圖與最終目標，或未來可能的讓步底線等等<sup>39</sup>。

自美國總統尼克森提出「以談判代替對抗」，國際風潮是以非軍事手段處理彼此的歧異與矛盾<sup>40</sup>。若兩岸能產生協商與談判，其可能之議題與內容，依華盛頓大學教授沈大偉(David Shambaugh)指出，邦聯(Confederation)觀念最有希望成為海峽兩岸最終的解決方案。海峽兩岸有許多學者與部分官員都曾探索「邦聯」、「聯邦」與「國協」等模式。截至目前為止，美國一直規避扮演直接介入兩岸政治問題的角色，但這並非意味美國公共及私人部門在兩岸對話過程中，不能扮演置身幕後而主動積極的身分與功能。雖然美國不應成為調停者或介入兩岸談判與對話，但並不表示美國不能經由這些公共或私人管道對兩岸表達積極的想法或主張<sup>41</sup>。總之，美國曾積極鼓勵兩岸對話與協商，但卻不言及政治性談判；相對的，中共自改革開放以來，即曾多次呼籲兩岸之對話、協商與談判。至於，臺灣之反應方面，主要也只達成1993年之「辜汪會談」及其後之「辜汪會晤」，就未再進行進一步之協商與談判。

註36：陳世岳，〈明朝鄭成功與清朝的政治談判〉，《中國歷史上的分合研究計畫成果報告之五》，<http://www.general.nsysu.edu.tw/plan/plan5.htm>，檢索於2007年2月11日。

註37：張惠玲，〈兩岸政治談判的困境與未來〉，《共黨問題研究》，第26卷，第7期，2000年7月，頁74。

註38：初國華，張昌吉，〈兩岸談判的未來與前瞻〉，前揭書，頁63。

註39：吳榮鎮，〈美國學界對兩岸談判的看法〉，《共黨問題研究》，第27卷，第5期，2001年5月，頁15。

註40：初國華，〈兩岸談判機制與模式：制度結構及變遷〉，《中共研究》，第42卷，第12期，2008年12月，頁2。

註41：葛健生，〈美國在兩岸復談中所扮演的角色－對話的促進者？軍售的平衡者？協議的推動者？〉，前揭書，頁12。

## 伍、結語

美國對兩岸的最高指導原則為：一方面，在政治、外交上，對兩岸繼續施以「模糊策略」以追求最大的外交彈性；另一方面，則在軍事與安全上，明確地將臺灣安全與美國對中共的「軟圍堵」作進一步的結合與強化。大多數美國學者認為兩岸關係繼續維持現狀並不壞，但臺灣要繼續發展經濟、國防、教育、社會民主化的整體國力並加強與中共對話，維持現狀才有可能。臺灣的安全不能建構在兩岸武力對抗無限上綱的基礎上，也不能寄望在美國政府身上<sup>42</sup>。其實，美國之所以鼓勵兩岸對話與協商，也只是以對話為手段來達到臺海穩定與和平之政策目標。就臺海雙邊而言，協商與談判不但是化解雙方誤解並增進兩岸互信的方法，就其本質而言，從美國前總統尼克森的名言：以談判代替

對抗，即已揭開「非武力」方式解決彼此衝突之時代氛圍。

其實，不論美國對華政策或兩岸關係中，臺海的和平穩定與發展，就當前而言，都是美中臺三方的共同利益或利益的交匯點，雖美中關係有合作有衝突，兩岸關係也是有合作有矛盾，然而臺海和平或現狀，總是三方的政策目標，然而這政策目標是一個「目的理性」，而其工具理性之方法中，兩岸的對話協商或談判則是其中重要的工具，不論國際社會或美中關係之演變，這總是呼籲透過對話、協商或談判來化解彼此之誤解或增進彼此之互信。尤其兩岸關係中，對話、協商或談判更是雙方和平與發展的重要途徑。

### 作者簡介：

江和華先生，文化大學大陸所碩士，政治大學中山所博士，現服務於美和科技大學助理教授。

註42：吳榮鎮，「美國學界對兩岸談判的看法」，前揭書，頁15。

## 老軍艦的故事

### 率真(高安)軍艦 AGC-11



率真(高安)艦為一兩棲登陸旗艦，係加拿大魁北克省之Laware Metal & Marin Works公司所建造，1944年2月12日下水，7月17日完工成軍，命名為「Tillsonburg」後改為「Pembroke」，擔負起加國海域之巡弋任務。

二次世界大戰結束後，我國招商局輪船公司向加拿大購買了該艦及另一艘同型艦(錫麟)，回國後將二艦均改裝為商用客輪，命名為「秋瑾」輪，從事客貨運輸之商業任務。民國39年6月29日招商局將該艦移交我海軍，海軍於接收後立即成軍，並命名該艦為「高安」編號為PG-80。經過整修、改裝及重新武裝，使其又恢復砲艦的原貌，該艦服勤後，隸屬巡邏艦隊，擔負起臺灣海峽的巡弋及護航

等任務。民國43年該艦於左營造船廠進行加改裝工程，加強通信及指揮的功能，使其成為兩棲指揮旗艦，擔負兩棲登陸時之指揮、管制、通信及情報等任務，直接隸屬於兩棲部隊司令部。民國44年3月1日該艦奉命更名為「率真」，更改編號為AGC-11，以紀念故海軍總司令桂永清上將。

該艦服勤後曾參加過多次戰役，其中最重要的一次戰役為東山島突擊戰役，在此戰役中，該艦擔任指揮旗艦及聯合指揮部之通信中樞，並負責砲火支援。由於該艦能充分發揮其指揮通信的功能，克盡職責，堅守任務，而使友軍能順利登陸，攻佔東山島，18日又能掩護友軍安全撤離，此役對東山島的中共守軍造成嚴重的損傷，亦收到提升我民心士氣的效果。民國57年4月15日，該艦因艦體及機器均過份老舊，維修困難，且部分裝備亦不適合現代海軍的需求，而奉令除役。(取材自老軍艦的故事)