



臺海兩岸在反恐怖行動中的態度 作為及對其內外關係影響之研究

作者簡介



劉瀚嶸中校，陸官校61期、中國文化大學中山學術研究所法學碩士、法學博士；曾任排長、副隊長、總部準則會作參官、助理教授，現任職於國防大學中正理工學院通識中心。

提要

- 一、中共對於以美國為首推動的反恐怖行動，其態度與作為係支持與積極，從美、中在反恐怖行動中的互動狀況可以瞭解，雙方的反恐怖主義行動合作係基於實際利益層面的考量。其中仍然隱含著若干的問題，特別是美國所認定的「三大邪惡軸心國家」，在中共及俄羅斯或其他國家的眼中未必如是，所以到底應如何界定反恐怖行動的對象，因認定標準與價值觀不一，恐難一致。
- 二、我國值此以反恐怖行動為主軸的國際現勢之際，應有何種態度與作為始能達成穩定國家安全及臺海安全的最高目標？此外，海峽兩岸在反恐怖行動中的互動狀況，將令兩岸關係與臺海安全趨緩或生變？頗值觀察與探討。

關鍵詞：臺海兩岸、反恐怖行動、態度作為、內外關係



前言

自2001年「911恐怖攻擊事件」甫發生之際，美國國內輿論就高調地指出，恐怖主義分子是出自對於西方自由世界燈塔的怨與恨而襲擊美國！有鑒於渠等鎖定的目標並非美國而已，而是所有的「文明世界」國家，因此國際社會必須有責任和義務來共組「反恐聯盟」。

在911事件後未久，美國布希（George W. Bush）總統發表談話，其中更以「如果你不和美國站在一起，你就是和恐怖分子站在一起」^①；「支持恐怖主義分子也是恐怖主義行為」；「中立是不公正的」；「要麼站在美國一邊，要麼站在恐怖分子一邊」的原則劃分敵友^②。此番「不是朋友就是敵人」的論調，被國際媒體與學者專家評論為美國布希政府當今外交政策的教條。

以美國為首的反恐怖行動遂行已將屆7週年，此期間美國政府基於國家利益，積極建構國際反恐聯盟之所需，除重新檢視國家戰略威脅外，並續而調整其全球戰略布局。所以，尋求諸如中共、俄羅斯、英、法、德、日、歐盟等實力國家與組織對於反恐的全面支持與合作，成為美國重要的外交政策。然此一調整，實已牽動了後冷戰時期的國際政治架構，且使得自1945年聯合國成立後所建構的「國際安全辯」功能與國際安全秩序受到相當程度的

影響與挑戰！而此一轉變，亦使得美、中、臺三角關係產生一定的變化與影響！

有鑑於斯，本文研究之動機與目的，旨在嘗試從臺海兩岸當局在反恐怖行動中的態度為切入點，並析論反恐怖行動對於兩岸內外關係影響與美、中、臺三角關係互動狀況，希能從中尋求異同，掌握時勢變化，以找到最佳的平衡點，供主政者與國人卓參。

中共在反恐怖行動中的態度作為及對其內外關係影響

一、中共在反恐怖行動中的態度作為

中共學者認為，隨著911事件發生後，美國運用世界上大多數國家對其遭遇恐怖襲擊的同情，欲建立由其主導的反恐聯盟。在這個聯盟中，美國還特別把俄羅斯、中國、歐盟、日本等有可能在未來對其構成挑戰的國際戰略力量吸納進來，試圖加以利用、約束、監督，不讓他們任何一個成為美國相抗衡的力量，推行美國「單極獨霸戰略」（國際間謂單邊主義），阻止世界多極化的趨勢^③。

而部分中國問題專家認為，從此時開始，中共對於在南中國海發生「中美軍機擦撞事件」所引起的中美關係緊張與脫序現象，進行政策的調整，中共在此際選擇「與美國同在一起」，並在聯合國安理會上投票具體支持美國領導的反恐怖行動^④，旋即得到聯合國安全理事會中、俄、

註①：張偉國，〈從當年抗日看今天反恐〉，<http://washeng.net/HuaShan/BBs/wanhua/b5current/83420.Shtml>，頁1。

註②：葉鵬編，《大國安全觀比較》（北京：時事出版社，2004年7月），頁58。

註③：葉鵬編，前揭書，頁58。

註④：張偉國，前揭書，頁1。



英、法一致通過授權動武，推翻位於阿富汗塔里班神學士政權。吾人可從此處看出中共當局對反恐怖行動，係具體表明支持的態度。

中共於此時國際政治環境上順勢接過了「反恐」的口號，911事件後，世界各國在聯合國安全理事會《第1368號決議》中認定此係對國際和平與安定的威脅，此在《第1267號決議》、《第1269號決議》、《第1333號決議》^⑤、《1373號決議》等相關決議基礎上，加強雙邊及其多邊的合作，全面打擊恐怖主義，使反恐怖主義的活動真正成為全球性鬥爭的前提下^⑥。中共此時對於反恐怖行動的態度作為，將乘勢運用其於聯合國安全理事會常任理事國的席位，以透過包括情報交換與打擊反恐怖主義等各項具體作為，明確的支持以美國為首的反恐怖行動。

二、反恐怖行動對中共內外關係正、負兩面向之影響

(一)正面影響

①對內方面：參與反恐怖行動，首先有助於中共打擊內部新疆獨立運動「東突組織」的恐怖主義。中國現代國際關係研究所研究員任柯直接地指出，當前面臨的最大恐怖威脅來自「東突勢力」，更精確地說，就是以把新疆從中國分裂出去為目標的這股勢力，對中共構成最大的恐怖威脅^⑦。「這股勢力很令人頭痛，而且解決起來難度很高」，這是極端民族主義和

宗教極端主義的結合體，可稱之為「三位一體」的政治勢力，就是指以分裂為目標、以宗教為外衣、以恐怖為手段，比較危險和狠毒；其次，他們跟國外有聯繫或者以外國為活動基地，且有外國勢力插手其中。對此，中共只能藉由通過外交努力與其所在國雙方來共同解決。有些國家常把這些組織作為與中共打交道的籌碼，如果中共能答應該國所提之條件，這些組織的所在國就對他們採取較嚴一點的控制；反之，則可能會鬆綁一些，讓渠等搞點麻煩^⑧。

受到科索沃危機、車臣戰爭和阿富汗內戰的影響，東突勢力認為必須以暴力手段遂行恐怖行動。於是派遣人員至車臣、阿富汗等處取經受訓，並不斷遣人進入新疆展開恐怖活動，使得暴力流血事件層出不窮。其中以艾山買合蘇木為首的「東突厥伊斯蘭運動」更在賓拉登的資助培訓下，已建立一支規模約千餘眾的恐怖武裝集團。

時序進入20世紀90年代末，東突勢力漸次形成以西亞為大本營，中亞為橋頭堡，並以新疆為主戰場的態勢。911事件後，美國組建了國際反恐陣線，中共當局一貫反對恐怖主義，在反恐問題上大力支持美國的同時，把東突勢力歷年的恐怖活動公諸世人，宣布渠等為「國際反恐怖主義勢力的一部分」，在全世界各國強大的反恐浪潮下，東突勢力有所收斂，始終

註⑤：《2003日本防衛白皮書》，前揭書，頁410。

註⑥：逢錦麟，〈伊拉克的國家恐怖主義〉《國防雜誌》（桃園：國防大學出版，民國91年12月），頁53。

註⑦：石雁，〈恐怖威脅距離中國有多遠？中國反恐實力揭秘〉，<http://ee.daoyionline.net/HuaShan/BBS/junshi/b5current/11370.shtml>，頁1。

註⑧：同前註。



拒不承認其恐怖行動，並積極向國際社會表明與恐怖勢力毫無關係^⑨。中共認為此時係東突勢力的「蟄伏期」，但是蟄伏期與放棄兩者之間無法畫上等號，而是暗中積蓄力量，伺機而動。

2002年9月，聯合國安全理事會和美國已正式認定「東突勢力」為恐怖組織，經媒體廣為披露。其中勢力較大、向來激進的「東突厥斯坦伊斯蘭運動」簡稱「東伊運」，更被聯合國與美國同時列為黑名單。

「東伊運」在中國新疆省境內製造多起的恐怖事件，累犯不斷，該組織被聯合國安理會與美國認定為恐怖組織，中共當局對此認為是好事一件。目前該組織已隨著塔利班政權遭美國推翻而打散，內部成員四處流竄，首領迄今下落不明。

此外，就恐怖組織的認定標準下，中共與美國還存在著相當程度的差異，因中共認定所有的東突勢力皆係恐怖組織，而美國則以現有證據來看，僅保守地認定只有一個。所以中共認為尚須不斷地努力，將所有東突勢力組織使美國一致認同渠等皆為恐怖組織。因此，就反恐怖行動對中共之主要影響，就其內部而言，實有助於中共當局藉反恐怖主義之名義，消滅其境內的恐怖組織，瓦解其反對勢力，以行高壓壟斷政治之實。

②對外方面：美、中兩國反恐合作肇始於情報交換，911事件發生後未久，

兩國的情報專家便開始討論合作打擊恐怖主義的問題，中共向美國提供了其所掌握的有關「基地」組織和塔利班的情報。

2001年11月上海舉行的APEC高峰會上，時任中共國家主席江澤民與美國總統布希認真的交換了兩國關於開展反恐合作的問題。兩國的反恐合作為兩國關係改善提供了契機，在不到一年的時間內，中共在反恐合作中付出的努力逐漸的得到回報^⑩，包括前述的東突勢力認定為恐怖組織、兩國元首的互動訪問頻繁，加強雙方合作關係等。2002年2月18日，美國總統布希在日本國會發表演說，對一個安定繁榮，與周邊地區相融合的中共表示歡迎、對中共在反恐怖行動中的合作表示感謝之意，並且表明希望與中共共同合作，為了子孫後代而建設安定繁榮的亞洲等論點^⑪，由這些談話可見中共在美國布希政府心中的反恐地位，已經相當具有份量。

此外，由於打擊恐怖勢力需要加強與周邊國家的合作，充分利用各種國際力量，中共擴展與周邊國家的反恐合作，包括2001年6月與中、俄等六國元首在上海舉行會議，宣告成立「上海合作組織」，共同簽署《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約》，建立實質性反恐多邊合作機制。

同年10月，美國對阿富汗採取軍事行動未久，中、俄、哈、吉、塔、烏等各國執法安全部門領導人——「比什凱克小組」成員10月11日緊急會晤。在會晤

註⑨：石雁，前揭書，頁2。

註⑩：同前註，前揭書，頁8。

註⑪：〈布希在日本國會演講對中國反恐合作表示感謝〉，<http://big5.viewcn.com/ShenZhouLiaoWang/TeBieGuanZhu/JuJiaoBuShiFangHua/ZuiXinBa>，頁1。



中，與各方就提高聯合打擊恐怖主義、分裂主義、極端主義活動的效率等共同關心的問題進行了磋商，在會後發表的聲明中，各方決定採取協調一致的措施，保障「上海合作組織」所在地區的穩定及各自國家的主權、領土完整和安全，加快籌建比什凱克反恐怖機構，協調有關組織和機構的反恐怖活動等¹²。由上述中共具體的聯合並加強中亞各國參與反恐的具體行動來看，可見中共欲藉反恐來建立反恐多邊合作機制與提升反恐實質影響力的企圖。

2002年6月7日，中共又與俄羅斯等五國簽署《上海合作組織成員關於地區反恐怖機構的協定》，這為各方啟動安全領域實質性合作提供了法律依據，為更加堅決有力地打擊恐怖主義、分裂主義與極端主義三股勢力提供有效的手段。該協議規定，把六國的反恐怖組織總部設在吉爾吉斯共和國的比什凱克市，並且如有必要，將在其他地區設立反恐分部，這使中共的反恐國際合作更具活力。該年9月11日，吉爾吉斯斯坦國防部長托波耶夫上將宣布，中吉兩國軍隊將於10月在兩國邊境上舉行代號為「01」的反恐軍事演習，此為中共人民解放軍歷史上第一次與外軍聯合軍事演習，中吉聯合反恐軍演亦是中共參與國際反恐合作的成果。此外，中共為有效打擊東突勢力和其他恐怖犯罪活動，當局還要加強與南亞、東南亞等周邊國家合作，充分挖掘APEC等亞太地區組織的反恐合作潛力¹³。

另一方面，欲對恐怖勢力釜底抽

薪，必須切斷其資金來源，中共反恐國際合作下一個重要環節是從資金方面卡斷恐怖組織的財源。為此，中國人民銀行已建立一個專門的反洗錢機構，專門打擊恐怖活動的融資。《21世紀環球報導》9月28日從中國人民銀行獲悉，中共央行首長助理李若谷在2002年秋季24國集團部長級會議上發言指出，中共堅決支持和執行聯合國安理會有關打擊恐怖融資的決議。亦即以美國為首的國際反恐活動已在金融領域反恐達成初步共識，包括必須防止恐怖分子利用匯款系統，和慈善機構等非營利組織作為取得資金的渠道，或轉移資金的手段，所有成員國均同意開展切斷恐怖份子地下資金供輸網的新行動計畫，並已提交2002年10月26日在墨西哥舉行的亞太經合組織高峰會上處理，中共業已成為這個新型反恐領域的重要成員¹⁴，參與反恐怖行動將有助於中共在對外關係上，加重其於國際政治的影響能力。

(二)負面影響

中共究竟是否會從反恐怖行動中加強其在國際政治社會的影響能力？政治觀察家則從另一角度提出了不同的見解，認為反恐怖行動導致國際戰略格局的變化，諸如：美俄接近、日本在戰後首次派兵出國、印度和巴基斯坦靠攏美國。而中共則以江澤民訪問緬甸和邀請巴基斯坦總統訪問北京作為外交攻勢，政治觀察家認為這些外交舉動無助於改善中美關係，中共外交恐怕正陷於所謂的邊緣化……。

由於美國在反恐怖行動進行的過程

註¹²：《上海合作組織—新安全觀與新機制》（北京：時事出版社，2002年10月），頁5~6。

註¹³：同前註，前揭書，頁8。

註¹⁴：同註¹³。



中，雖未取得全面勝利，至少給予恐怖分子沉重的打擊，其政權組織已經土崩瓦解，在過程中，美國沒有被孤立，美國對海峽兩岸政策沒有變化，反而是同恐怖分子關係曖昧不清的中共，在外交上被邊緣化¹⁵。

美俄關係在反恐怖行動的世界局勢中產生了顯著的變化，不但雙方關係因此拉近，甚至連位於中亞的烏茲別克斯坦、塔吉克斯坦、土庫曼斯坦等屬於前蘇聯的國家，均提供軍事基地與領空予美國運用。俄國軍隊亦駛入阿富汗首都喀布爾，與美國軍隊同步出現在中共腹背，俄國並向北大西洋公約組織大步前進。值得注意的是，俄國同西方展開合作，無疑將使中共因而孤立，使中共在「世界大家庭」中被邊緣化。

此外，美國並沒有因為反恐怖行動而棄置其建構導彈防禦體系的計畫，也不顧俄、中反對，在日前宣布退出反彈道導彈條約。而一向穩健務實的俄羅斯總統普京反應竟出奇的平淡，連一聲「抗議」均無，中共因此只好忍氣吞聲，使得上海六國合作組織的武功幾已遭廢。

而被中共向來視為宿敵的日本，利用反恐怖行動先後派出6艘軍艦出海，其中一艘到東帝汶協助聯合國維和部隊，另5艘則在印度洋西岸協助美軍反恐，此為日本戰後首次修憲續向海外派出作戰部隊¹⁶，日本此舉已增加中共、兩韓與東南亞各國的疑慮。

在南亞次大陸的巴基斯坦，原是中共40年來最堅實的盟友，此次在美國不斷的政治施壓和金錢攻勢下，放棄對阿富汗神學士政權的支持，並在不開罪中共的大前提下，與美國另建立新的緊密關係。而另一個本來與中共關係並不好，但也不願開罪中共的印度，在美國所提供的情資下，搜查及驅逐中共支援神學士政權位於印度所設置的一間公司，無情戳破中共進行「反恐怖行動」的假象。

反恐怖行動中，美國中止與中共是「競爭關係」的說詞，此無疑的可視為中共與美國關係的改善。911事件後，一些西方國家和回教國家首腦頻訪美國，展現出熱絡的關係。2001年中共於上海斥資20億人民幣舉行APEC高峰會議，但整個會議竟被出席的美國布希總統以「反恐」為議題所主導¹⁷，使得此次會議因而失去了原先以亞太經濟合作為主旨的會議精神。上述的論述，從反向角度分析，可提供我們另一種不同的觀點。

我國在反恐怖行動中的態度作為及其內外關係影響

一、我國在反恐怖行動中的態度作為

911事件後，我國陳前總統旋即邀集府院黨高層舉行「反恐民主戰略會議」，並發表十項結論，包括¹⁸：

(一)成立臺灣民主基金會；(二)推動建立亞太地區民主同盟；(三)推動臺灣成為NGO（非政府組織）亞太據點；(四)定期

註¹⁵：艾克思，〈反恐導致中共外交邊緣化〉，http://chengmingmag.com/new_page_194.htm，頁1。

註¹⁶：同前註，前揭書，頁2。

註¹⁷：艾克思，前揭書，頁2。

註¹⁸：〈陳水扁搶搭反恐便車〉，<http://big5.huaxia.com/fankong.html>，頁1。



推出人權報告，協助中國民主化；(五)中央通訊社和中央電臺成為對大陸的臺灣之音；(六)協助大陸培訓選務工作人員，推動大陸民主化；(七)推動全國僑胞的民主聯盟，以對抗反獨促統活動；(八)任何改變，臺灣有權公投決定；(九)全力參加支持美國反恐；(十)恐怖主義無所不在，中國發展類似恐怖主義的超限戰。

最後則特別強調，共產主義社會沒有言論、新聞（輿論）、宗教與結社自由，與民主自由極端矛盾，值此情形下，中共所謂的「一國兩制」，國人無法認同與存在，此為陳前總統在美國911事件後發表的正式談話。

從陳前總統召開以「民主、經濟、安全」為主軸的「反恐民主戰略會議」的十項結論來看，強調我國為民主先進國家的成員之一，與國際社會一同強烈地譴責國際恐怖主義，明確表明支持美國打擊恐怖主義及其組織的態度。

而在反恐怖行動中，我國於國際社會上所應扮演的角色為何？美國布希政府日前已明確的告訴我方，希望我方政府能在反恐怖行動中，扮演好「穩定區域和平與安全」的角色。易言之，美國不希望臺海安全再起爭端，希望海峽兩岸政府能各自節制，任何一方不要成為「麻煩製造者」（trouble maker），希望陳前總統重申美、中共同接受的「四不一沒有」，期能「維持現況」。我國在陳前總統的新年演說中，旋即作出相應調整，期使美國接受¹⁹。除此之外，美國亦希望我方能在反恐怖行動中扮演戰後災區重建、復原、人道

救援與切斷恐怖分子金融管道等工作，以利美國反恐怖行動的遂行與貫徹。

二、反恐怖行動對我國內外關係正、負兩面向之影響

（一）正面影響

從上述陳前總統召開的「反恐民主戰略會議」以及後續選在911事件一週年紀念前，接連召開兩次戰略會議（三芝會議），宣示以經濟、民主、安全作為國家發展基礎的決心。陳前總統在發言中對恐怖主義深惡痛絕，斥為對自由、民主、人權的傷害；而中共不斷增加對臺的導彈部署，進行針對性的軍事演練，這是對享有民主的臺灣最大的威脅，也是對人類文明普世價值的漠視和倒退。希望能借民主凸顯兩岸根本歧見，從陳前總統發言的內在邏輯來看，中共不承諾放棄對臺動武也已成爲恐怖主義。希望能將臺灣安全與美國的關係定位在中共的對立面，或者是牢靠地把自己綁在美國陣營。將中共始終不放棄對臺武嚇，提升至與恐怖主義相提並論，把兩岸問題納入反恐範圍內。實際上，歐洲會議已相當程度接受我方的「對臺動武等於扼殺民主！」，我政府希望「中共對臺動武等於恐怖主義」的說法能獲得國際社會接納，如果此舉奏效的話，對我國而言無疑將獲得一把極大的保護傘²⁰。

陳前總統為何搶在美方爭取中共支持反恐怖行動之際，召開戰略會議主動發表談話，支持美國的反恐怖行動，其主要目的除希望能藉「反恐」將「反共」劃上等號，及爭取國際社會支持以及與美國站

註¹⁹：〈審慎因應美國攻伊前後的情勢〉《中國時報》（臺北），民國92年2月7日，第2版。

註²⁰：同前註，前揭書，頁2。



在同一陣線外，並同時向華府表達，臺灣利益不能因美國爭取中共支持反恐怖行動而受到影響。

對此，美國總統布希於2001年10月參加中共在上海舉辦的APEC會議非正式領袖會議上，與時任中共國家主席江澤民等人舉行雙邊會談，布希強調不會把反恐活動與臺海、人權等議題混為一談，也不會因為反恐戰爭而犧牲臺灣²¹。

時任白宮國家安全顧問、現任美國國務卿萊斯女士於2001年10月15日向新聞媒體簡報布希這趟中國大陸之行。有人提問，中共領導人準備把恐怖分子和法輪功、西藏、臺灣議題相提並論，美國有何因應之道？萊斯答覆說美國的立場十分清楚，就是「繼續明確區隔」，她說世界各地都可能不同型態恐怖活動，但是不能與異議人士或少數民族權益混為一談，美國過去在車臣問題上的態度即是如此。

911事件發生後，針對我國對中共與美國關係加強反恐合作的擔心，時任美國國務卿鮑爾不止一次地向臺灣當局表達了這樣一個明確的信息，即「美國與中國在反恐領域的合作，不會以犧牲臺灣為代價，並稱美國維護臺海安全與和平政策沒有改變²²。」他說美國有一貫堅守的基本原則，不會為了短期利益而犧牲大原則，臺海議題如此，人權議題亦如此，臺灣安全未被削弱，未來也不虞被削弱²³。

2002年2月，布希總統訪問中共期

間，他一再向中共強調對臺灣的承諾，但迴避美中之間的「三個聯合公報」和「三不政策」。同時布希在中國大陸清華大學做演講時，當被問到「三個聯合公報」和「三不政策」時，他回答說：「當我國做出一項承諾時，我們遵守所做的承諾。有一個《臺灣關係法》，其中說，如果臺灣受到挑釁，我們將幫助它自衛，我們執行這項法案²⁴。」

從上述美方之態度可知，我國在反恐怖行動中就正面影響來看，美方不會因反恐怖主義行動而犧牲我方的利益，對於國家安全而言，將有絕對正面的幫助。

(二)負面影響

在國際社會一致支持反恐怖行動的同時，對我國產生之負面影響為何？亦應值得我們密切注意觀察。其中最主要的負面影響，應為我國身處於現實的國際政治環境中，在中共強力打壓我外交的生存空間下，國家處境在反恐怖行動中，相較於中共或其他國際社會的成員國採取具體的行動支持反恐怖主義戰爭而論，我國只能以「非國家名義」就戰後救災復原、人道救援、分攤戰費或切斷恐怖分子金融管道等面向出力，對於提升我國之國際政治地位，或欲想藉此加入國際組織乃至於聯合國而言，恐怕將沒有多大的幫助，甚至讓我們相當擔心的是，「邊緣化」的問題相較於中共而言可能會更嚴重。而「邊緣化」的問題如果日趨嚴重的話，對於我國

註²¹：〈布希：不會因反恐戰爭犧牲臺灣〉，<http://www.future-china.org.tw/fcn-tw/200110/2001101708.Htm>，頁1。

註²²：何蘭主編，《冷戰後中國對外關係》（北京：中國傳媒大學出版社，2005年3月），頁44。

註²³：同前註，頁2。

註²⁴：何蘭，前揭書，頁45。



的國家安全面向、維持臺海安全均勢等恐怕將形成更大的衝擊與影響。

兩岸在反恐怖行動的互動狀況

2001年「911事件」後對美國來說無疑是一個產生大變革的時期，正在從事的打擊恐怖主義行動對國際政治而言是一個新的時代，東亞地區將扮演重要的角色。此事件打破了美國本土永久安全的神話，反恐成了美國國家安全戰略的首要目標。911事件後，美國朝野深切認識到，美國的國內安全與國際安全是聯繫在一起的。而美國安全受到的最大威脅之一是所謂的「失敗」國家帶來的，這些國家國內秩序的崩潰，以及由此產生的地區動盪為恐怖主義滋長、大規模殺傷性武器擴散提供了土壤，直接影響到美國的安全²⁵。

美國的一些專家學者提出，為了確保在反恐怖行動中使聯合國成為有助於美國的盟友，同時也要準備採取單邊主義行動，確保美國利益和國際安全。「911事件後」，國際恐怖主義也成為亞太地區安全的主要威脅。中共與美國兩國在反恐領域的合作具有重要的現實意義，其將推動東亞國家的安全合作，進一步改善東北亞情勢。「911事件」使中共不僅躲過了布希政府本來對準中共的戰略競爭，甚至還能藉反恐怖主義戰爭之機會與美國結成了「統一戰線」，贏得了自我調整的時間。

特別是在美國與各盟國的關係發生本質性變化之際，全世界正處在大分化、大改組的動盪中，為中共獲得新的定位提供了可能性。可以如此的說，當前的國際反恐形勢對中共是機遇大於挑戰²⁶。

美國到處增強的軍事部署以及與盟國、朋友強化的軍事關係，對中共與我方的戰略意涵就是，當美國視「惡棍國家」與「邪惡軸心」成員為潛在敵人的同時，由於中共與這些國家之間長期密切的關係以及中共力挺這些國家的立場，華盛頓自然也隱隱以北京為最大的對手²⁷。在2002年4月21日對伊朗國家廣播電臺的談話中，時任中共國家主席江澤民指出，中共的優先做法就是保護開發中國家不受傲慢的美國攻擊。因此，如果中共真的要採取這樣的立場，則早晚會出現隱約以中共為領導的「邪惡軸心」與美國領導的「反恐聯盟」的對壘²⁸。

吾人可從上述中共與美國在反恐怖行動中的互動狀況瞭解，彼此的反恐合作係基於現實利益的考量，其中也隱含著些許的問題，尤其是美國所認定的「邪惡軸心國家」，但在中共及其他國家的眼中未必如是，故何者應視為反恐對象，因標準與價值觀不一，恐難一致。

而我國值此以反恐怖行動為主軸的國際現勢當中，應如何始能達成穩定國家安全及臺海安全的最高目標？此外，海峽兩

註²⁵：朱松柏，《新世紀亞太情勢與區域安全》（臺北：民國92年6月），頁46~47。

註²⁶：朱松柏，前揭書，頁47~48。

註²⁷：陳一新，《戰略模糊中的美中臺新圖像》（臺北：財團法人兩岸交流基金會，民國93年3月），頁59~60。

註²⁸：同前註，前揭書，頁60；〈江澤民反對美在中亞與東亞部署〉《聯合報》（臺北），2002年4月22日，第1版。



岸在反恐怖行動中的互動狀況，將會令兩岸關係與臺海安全緩和或生變？頗值觀察與探討。

一、反恐怖行動前我國與中共之互動狀況

(一) 陳前總統就任後對兩岸政策釋出善意

我國對於兩岸政策的重大宣示，多繫自於總統及其行政部門的相關重大談話，為化解兩岸關係的僵局，維護並降低臺海安全的緊張關係，陳前總統即不斷主動宣示提出「四不一沒有」、「兩岸統合」、「試辦金馬小三通」、「新五不」、「支持美國給予中共永久正常貿易關係」、「欣見中共主辦2008年國際奧運」等相關政策談話，表達出一定程度的善意。

2000年5月20日就職發表《就職演說》時，對於兩岸政策表明「只要中共無意對臺動武，保證在任期之內，不會宣布獨立、不會更改國號、不會推動兩國論入憲、不會推動改變現狀的統獨公投，也沒有廢除國統綱領與國統會的問題^②。」此所謂的「三不一沒有」政策，象徵陳前總統執政後在兩岸政策方面的宣示。同年12月31日，陳前總統發表《跨世紀談話》亦表示：「兩岸從經貿與文化的統合開始著手，逐步建立兩岸之間的信任，進而共同尋求兩岸永久和平、政治統合的新架構^③。」2001年5月28日陳前總統出訪中南美洲有邦交國家時，在瓜地馬拉古城表示

「軍購與過境美國不是對中共的挑釁、中華民國政府不會錯估與誤判兩岸情勢、臺灣絕對不是任何一個國家的棋子、政府絕不放棄改善兩岸關係的誠意和努力、兩岸不是零和關係」等「新五不政策」^④。

而陳前總統在就職後，於總統府先後接見訪問外賓暨相關團體時，不斷表達「絕不改變以誠意與善意改善兩岸關係」的態度與立場，並建議中共能暫時擱置主權爭議的部分，可先從經貿、文化的統合開始談起，兩岸領導人可運用智慧與創意，找出一個大家能夠接受的「一個中國」的內涵^⑤。同時亦希望中共當局不應將「一個中國」成為兩岸談判的前提，因此而影響兩岸對話。

2002年5月9日，陳前總統展開以「用心看臺灣」為名之旅，赴金門大膽島中重申（簡述）：「一、兩岸關係的正常化是臺海和平的基礎，此正常化必須是從經貿關係正常化開始做起，此政策不會退縮亦不會改變；二、兩岸必須重啟協商大門，方能減少誤會及判斷；三、兩岸三通是必走的一條路，而小三通是大三通的第一步^⑥。」

由上述陳前總統就任後對於兩岸政策的重大宣示與談話可知，我政府是希望從兩岸經貿、文化統合入手，暫時擱置爭議，並進而論未來的政治統合，是希望將兩岸關係能朝循序漸進發展，解決兩岸爭端，其主動之善意及其作為，雖然中共反

註②：《行政院大陸政策重要文件》（臺北：行政院大陸委員會印行，民國91年7月），頁3。

註③：《行政院大陸政策重要文件》，前揭書，頁24。

註④：〈2001年兩岸關係〉《中共研究》（臺北：中共研究社，2002年2月），頁70。

註⑤：〈中共現階段的對臺政策〉《共黨問題研究》（臺北：共黨問題研究社，民國91年2月），頁97。

註⑥：《行政院大陸政策重要文件》，前揭書，頁81。



應相當平淡，但是使得當時兩岸關係及其臺海安全，仍能呈現穩定狀態。

由於兩岸於2001~2002年先後加入WTO，兩岸直航問題勢將無法避免。對此重大議題，陳前總統於2003年8月13日對於兩岸直航提出了時間表，係以「一個目標」，即兩岸雙方建立和平穩定的互動架構；另「三個階段」，即兩岸協商前的貨運便捷化，迨2004年我方總統大選後再進入對等、尊重、合作過程展開直航談判階段；於2004年底前逐步落實兩岸直航³⁴。

可惜兩岸間因為缺乏真正的互信與瞭解，尤其是因為主權的爭議，使兩岸關係面臨雖有經貿與文化的穩定交流與發展，但是政治交流卻呈現毫無交集的困境。

(二)陳前總統對兩岸政策表達強硬立場的影響

2002年7月21日，陳前總統預備就先前對兩岸政策之善意並以此為基礎，準備與中共當局更進一步磋商和解事宜之際，竟爆發我友邦諾魯共和國宣布將與中共建立邦交並與我國斷交，這表示中共並不太理會陳前總統對兩岸政策的努力與善意，還是在外交政策上繼續對臺灣採取孤立封鎖、零和關係的政策。

對此，陳前總統在時任民進黨主席的就職大會上表示「如果我們的善意無

法得到中共相對的回應，我們要認真思考是否要走自己的路，走出臺灣的路與前途³⁵。」而同年8月，陳前總統以視訊方式參與東京世臺會活動致詞時提出：「臺灣與對岸中國是一邊一國，要分清楚³⁶。」、「如果有需要，臺灣現狀的改變要公民投票」、「對岸中國講的一個中國原則或一國兩制，係對臺灣現狀的改變，我們無法接受」³⁷，此番「一邊一國」的論點，就中共看來的確表示陳前總統堅持臺獨的立場，海峽兩岸又陷入了李前總統時代於1999年提出的「兩國論」後的對立、困境與僵化的局面。

二、反恐怖行動中中共與臺灣之互動狀況

現行中共憲法（1982年制定）序言前端即明言，「完成統一中國的大業是包括臺灣同胞在內的全中國人民的神聖職責。」已故的中共領導人鄧小平在世時，就念茲在茲的宣稱「希望在有生之年見到中國統一！」中共自始至終、無時無刻都在設法拿下臺灣或奪取臺灣，以完成所謂的統一大業，只是師出無名，苦無出兵的藉口³⁸。而中共過去以武力發動所謂的「解放臺灣、血洗臺灣」手段迄今日的「和平統一」，連結兩岸間的共識就是「一個中國」的原則，在過去漢賊不兩立，意識形態對壘激盪，犬牙交錯武力相爭的時代，彼此雖視對方為讎寇，但是「一個中國」的原則，竟成為當時的唯一

註³⁴：邵宗海，〈陳水扁一邊一國主張的分析與兩岸關係〉《亞太情勢發展學術研討會論文集》（臺北：淡江大學美國研究所印行，2002年11月），頁1。

註³⁵：王高成，〈911事件後的美中臺三角關係〉《亞太情勢發展學術研討會論文集》，前揭書，頁9。

註³⁶：何蘭，〈冷戰後中國對外關係〉，前揭書，頁45。

註³⁷：同註³⁴。

註³⁸：朱言明，〈共產主義在中國及其變革〉（臺北：黎明文化事業公司，民國86年9月），頁212。



共識³⁹。

隨著中共改革開放的進程不斷向前推移，兩岸間亦已數十年未聞槍砲聲，復加上我方自戒嚴後，厲行民主憲政，政治民主化、社會化，人民自我意識抬頭，自我權力高漲，獨立聲浪漸揚，現階段由一向主張獨立的民進黨執政，凡此種種皆使中共意識到收復臺灣回歸所謂的「祖國」更充滿了複雜性與不確定性，若一味的以「一個中國」即是代表——中華人民共和國，臺灣是中國的一部分，為「一個中國」作出片面的解釋，必將無法為臺灣地區2,300萬人民所接受，故中共學者在

《戰略與管理》雜誌上發表文章提及應將「一個中國」的主權觀念作出新的、更具靈活多樣、層次豐富、彈性的變化，方能化異求同，尋求共識⁴⁰。

但從中共在2000年2月發表《中共對臺政策白皮書》時機與內容上來看，中共無疑是為當時江澤民的留任製造契機，以及迫使我方因為「不談就打」而與之談判⁴¹。而時任中共國家主席的江澤民在1997年9月12日中共十五大發表政治報告中，有關對臺部分亦強調「實現祖國完全統一，是海內外全體中國人的共同心願。中國共產黨人把完成祖國和平統一大業作為自己的歷史重任，並為此進行長期不懈的努力。鄧小平「一國兩制」的科學構想，



亞洲各國舉行反恐演習

資料出處：新華網，<http://news.21cn.com/zhuanti/world/911-3/z/2003/08/12/1224348.shtml>

標誌著「一國兩制」構想的巨大成功……，要堅持一個中國的原則，反對分裂、反對臺獨、反對製造兩個中國、一中一臺、反對外國勢力干涉，絕不允許任何勢力以任何方式改變臺灣是中國一部分的地位。要努力用和平方式實現統一，但不承諾放棄使用武力……」的談話⁴²。

而在2002年召開的中共十六大政治報告對臺部分，亦係循十五大模式宣示對臺繼續堅持「一個中國」原則，堅持繼續實施「和平統一、一國兩制」再加上所謂「江八點」為其對臺之基本方針，值得注意的是，中共推行的相關政策，近二十餘年來始終未曾改變，反倒是我方在不斷提出各種方式欲影響與改變中共思維皆告

註³⁹：劉恆垣，〈中共十六大後對我政治經濟發展影響之研究〉《陸軍官校七十八週年校慶綜合學術研討會論文集》（高雄：陸軍官校印行，民國91年5月），頁98~99。

註⁴⁰：同前註，前揭書，頁99。

註⁴¹：〈中共發表白皮書一石二鳥〉，<http://www.future-china.org/fcn-tw/200003/200003009.htm>，頁1。

註⁴²：《大陸工作參考資料（合訂本）第貳冊》（臺北：行政院陸委會出版，民國87年9月），頁505~506。



失敗^{④③}，尤其是陳前總統拋出「一邊一國論」後，更使得兩岸關係與臺海安全在政治上仍呈現困境與僵化情勢。

2002年10月24日時任中共國家主席江澤民赴美訪問，期間至德州農工大學發表演講，對於臺灣問題特別重申「和平統一、一國兩制」係解決臺灣問題的最好方式，「臺獨」為臺海地區和平與穩定的最大禍源，表示中共將「一本最大誠意，進行最大努力，促進兩岸的和平統一」^{④④}。

中共十六大後提出的對臺政策，除仍堅持「一個中國」原則、堅持「和平統一、一國兩制」基本方針，貫徹江八點主張外，再加上「三可談」，即可談正式結束兩岸敵對狀態問題、臺灣地區在國際上與之身分相適應的經濟文化社會活動空間問題、臺灣當局的政治地位問題等；並呼籲兩岸暫時擱置某些政治爭議、兩岸應擴大交流交往，實現直接通郵、通航和通商，開創兩岸經濟合作新局面……等^{④⑤}。

2002年11月，時任中共副總理錢其琛會晤美國前國防部長裴利時，提到「一個中國」係「大陸與臺灣同屬一個國家」，此語被外界認為是中共當局對一個中國相當調整具有彈性的說法。而此語係立基於所謂「一個中心（大陸對臺政策主軸

係以經濟發展為中心）、兩個基本點（大陸以「穩定美中關係」與「做臺灣人民工作」）」^{④⑥}的說法。

同年12月，中共提出「以最大的誠意，盡最大的努力爭取和平統一的前景，但絕不會承諾放棄使用武力；中國武裝力量堅決捍衛國家主權和統一，有決心、有能力制止任何分裂行徑」^{④⑦}此項聲明出自於中共所出版之《2002年中國的國防白皮書》，表明其對臺政策除將運用武力威嚇外，必要時將不惜動用武力解決之。

2003年3月，中共舉行第十屆全國人大與政協兩會之大會，在此外界解讀充滿中共當局領導班子交班意味濃厚的大會中，中央軍委主席江澤民發表對臺政策提出重申遵循「和平統一、一國兩制」方針與「江八點」主張，就「一個中國」原則為基礎，恢復兩岸對話、談判，反對臺獨、兩個中國、一中一臺等言論；擴大兩岸人員往來就經濟、文化等領域交流合作，推行兩岸直接三通；加強與臺灣各黨派和各界人士就發展兩岸關係、推進和平統一交換意見之方向不變^{④⑧}。

同年6月，新任中共國家主席胡錦濤赴法國參加「八大工業國家高峰會」時，與美國布希總統分就反恐、北韓、SARS

註④③：劉恆垣，〈中共十六大後對我政治經濟發展影響之研究〉《陸軍官校七十八週年校慶綜合學術研討會論文集》，前揭書，頁99。

註④④：〈布江會後兩岸關係曙光再現〉《中共研究》（臺北：中共研究社，2002年11月），頁16。

註④⑤：〈十六大後兩岸關係難有突破〉《中共研究》（臺北：中共研究社，2002年12月），頁16。

註④⑥：童振源，〈中共十六大後對臺政策分析〉《中國大陸研究》（臺北：政大國關中心，民國92年3月），頁51~52。

註④⑦：許志嘉，〈政黨輪替後兩岸關係發展〉《全球政治評論》（臺北：全球政治評論社，民國92年4月），頁100。

註④⑧：〈受全球化潮流影響下的兩岸關係〉《中共研究》（臺北：中共研究社，2003年4月），頁11。



防治、防止武器擴散等問題交換相關意見後，亦特別向布希總統表示中共對於臺灣問題的看法，重申「堅持和平統一、一國兩制」基本方針，強調臺灣當局迄今仍不接受「一個中國」原則，「臺獨勢力」的繼續活動，才是形成兩岸關係無法改善、臺海地區情勢緊張的根本原因⁴⁹。

結 論

綜上所述，中共自1978年12月中共與美國建交的同時，也象徵其對臺政策進入新階段，對臺口號由「和平解放臺灣」改為「和平統一祖國」。1979年1月中共發表《告臺灣同胞書》，提出「和平統一祖國」及「三通」主張，其後又有1981年9月中共「人大委員長」葉劍英提出的「葉九條」，以及1983年6月鄧小平提出「一國兩制」作為解決所謂「臺灣問題」的模式，後被視為中共「一國兩制」政策的確立⁵⁰。此「一個中國」原則與「和平統一、一國兩制」方針自此成為中共當局對臺政策的遵循標的，繼之以江澤民為首、朱鎔基為輔所形成的「江朱體制」，亦大致延續此一基調，加上渠等所提出的「江八點」主張，三者建構為其對臺政策。再繼之中共十六大後以胡錦濤為首、溫家寶為輔的「胡溫體制」漸次完成領導班子的權力交班，亦係延續此等「一個中國、和平統一、一國兩制」基本原則與「江八點」主張為其主要對臺政策。

由此可知，中共對臺政策自有其一貫性與持續性，時值反恐怖主義行動發生迄今已屆7年，此期間中共領導班子亦面臨

「權力交班」的問題，而兩岸關係與臺海安全的穩定維持與否，自然能為其創造有利的局面，更關係到權力交班能否順利過渡。在以胡錦濤為首的第四代領導人完成權力交班後，亦是延續中共十六大後對臺政策的基本原則。

但相對於反恐怖行動時期臺灣的大陸政策，兩岸關係在此時期中的經貿、文化交流互動狀況持續發展中，惟對於「主權」之政治上的爭議恐難短期間解決，而此政治爭議亦是影響兩岸關係與臺海安全的最主要、最關鍵的因素，有待兩岸領導人暨全體人民共同努力以智慧加以解決。

今年3月22日我國舉行第12屆總統大選，由主張「積極開放」大陸政策的馬英九先生當選，象徵著兩岸關係將有大幅的進展，日前準副總統蕭萬長先生在博鰲論壇，與中共國家主席胡錦濤會晤時，提出「正視現實，開創未來，擱置爭議，追求雙贏」十六字方針；此係期盼中共領導人能務實、正面看待兩岸關係的發展；日前「連胡會」上，中共總書記胡錦濤提出的「建立互信，擱置爭議，求同存異，共創雙贏」十六字方針，強調只要兩岸依此十六字方針，一定能找到解決問題的辦法，開創兩岸關係和平發展新局面。筆者以為兩岸可在前項基礎上，掌握契機，在經貿、文化、社會、安全、教育等各項層面加強交流合作，必能創造有利條件。

收件：97年5月2日

修正：97年5月10日

接受：97年5月14日

註⁴⁹：〈SARS逐漸遠颺後的兩岸關係〉《中共研究》（臺北：中共研究社，2003年7月），頁11。

註⁵⁰：張亞中、李英明，《中國大陸與兩岸關係概論》（臺北：生智出版社，2002年9月），頁210~212。