



胡錦濤主政後的對臺政策 及其對兩岸關係之影響

作者／瞿毓峯

摘 要

自2002年年底胡錦濤從江澤民手中接任「總書記」至2004年9月接掌「中央軍委會主席」，胡錦濤正式地成為中共第四代集國家、軍事、對臺決策的領導人。2006年1月，中共方面宣稱不再紀念「江八點」，未來對臺政策則以「胡四點」為主要政策依據，更顯示出，胡錦濤在權力逐步穩固下，非但主導中共對臺政策，在其靈活兩手策略、軟硬兼施的運作下，更成為主導兩岸關係發展的關鍵人物。

從中共對臺政策的歷史來看，「八一七公報」標誌著中共對臺政策開始以「和平統一」取代「武力解放」的政策主軸，並在鄧小平的「改革開放」政策推展下，逐漸開啓了兩岸的交流活動。總體來看，胡錦濤對臺政策是在「一個中國」原則不變下，以「寄希望於臺灣同胞」為政策主軸，並用「軟硬兩手」，「以經促統」、「以民逼官」，孤立執政的民進黨政府，並在「操之在我」的政策議題上，大方對臺釋出利多；同時制定「反分裂法」，加強進行飛彈部署，顯示出其政策「軟的更軟，硬的更硬」之主要特色。

關鍵詞：兩岸關係、反分裂法、八一七公報、江八點、胡四點

壹、前 言

自1978年鄧小平提出改革開放以來，中國大陸的進步儼然是一副新的面貌。顯然，

中共近年來，在國際自由資本和現代科技競相輸血助長之下，從江澤民時期的「大國外交」，到胡錦濤上任後的「和平崛起」論述，^①其經濟、軍事實力迅速增強，並開始

①：林中斌，「中共建構中之國家發展戰略，和平崛起論」，以智取勝（臺北：全球防衛雜誌出版社，2005年1月），頁211。

胡錦濤主政後的對臺政策及其對兩岸關係之影響

向全球擴張，突顯中共企圖在國際間扮演起相應的區域強權角色。

兩岸問題若就結構而言，因為牽涉到美國、中共的國家戰略利益與權力的競逐，須以宏觀（macro）的角度來解釋兩岸政策的成因與互動。針對此一部份，本文將以國際宏觀與國內微觀（micro）理論，剖析當前胡錦濤個人的意識形態、政權所面臨的環境，及其對臺策略與兩岸關係的影響。

貳、影響胡錦濤對臺政策之因素

一、胡錦濤的執政理念與行事風格

（一）執政理念

從中共建政後的統治文化來看，國家領導人的意識型態、權力及目的均影響著整體國家的走向，毛澤東時期超英趕美式的「大躍進」與鄧小平時期著名的「改革開放」等，不論其走向選擇的對錯，對於國家整體的發展都有極重而深遠的影響。從江澤民時期起，國家領導人的角色逐漸轉型，不若開國第一、二代屬於魅力、革命型領導人，轉而以個人專業能力、團派背景等因素影響整個統治的走向。

中共領導人的權力繼承進行至今到第四代，逐漸走向建構制度化的傾向，這樣的發展，弱化了領導人「意識型態」與「權力目的」對於國家整體走向的影響。實際上，在共產主義的政治文化下，國家最高權力機構的建置仍未完全制度化，因此，人為因素未可完全排除。另一方面，胡錦濤本人學水

利工程出身，長期擔任政工幹部，不諳外語，因此胡錦濤本人在執政的理念上，對於西方的自由民主制與多元發展的社會文化較無瞭解與認同，因而有些許偏見之心態。

因此胡錦濤主政的意識型態，基本上是遵循著中共既有的「一黨專政」思想，維護共產黨長久執政為首要目標，儘管上任後提出了許多新的口號政治，然而，重點仍然不脫以共黨執政為核心的政策思維。

整體而言，胡錦濤的權力取得是在相對平穩的情況下，而非歷經權力鬥爭後所取得的。因此，在其主政之後，在意識型態上採取相對保守與謹慎的態度則不難想像，畢竟其權利的繼承，有延續中共一黨專政的重要使命。在胡錦濤任內，雖然沒有統一臺灣的急迫感，但亦不容臺灣逕自走向偏離「一中」軌道的原則之下，胡錦濤對臺政策必須在某種程度上顧及其承接中共執政，新舊價值傳承與轉變，及回應國內外環境、拉住臺灣等多面向的發展。其所採取的理念與原則，毋寧是「守成」為主、「開拓」為輔。然而在面對新形勢下的兩岸關係，胡錦濤似乎也更能夠運用大陸既有的優勢，對臺遂行軟硬兼施、兩手兼攻，逐步收攬民心的統戰手法。

（二）行事風格

從胡錦濤個人層次來看，其生於1942年12月21日，在西洋12星座中的個性特質分析上，屬於陽性、火象的「射手座」，為人豁達、樂觀及熱心，擁有全面的人生觀，重

視自我實現，勇於接受挑戰，思考方式是條條大路通羅馬，天無絕人之路；處事具豐富創造力，不停變化事情，重視速度與創意，係屬有魄力和活力的領導能力。^②

2004年9月，中共國家主席胡錦濤由江澤民手中接下中央軍委主席的職務，正式宣告其為中共黨、政、軍的領導人，然而，外界對於胡錦濤是否能夠完全掌握中共實際領導權仍存有疑惑。^③2003年SARS（非典型肺炎）在中國大陸爆發，同時引發中共在世界上形象的負面衝擊，^④在此一事件中，胡「快刀斬馬謖」撤換北京市同屬共青團政治血緣的市長孟學農，以及屬於江系人馬的衛生部長，藉此也向國內外展現其明快的危機應變風格。^⑤

在胡錦濤上任後，立刻走訪窮鄉僻壤，關心大陸貧苦民衆，屢屢強調「執政為民」，要求百官過簡樸生活、堅持發揚艱苦奮鬥作風，儼然成為改革開放以來受到忽略的廣大貧窮內地老百姓的代言人。^⑥此外，他在新一屆政治局的第一次集體學習的會議

上，安排的是聽大陸法律專家講座憲法；胡錦濤在主持這項學習時強調，要切實加強法律監督，保證憲法和其他法律得到貫徹實施，^⑦強調是以「依法治國」做為自己政權正當性的依據。從所提出的政策與實踐來看，胡錦濤所提倡的這些施政作為有一個基礎的核心，亦即以「法治」為基礎。由此觀之，胡錦濤在執政前幾年所提出的這些治國口號，一方面求其早日樹立個人的執政權威性，另方面也為自己與前任江澤民時期做出一明確的分別。

綜上所述，儘管胡錦濤個人的性格具有靈活與接受挑戰的特質，然而面對中共龐大的統治機器，與共黨長期統治下所形成的陋習以及諸多的內政問題，在其權力穩固之前，胡錦濤或許只能扮演一位「廚廂式的改革者」，不具有大刀闊斧的改革氣勢，僅能從傳統與制度中尋求其權力穩固的奧援，諸如提出所謂的「新三民主義」、「和諧社會」、「以民為本」等口號。然而，實際上對於社會上日益突顯的核心問題，卻無法拿

②：陳靖怡，星座上班族（臺北：聯經出版事業公司，1997年4月），頁182-189。

③：「江澤民未全退中共內部不滿，林中斌：胡錦濤目前仍謹慎被動，未來領導地位恐不如江」，自由時報（臺北），2002年11月30日，10版；「時代雜誌專文不看好胡錦濤，淡大教授阮銘：胡錦濤接班的變數在江澤民」，臺灣新生報（臺北），2002年4月20日，2版。

④：「大陸錯失防治，世衛嚴抨秘書長籲下不為例，胡錦濤指示衛生單位與臺港專家共商對策，我表支持」，中央日報（臺北），2003年4月8日，6版。

⑤：「中國江胡恩怨SARS引爆鬥爭，胡錦濤、溫家寶、朱鎔基大結盟，一舉換下江澤民人馬，開明派目前佔上風」，自由時報（臺北），2003年5月3日，10版。

⑥：「紐約時報：胡錦濤展現民粹主義作風」，中國時報（臺北），2003年1月13日，11版。

⑦：「胡錦濤強調要貫徹憲法」，中國時報（臺北），2002年12月27日，A13版。

胡錦濤主政後的對臺政策及其對兩岸關係之影響

出有效的因應政策，在在顯示出中共政權縱然提出許多提振民心的治理口號，卻難以改變其輕忽民衆生命安全，卻只注重政權穩定的本質。

二、中共內部環境

(一)權力繼承

由於中共任用權力傳承的封閉與不確定性，以及沒有一套法制的遊戲規則，因此，從個人出身的背景到團派關係等都會影響到領導菁英的產生與傳承。正因共產黨國家沒有創造出一套明確的政治繼承遊戲規則，每次都要透過根本不能預知後果的權力鬥爭進行政治繼承，使得共產黨統治制度以及其政權穩定性每當遇到政權轉移時，勢必經過一番考驗與觀察。持平而論，中共黨和國家的領導幹部晉用升遷制度，在鄧小平的規劃下，近年在中央及地方上都已初步的建立了一套選拔、任期及轉換的人事規範和方法。唯有在中央高層如軍委主席、政治局常委等最高領導階層人選的選拔標準和任期制度等，在具體的規範上仍然付之闕如。^⑧一方面顯示出這個問題牽扯的複雜性，一方面也說明了這項問題並非強人個人意志可以完全主導，必須得到其他派系或黨國元老們的共識方可爲之。

因此，胡錦濤在「十六大」後雖然接

任了黨與政的領導人，然而在江澤民尚未釋出軍權之前，外界對於胡執政仍不看好。在「十六屆四中全會」後隨著江澤民釋出軍權，儘管外界對人事變動、鬥爭的傳聞不斷，但胡錦濤並未在2005年的「十六屆五中全會」冒然進行新一波的人事安排，顯示保持社會穩定才是當務之急；爲此，他必須延後接班人或高層人事規劃。專家預測中共政治情勢，未來「團派」所代表的「平民聯盟」，將與包括代表高幹子弟、有上海工作經驗的幹部、海歸派企業家組成的精英聯盟合作、互補，同時相互制衡。亦即中共領導模式將由強人政治走向兩個旗鼓相當的派別或聯盟共治天下。^⑨

綜合來看，中共政治是一個以權力爲核心的國度，而非制度的國度。任何領導人想在大陸現有的體制下推動自己的理念與政策，首先必須集中足夠的權力，無論是在決策層，還是在地方政府，如果沒有一班人馬做爲政治上和權力上的保證，則任何的政策宣示都將成爲空談。^⑩因此，胡錦濤自從主政以來，地方省級單位逐漸增多共青團派幹部，顯示出胡逐漸從地方進入中央的人事佈局，只因在其本身權力尚未穩固，以及江澤民爲主的團派勢力尚未完全退出的情況下，胡錦濤仍將採取較爲緩和的動作，逐步地完

⑧：李成，「十六屆中委會人事構成及其權力均衡」，丁樹範編，胡錦濤時代的挑戰（臺北：新新聞文化事業有限公司，2002年12月，初版），頁33。

⑨：「胡團派結合精英聯盟制衡共治」，中國時報（臺北），2005年8月17日，A11版。

⑩：林克，「胡錦濤的謀略與現實」，商業周刊（臺北），2005年10月31日，頁168。

成其人員佈局。

(二)黨軍關係

毛澤東說：「槍桿子出政權」。中共的政權確實是在「萬里長征」中用鮮血與槍彈中建立的，而中共第一代的黨國元老，多半都經歷過革命戰爭的洗禮，聲明軍隊對於政權穩固的重要。鄧小平在政權轉移的過程，為自己保留中央軍委的職務，同樣的情況也在江澤民權力轉移的過程發生。中國大陸是個以黨領政的國家，而黨的權力與力量則來自於對軍隊的控制，因此，鄧、江二老都在最後時刻釋出軍權的思維則不難理解。

胡錦濤於2004年9月正式接下了中央軍委的職務，權力接班至此才算完全。在老一輩革命家掌權的時代接近尾聲後，中共新一代的領導人，多數已沒有一、二代領導人所擁有的軍事背景與淵源。在江澤民之後所謂的後強人時期，文人領導必須透過協商談判，運用利益交換等手段，以換取軍隊對他的支持。集體領導原則是中共權力政治的特徵，以胡錦濤為核心的第四代領導班子，在進行的權力過渡中，也面臨同樣的境況。這種透過政治結盟以鞏固權力基礎的代價，是必須給予結盟團體利益報酬使得維繫。這也

是軍隊得以在後強人時期的中共政治領域中，擁有前所未見的影響力之原因。^⑪因此，在胡錦濤掌軍權後，中共黨內的政治團結與否、或者明爭暗鬥、在這個共乘中，軍隊將如何扮演其角色？服從哪一個領導？凡此種種皆對中共的黨軍關係投下了一定的變數。^⑫

(三)經濟發展

①經濟發展問題

1.宏觀調控

早在1993年以來，中共當局就意識到經濟發展將呈現過熱現象，因此開始從宏觀的層面自經濟發展的方向與市場機制進行調控。「宏觀調控」金融改革其目的在於加強中共中央政府維持經濟秩序及分配金融資源的能力，在擺脫1980年代以來的「治亂循環」經濟改革怪象，而成就「軟著陸」，使中共中央政府近年仍能充分掌握國有金融體系的資金，配合政府積極財政的各項投資。^⑬

然而，國有銀行體系內資金調控權的向上集中，造成近年金融體系內資金流向中央政府、大城市、大企業集中的情況，對目前最困擾中共政府的內需不振、農村破

⑪：陳志洪，江澤民時期中共黨軍關係之研究（高雄：國立中山大學大陸研究所碩士論文，2002年6月），頁53-62。

⑫：段復初，「中共十六大後的黨軍關係——新模式的觀察」，第七屆國軍社會科學研討會論文，2004年11月4日。

⑬：趙學維，「從財政問題看中央地方關係」，胡錦濤時代的挑戰（臺北：新新聞文化事業有限公司，2002年12月，初版），頁233。

胡錦濤主政後的對臺政策及其對兩岸關係之影響

敗及區域差距等經濟問題都有深遠的影響。長期以來，中共「重增長、輕發展」，造成社會發展嚴重落後於經濟發展，不僅與「和諧社會」目標相悖，且經濟發展本身亦受嚴重制約。

2. WTO衝擊

加入WTO迄今，經貿之不利影響尚未浮現，中國大陸經濟仍持續快速成長，一方面原因是由於中共憑藉其低廉的勞動力、土地成本及龐大內需市場，成為世界製造業競相投資之焦點，原本中共國內外所擔心進口大增的情況並未發生，如汽車產業，反而由於中國大陸在代工及低階產品而具有相對優勢，加上國際經濟情勢的變化，農產品及原物料價格先後上漲，使得中國大陸進口壓力減輕，而出口則不斷擴張。

另一方面，由於中共開放國內市場時程先後不同，具國際競爭力產業於加入WTO初期開放影響不大。但2005年起由於中國大陸將逐步開放其服務業之國內市場，商品進口關稅進一步降低，批發零售、金融及觀光旅遊等產業也將逐步開放外資加入競爭，並可能以併購方式快速進入中國大陸市場，因此加入WTO面臨之挑戰與衝擊，未

來兩年才是真正考驗之關鍵時期。^⑭

㊟區域發展問題

1. 貧富不均

對中國大陸社會所帶來的衝擊，首重的是「貧富不均」之問題。根據「聯合國開發計畫署」的統計數字，中國大陸目前占總人口20%的最貧困人口占收入或消費的份額只有4.7%，而占總人口20%的最富裕人口占收入或消費的份額高達50%。據此看來，中國大陸社會的貧富差距已經突破了合理的限度。^⑮中共貧富差距擴大的幅度過大，速度過快；在短短20多年的時間裡，中共已經從一個財富「均平主義」盛行的國家，^⑯轉變為貧富差距擴大現象嚴重、收入差距超過國際上中等不平等程度的國家。

改革開放20多年來，中國大陸經濟由人均國民生產總值不足2,000美元，增加到目前的1,700多美元。在東南沿海地區，如長江三角地區，人均國民收入高達4,000多美元，其中，東南地區的國民生產總值要佔中國大陸的一半以上。而在內陸地區甚至還有一定的人口連溫飽問題都沒有得到解決。這種地區發展不平衡，不僅制約了中西部地區的市場擴張能力，同時也嚴重限

⑭：強永昌、鍾芸香，「『入世』後過渡期的中國對外貿易」，臺灣經濟研究（臺北），2005年11月，頁77-87。

⑮：「大陸面臨能源吃緊與社會行事嚴峻之挑戰」，中共研究（臺北），2005年9月，頁11。

⑯：「均平」是小農社會的特徵之一。歷代農民戰爭都把「均平」放在口號上或行動上。農民起義中的「太平」就含有平均的意思。

制了這些地區的消費結構的轉變，使中國大陸市場表現出明顯的分割性。^⑮

北京理工大學經濟學教授胡星斗認為，如果中共真正實施市場經濟，東西部差距本應縮小：「因為按照市場經濟梯度發展的規律，如果不同的地區之間差距太大，那麼那個落後地區它必然是資本匱乏的，是勞動力比較便宜的，在產品、技術各方面都是比較匱乏的。那麼發達地區一些企業家自然就會把資本、技術轉移到不發達的地區。所以實際上市場經濟是天然縮小地區差距的；但是一個不健康的市場經濟，或者說一個受到權利干擾的市場經濟，那麼可能就朝相反的方向發展」。因此，中共政府的過多干預造成目前中國大陸東西部差距的擴大。

2. 區域發展不均

中共自建立「社會主義市場經濟」體制以來，明確地確定了重點開放沿海地區，逐步向內地開放的多層次梯次推進之對外開放戰略，形成全方位、多層次、多領域的開放格局。中共開放的地區過度集中在中國大陸的東部，特別是沿海地區，形成了包括人口的對外開放前沿地帶。中國大陸人民生活水準迅速提高，但是東西差距、城鄉差

距仍相當大。

據中共官員表示，這主要是由於歷史的原因，自然條件、地理位置，以及社會的原因。現在西部地區人均國內生產總值僅相當於東部沿海地區的40%，^⑯東西區域經濟發展的嚴重失衡為中國大陸的國家發展帶來相當大的困難；例如稅負的不公平，造成國家整體發展的障礙。

2005年1月舉行的中共「中央經濟工作會議」上，促進中部地區崛起，首次被列為2005年中國大陸經濟發展的重點之一。會議提出，促進區域經濟協調發展是結構調整的重大任務，實施西部大開發，振興東北等老工業基地，促進中部地區崛起，鼓勵東部地區率先發展，實現相互促進、共同發展。^⑰繼而中共在2005年的「十一五規劃」中又提出「中部崛起」戰略，分析人士指出，這顯示了中國大陸促進區域協調發展，推動經濟長期穩定增長的決心。

(四)「三農」與失業

①「三農」問題

所謂「三農」問題，係指廣大農村中的8億農民（約占大陸人口60%），所面臨的農村、農民、農業問題。其問題關鍵在

⑮：強永昌，「中國宏觀經濟現況及政策趨勢」，臺灣經濟研究院，2005年7月：
<http://www.tier.org.tw/13chinaeconomic/EcoNow.htm>

⑯：「李子彬從三個層面分析中國東西部經濟差距」，中新網（北京），2003年3月8日：<http://www.chinanews.com.cn/n/2003-03-08/26/280250.html>。

⑰：新華社（北京），2005年1月31日，2版。

胡錦濤主政後的對臺政策及其對兩岸關係之影響

於：農業收益大幅度下降、農民收入停滯不前、鄉鎮企業萎縮、農民進城打工處境艱難、鄉村兩級幹部腐敗、農民不合理的負擔過重等。

事實上，中共的貧富差距往往又是不公平競爭的結果。許多富豪本身是前官員或官員親屬，他們依靠以權謀私，權錢交易致富，更多富豪是靠行賄受賄，官商勾結、偷稅漏稅發起的。中共體制上的腐化與專制型態是未能妥善處理農村問題的重要關鍵。即使中共現在表示建設「全面小康社會」是黨和國家當前和今後這個時期的中心任務，而解決「三農」問題更是其中「重中之重」，但在中共地方官僚貪污腐化嚴重，據大陸學者胡鞍鋼研究指出，中共官僚貪污在整個1990年代後期造成的經濟損失，平均每年占GDP的比重在13.3%至16.9%之間。^{②①}此一情況背後涉及中共體制上過於集中的權力結構，以致腐敗難以鏟除。因此，「三農」問題牽涉到中共的政治體制與經濟發展政策的核心，如不從治本做起，則「三農」問題恐成中共社會瓦解的一大力道。

㊦農村凋敝與失業問題

中國大陸絕對貧困人口的年平均收入標準為668元人民幣，低收入人口的年平均收入標準為924元人民幣。^{②①}而世界銀行訂立的絕對貧困線標準是每人每天收入10美元，約合年收入3,000多元人民幣，約是中共官方訂立的絕對貧困線標準的4倍多。^{②②}此外，在城市中，高達數千萬的下崗工人，既沒固定工作，收入也嫌微薄，甚至在都市地區尚不足糊口的下崗職工，如不加以審慎處理，可能會是導致城市社會秩序不穩的潛伏因素。^{②③}

在過去的十幾年中，儘管中共國民經濟以8%以上的速度增長，但是農業幾乎成爲一個無利可圖的產業，農民的收入停滯不前，而且大部份農民的收入基本上是下降的。在加入世界貿易組織的情況下，國內大部份農產品價格將遠遠高於國際市場價格，通過大幅度提高農產品價格來提高農民收入是不可能的。

在「三農」問題上引發的危機將是治理危機。除此之外，中共地方政府的稅目

②①：徐斯儉，「『十六大』前後中國的政治改革的動向」，胡錦濤時代的挑戰（臺北：新新聞文化事業有限公司，2002年12月，頁122-149。

②②：「2004年中國農村貧困狀況監測公報」，中共國家統計局，2005年4月21日：<http://210.72.32.6/cgi-bin/bigate.cgi/b/g/g/http@210.72.32.26/was40/search>。

②③：「中國城鄉居民收入相差六倍」，大紀元時報（臺北），2005年9月8日：<http://www.epochtimes.com.tw/bt/5/9/8/n1045991.html>。

②④：丁元竹，「2010年中國的三種可能前景—對98名政府與非政府專家的調查與諮詢」，2004年2月20日：http://www.superlogos.com.tw/china_future_2010.doc。

繁重，致使中國大陸農民必須負擔政府大部份的稅收，並且中共地方政府在所謂「黑幫化」的腐化之下，²⁴受到地方幫派的影響，操弄著地方自治事務，為一己之私利，而以不當暴力或強徵豪取的手段壓榨地方農民百姓，更是引發中共地方統治危機的導火線。

(五)民族問題

㊟中共近年民族主義的發展

學者Gellner：「民族主義」是一種有關政治合法性的理論。對執政長達半個多世紀的中共而言，「意識形態」乃統治合法性之重要基礎。中共官方意識形態主要以「共產主義」、「愛國主義」、「集體主義」和「社會主義」所組成。「共產主義」為意識形態正確性之依據；「社會主義」是階段性理論綱領；「集體主義」是組織控制的依據和理論基礎，「愛國主義」則是凝聚人心的口號和旗幟。當前，中共亟需一種新的意識形態來重建與鞏固其政權和提高其統治能力。而中共運用愛國主義情緒隱含以下目的：1.對內轉移社會矛盾壓力。2.對外對抗美日強權。

當前中共所面臨的國土分裂勢力，主要有西藏達賴喇嘛為首的流亡政府與2002年成立的「全世界東土耳其斯坦解放組織」等數十個新疆海外分離勢力，中共宣揚愛國主義，一方面凝聚國內民族團結，一方面是將

分裂問題國內化，以阻絕國外勢力的干擾。

㊟中共內部的民族問題：新疆、西藏

1.新疆問題

新疆為一多民族聚集的地區，其中漢人與維吾爾族人兩大族群佔絕大多數人口；在新疆的少數民族，其文化、歷史、宗教、風俗等都與漢人不同，長久以來，民族融合困難，加上過去不當的民族政策，以及外力的介入都是新疆問題的來源。由於新疆富含煤、油、天然氣等資源，對中共近年積極尋求新能源而言，其戰略地位相當重要。南疆蘊藏豐富的石油，使中共政府更不願放棄新疆而任其獨立，石油資源的確使中共政府將新疆視為戰略要地。此外，中共在新疆採取限制宗教活動之動作，也引起維吾爾軍民的反感。在「伊犁事件」之後，中共開始嚴加取締未登記的清真寺，查獲後便勒令關閉。另一方面，中共也禁止當地回教組織對兒童及青少年所開設的古蘭經讀經班，並嚴格限制回教教士的年齡與資格，更規定共產黨員不得前往清真寺朝拜，這都是造成維族在漢人統治下衝突不斷的導因。

2.西藏問題

西藏位處於亞洲中心，除了東、北方與中國大陸領土相連接外，南方與印度、不丹交界，西邊則有喀什米爾、巴基斯坦、阿富汗等國相鄰，由軍事的角度視之，

²⁴：林克，「中共地方政權黑幫化」，商業週刊（臺北），939期，2005年12月，頁160。

胡錦濤主政後的對臺政策及其對兩岸關係之影響

西藏的高原地形提供了易守難攻的環境，以目前中共與印度在領土上仍存有爭議的時候，西藏的戰略位置更為顯要。此外，獨特的地形與氣候使西藏富藏能源資源以及礦產資源，目前已知至少有90種以上的礦藏，其中鉻鐵礦儲量具全國之首；鋰的遠景儲量居世界前列，是中共鋰礦資源的基地之一。

三、國際環境

當前，中國大陸經濟發展為全球各國所關注的熱點，各貿易大國或區域更是對之趨之若鶩，中共挾其在全球經貿上的長足發展與重要地位，逐步強化其在國際政治上的大國角色，而提出「中國和平崛起」的論述，並以「大國外交」展示其自信的作為。在這目標認知的指導下，中共從1990年代推動所謂的「睦鄰外交」，與周邊國家維持良好的互動，減少周邊國家對其崛起的排斥感與敵意。然而，中共持續的擴軍，對區域大國諸如日本、印度等造成了心理的壓力。未來，中共如何在顧及其國家利益與發展的前提下，與周邊大國日、俄、印維持合作夥伴關係，並與周邊區域如東協、中亞五國、巴基斯坦等在不同議題上進行合作，廣建「夥伴關係」並藉此讓其他國家承認其大國地位；俾利在國際上化解「中國威脅論」以及大國的遏制、在國內制約分離主義、在周邊安定的環境下加入國際體系發展經濟，使中共的

綜合國力更加提昇，這將是中共第四代領導人未來在外交上所必須面臨的重大課題，也左右了胡錦濤對臺決策的思維。

參、胡錦濤對臺的政治政策及其對兩岸關係的影響

一、中共對臺決策組織

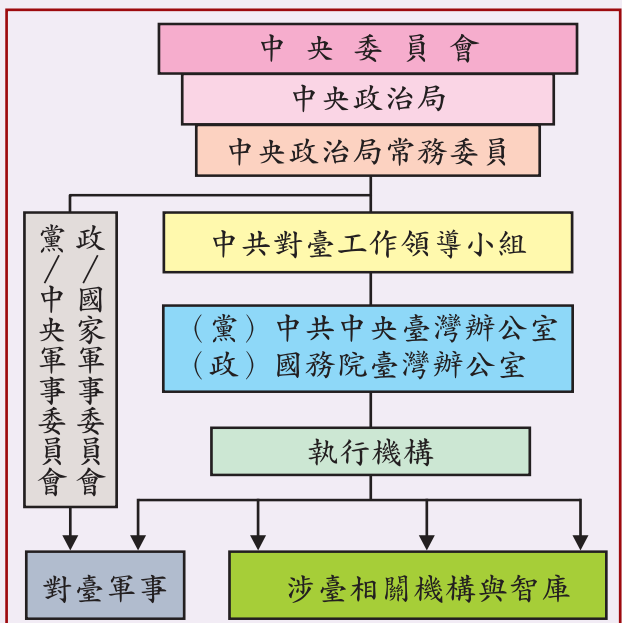
中共對臺決策組織機構（參圖一），除國家領導人外，還有其所領導的「中央政治局」。在國家領導人之下，中共設立一「中央對臺工作領導小組」，其層級等同於國務院下轄的主管機關，只不過它不隸屬於國務院，而是由國家領導人直接領導。

為結合決策和執行工作上的需要，中共中央在建制機構外，在中央政治局之下設置各種分口把關小組，例如：處理涉外事務的「中央外事領導小組」、研議財經政策的「中央財金領導小組」，以及有關臺灣工作的「中央對臺工作領導小組」。其目的主要透過黨小組的運作以統一領導事權，並發揮最高決策與協調功能。²⁵具體而言，中共所有對臺統戰組織，是直接或間接由中共「中央政治局」領導，而中共「中央對臺工作領導小組」則是北京制定對臺統戰的決策核心，中共的大政方針在「政治局」，具體部署在書記處，具體執行和細節決策屬政府機構及其黨各種專責領導小組。胡錦濤以其身處中共

²⁵：嚴家其，中國大陸地區的政治制度（臺北：行政院大陸工作委員會，1991年6月），頁15-16。

的黨、政領導地位，無疑升高對臺工作之層次，並強化對黨政軍以及社團組織領導協調功能。所以，在對臺事務的決策方面，中共「中央對臺工作領導小組」絕對是個關鍵性的決策機構，其決策方式可依小組人員的組織結構、領導人的權力大小、領導方式及事務的性質而定，其他非主管單位的個人未必會對中央的對臺政策有太多意見，使得中共一條鞭的領導方式得以確立並沿用至今。²⁶

圖一：中共對臺決策組織圖



資料來源：作者自繪。

二、胡錦濤對臺政治政策

中共對臺政策的最終目標在於兩岸統一，因此在政治層面上，其核心利益在「主權統一」問題。因此，胡錦濤對臺政治政策的重點在因應臺灣走向「法理臺獨」的可

能。自胡錦濤上任以來，從其所發表過的三次「胡四點」的聲明，其一貫的主張與核心理念乃「一個中國」原則與「寄希望於臺灣同胞」，鼓勵兩岸同胞加強交流（參附表），顯示出胡對臺政策在基本戰略目標不變，並因應著新形勢下的兩岸關係，以不同的方式來進行對臺統戰，而這一個新的戰術正是「寄希望於臺灣同胞」，加強兩岸交流的「以交促統」，「以交防獨」之策。

在2004年胡錦濤逐步掌握軍政大權後，對臺除了延續「一個中國」政策與「江八點」外，胡錦濤在2003年所提的舊「胡四點」以及2005年制定「反分裂國家法」後對臺政策的「四點意見」，配合經貿關係的吸引力，以及中共在區域間所展現的經濟實力與影響力，逐步地將對臺政策由被動的方式扭轉為「主動出擊」，讓臺灣窮於應付的局面。

三、胡錦濤對臺政治政策與兩岸關係

自陳水扁總統上任以來，宣示了「四不一沒有」的政策，歷經了一段中共的「聽其言、觀其行」的觀察期，不到兩年，政府又提出了「一邊一國論」，試圖重新定位兩岸關係。2003年總統改選在即，政府當局又提出了「公投制憲」，反飛彈「防衛性公投」，一時之間，又在美、「中」、臺三方關係激起浪花。臺獨是民進黨面對兩岸關係未來發展的主張，然而在現實的兩岸關係中，法理

²⁶：沈建中，「論中共對臺工作組織—以中共中央對臺工作領導小組為個案研究」，共黨問題研究（臺北），第24卷，第1期，1998年1月，頁39-48。

胡錦濤主政後的對臺政策及其對兩岸關係之影響

與事實的臺獨又不見容於中共當局，亦不利於臺海現狀的穩定。

就中共而言，從其「十六大」的政治報告中所提出的未來20年將是「中國崛起」的難得「戰略機遇期」，因此對中南海當局來說，為政之道亦在於維持國內社會穩定，全力發展經濟，解決經濟發展過熱的弊病，諸如貧富不均、農村問題等，臺灣的領土主權反倒是其次；但就臺灣本身的戰略意義而言，臺灣充裕的資金、先進的工業組裝生產技術，正是中共邁向「世界工廠」之所需，過去幾年，臺資佔大陸市場所利用的外資之前幾名，因此，來自臺灣的經濟利益是其經濟發展的動力之一。

臺灣處於略強競逐的戰略結構下，就「新現實主義」的角度而言，勢必要採取謹慎的作為，維持區域的權利平衡，這是身為一個小國，有限選項中的安全抉擇。而胡錦濤上任後，基於追求其戰略機遇的前提不變之下，選擇以經濟發展為重；對臺工作則以「防獨」為主，透過民間、在野政黨的「促統」作為為輔，逐漸壓縮臺灣政府當局的決策空間。於此同時，國際上透過「大國外交」、「睦鄰外交」的運作，塑造崛起的國際環境，同時藉以壓縮臺灣的國際活動空間，特別是利用美「中」修好的情況下，共同制約臺灣當局的決策作為。

整體而言，中共對臺工作的策略並沒有

附表 胡錦濤主政以來對臺政策的重要主張

時間地點	簡稱與重點	主張的內容
2003年3月11日十屆人大一次會議臺灣團分組會	舊「胡四點」、「對臺工作四點意見」	1.要始終堅持「一個中國」原則。 2.要大力促進兩岸的經濟文化交流。 3.要深入貫徹「寄希望於臺灣人民」的方針。 4.要團結兩岸同胞共同推進中華民族的復興。
2005年3月4日全國政協十屆三次會議聯組討論會	「胡四點」、「四個決不」（反獨主張）	1.堅持「一個中國」原則決不動搖。 2.爭取「和平統一」的努力決不放棄。 3.貫徹「寄希望於臺灣人民」的方針決不改變。 4.反對「臺獨」分裂活動決不妥協。
2005年4月29日胡錦濤與連戰的北京會晤	「新胡四點」（重合作交流）	1.建立政治上的互信，相互尊重，求同存異。 2.加強經濟上的交流合作，互利互惠，共同發展。 3.開展平等協商，加強溝通，擴大共識。 4.鼓勵兩岸民眾加強交往，增進瞭解，融合親情。

資料來源：作者自編。

多大的變化，其基本的內涵與「軟硬兩手」的手段都不算新的作為。「政商分離」的趨勢也一直是中共處理兩岸事務的基本原則。²⁷反倒是臺灣政府當局在大陸政策的變化幅度較大，而在兩岸政府之間引發的大小程度不同的緊張態勢。因此，兩岸關係隨著臺灣方面走向分歧的路線後，「一個中國、各自表述」更少出現在政府公開的談論。就此看來，如民進黨政府對於一中的原則不能作出彈性的處理，兩岸關係仍難脫「政冷經熱」的格局。

肆、胡錦濤對臺的經濟政策及其對兩岸關係的影響

一、胡錦濤對臺經濟政策

中共現階段對臺經濟政策之運作，現在胡錦濤於2003年接掌「中央對臺工作領導小組」後，展現其對臺施政理念與靈活策略之運作。換言之，在堅持「一個中國」與「反臺獨」的基本原則下，擴大兩岸經貿交流，提供經濟實惠，深化兩岸經貿依存關係，並強化爭取臺灣人心，改善中共刻板形象，最終為兩岸統一創造有力與結構性支持力量，顯然是中共對臺經貿政策之主要思路。

另一方面自2004年9月，胡錦濤全面掌握中共黨政軍大權後，積極展現對臺「和戰」兩手策略，變得「軟的更軟、硬的更硬」，一方面制定「反分裂國家法」，壓制臺獨的

發展；一方面在兩岸交流活動，有針對性的對我民衆進行統戰工作。尤其是在我方在野黨領袖參訪大陸結束以後，兩岸交流有增溫現象，中共國臺辦也打鐵趁熱，宣佈多項對臺優惠措施，如開放大陸居民來臺旅遊、開放部份臺灣水果零關稅銷往大陸、對在大陸高等院校就讀的臺灣學生實施與大陸學生同等標準收費、進一步為臺灣居民出入境提供便利、逐步放寬臺灣民衆在大陸就業的條件等等。換言之，中共幾乎已放棄「寄希望於臺灣當局」的想法，全力主打「更寄希望於臺灣人民」的策略，直接訴諸臺灣人民，希望博取民衆的好感。在此背景下，國臺辦法規局、投訴協調局應運而生。

此外，中共現今對臺策略，明顯區分「臺灣當局」與「民意」，即對臺灣方面實施不予談判的杯葛手段，對臺灣人民則從事極力拉攏的統戰手法。中共希望能將兩岸的經貿聯繫與兩岸的政治分歧區分開，加強與臺灣民衆的工作和強化兩岸經貿、文化關係，並開展兩岸直接「三通」；目前，中共以臺灣五百大企業為積極爭取目標，達到「以民逼官、以經促統、以商圍政」的策略。

「直航」是當前打開兩岸經貿問題的鎖鑰，是中共當局所要推動的重中之重。但囿於當前兩岸的政治僵局，中共暫且以春節包機的模式進行。2005年兩岸春節包機談判於

²⁷：「學者觀點：胡錦濤拉攏臺商，政治意圖明顯，張五岳：試圖透過政經分離的對臺策略達到『以經促統』」，青年日報（臺北），2003年12月26日，2版。

胡錦濤主政後的對臺政策及其對兩岸關係之影響

短期內就獲得成果一事，雙方航空界後來都予以盛大的慶祝，且在2007年大陸方面將於4月開放大陸民衆來台觀光，可望會有突破性良善的發展。

大陸以區域經濟為特色的競爭格局正在形成，不管面對長江三角、珠江三角或西部大開發、東北工業基地振興，及再次提出福建「海峽兩岸經濟區」這一發展構想。然而，以上設計能否成功，兩岸「直航」是重要的關鍵，兩岸「三通」後，臺灣成為「海峽東岸經濟區」，相對福建「海峽西岸經濟區」，則既具有為兩岸形成一經濟協作區奠定基礎的作用，自然也將臺灣融入大陸區域經濟圈一環的作用。由此觀之，則不難想見中共極力推動直航的背後動機。

綜合上述，中共對臺政策的本質與基調，還是沒有變化，在經濟方面，以各式各樣的方法，讓臺灣逐漸被大陸所吸引住，大陸當局始終採取「以經濟促政治」的交流策略。²⁸更使得我們在主張自我意志時，受到層層的限制。僅給臺灣一種選擇，即走向中共所設定的一條路，以「一國兩制」走向統一。

二、胡錦濤對臺經濟政策與兩岸關係

中共對臺經濟政策的精神在於延續「一國兩制」的精神。因為兩岸之所以長期不能統一的重要因素之一在於「制度」的差異，

從而衍生出的不信任感。中共希望藉由制度的設計，促成兩岸的統一，而所謂的制度設計即「一國兩制」。中共堅持「一國兩制」適用於臺灣回歸「和平統一」，理由包括：「中國」長期以來就是一個統一的大國，在日益激烈的國際競爭中，「中國」的內部聯繫只能更密切，而不能更鬆散；依「一國兩制」構想實現統一，既可保持「中國」的單一制傳統，又可吸收複合制國家的部份合理的設計，有利於調動各方面的積極性。²⁹

但事實上，兩岸由於長期的分治，以及意識型態大相逕庭，以至於自「改革開放」後兩岸交流至今，仍然無法有效地消弭兩岸政府之間的歧見。此外，臺灣內部亦因「意識型態」的劃分，致使在政策的制定上，難以取得一個理性的討論空間。近年來，隨著中共經濟的高度發展，兩岸經貿遂成為對臺統戰的「前鋒部隊」，在當前臺灣內部政經不同調、意識型態分歧的情況下，卻也對我方內部的政治、經濟都產生了莫大的衝擊。

無可否認的，「經貿交流」與「國家認同」是兩個不同思考兩岸關係的觀點，從不同的觀點出發會得到互異的結論。然而，以長遠來看，大陸市場具有相當的政治風險，並且隨著各國資金的進入，臺商在大陸的優勢將會逐漸消失，如果不持續提昇產業的升

²⁸：蔡英文，「兩岸關係與我們的對策」，國際扶輪3510地區第5屆年會，2003年3月2日：
<http://www.mac.gov.tw/big5/cnews/ts920302.html>。

²⁹：潘錫堂，「一國兩制對臺不具可行性的原因分析」，中華日報（臺南），2002年4月1日，9版。

級，則大陸市場對我而言，也將不再具有如此高度的指標意義。

伍、結 論

中共對臺戰略思維（參圖二），在追求「一個中國」的目標下，「一國兩制」為中共對兩岸未來統一的安排，達成的手段主要有和平統一與武力解放兩大途徑。自「八一七公報」以來，中共宣示將以和平統一的方式，為達成兩岸統一的主要途徑，意味著武力解放將不再為中共對臺作為的主要路徑。因此，循著另一途徑—「和平統一」的方式對臺進行統戰，則主要希望透過兩岸的協商，分階段達成統一之目的。

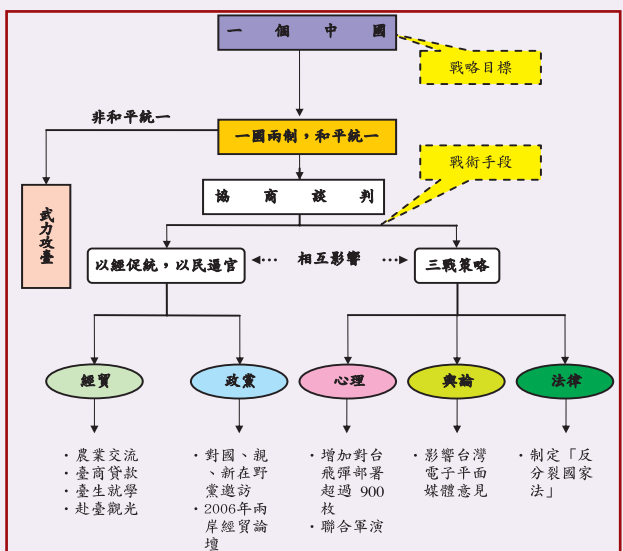
但是，自1998年，中共片面中斷兩岸的協商談判後，此一方式對兩岸關係的處理上形同無有，復以在2000年臺灣總統大選後，在民進黨政府執政下，更無意積極推動兩岸統一，因此兩岸協商更不可得。因應政治談判管道中

斷，臺獨勢力漸漸增長，經濟事務與「三戰策略」遂成為中共對臺政策推動的主要工具。因此，胡錦濤上臺後的對臺政策方面，主要以加強兩岸經濟事務交流與推動包括輿論、法律、心理的內涵為對臺政策的主軸。

2005年以來，中共一方面於年初制定「反分裂法」，並於內容第8條提到，如臺灣有走向獨立的舉動，則採取非和平方式的條文出現，充分顯示出其對臺專斷黷武的一面；另外，旋即在4、5、7月間，分別邀訪臺灣在野政黨至大陸訪問，頻頻釋出善意，推出各項優惠，並設立臺商法律諮詢服務中心。事實上，胡錦濤執政後所面臨的諸多統治問題之根源亦在經濟問題，因此，探究其對臺經濟軟手拉攏，除著眼在兩岸統一的前提下，更有促進內部經濟發展的重要利益。

總體來看，胡錦濤對臺政策是在「一個中國」原則不變下，以「寄希望於臺灣同胞」為政策主軸，並用「軟硬兩手」，「以經促統」、「以民逼官」，孤立執政民進黨政府，並在「操之在我」的政策議題上，大方對臺釋出利多；同時制定「反分裂法」，加強進行飛彈部署，顯示其政策「軟的更軟，硬的更硬」之主要特色。

圖二：中共對臺戰略思維組織圖



作·者·簡·介

瞿毓峯

中正預校2期、陸軍官校53期（73年班）、淡江大學中國大陸研究所碩士，曾派駐美國擔任警衛隊長；現任憲兵學校戰技教學組中校組長。