

## 民進黨八年執政兩岸關係的回顧與展望

吳釗燮（民進黨政策會執行長兼駐美代表，前陸委會主委）

童振源（政治大學國家發展研究所特聘教授，前陸委會副主委）

### 摘要

從蔣介石的反攻大陸與漢賊不兩立，一直到目前馬英九執政，所有時期的兩岸關係發展，都是立基於之前的政策。從蔣經國開放老兵，李登輝總統設立陸委會與海基會及戒急用忍政策，直至宣布兩岸特殊國與國關係，這些都是公元 2000 年民進黨執政的基礎。八年執政期間，民進黨一直面對內外的窘迫局面，尤其是在兩岸政策上必須面對立法院少數的現實。而即使執政結果在兩岸政策上經常被污名化，但民進黨政府在兩岸政策上還是交出一張可以被嚴格檢視的成績單。

民進黨政府在處理兩岸關係一直遵守著**主權、民主、和平、對等**的核心價值，也一直秉持**善意和解、積極合作、永久和平**的政策指導方針，努力推動兩岸政策的發展。民進黨政府在兩岸政策的施政成果，包括台灣主權體性的確立，兩岸經貿的穩健開放，兩岸小三通，兩岸法律體系的修改，澳門模式的兩岸包機協商，開放中國人士來台觀光，運用中華發展基金促進兩岸文教交流，關注中國人權發展等。這些都是在李登輝總統執政時的基礎上所努力推動的結果，不容否認。

檢視當前國民黨政府的執政並與民進黨政府進行比較，當可以發現，馬政府在無論是在主權議題上的表現，在民主價值的信念與實踐，在對國防安全的重視與推動上，以及在決策模式、指揮體系與政府機構間的協調，都無法與民進黨政府相比。民進黨若有機會再度執政，這些都應是努力重建的優先項目。

## 壹、前言

公元 2000 年，民進黨籍的陳水扁贏得台灣總統大選，台灣歷經第一次政黨輪替執政，台灣的第一個本土政黨民主進步黨成為台灣的執政黨，打破了 1949 年之後兩岸關係為國共內戰延續的本質與格局。然而由於民進黨與中國共產黨之間沒有任何淵源，雙方缺乏互動、相互瞭解與互信，讓這期間的兩岸關係發展充滿變數，而必須在摸索中前進。

如何走出嶄新的兩岸關係互動新模式、建構兩岸和平穩定互動架構、處理交流與協商的事務，一直都在考驗民進黨政府。但兩岸關係從蔣介石的反攻大陸準備，到蔣經國時期的「三不政策」，至其晚年開放老兵返鄉探親，到李登輝總統時期的辜汪會談、辜汪會晤、「戒急用忍」和「特殊國與國關係」，都是在沒有前例的情況下逐步摸索前進，一步一步建立基礎。民進黨執政八年時期，也在李登輝總統時期的基礎上逐步往前走，才有制度化的春節包機等開放措施。而民進黨時期的各種兩岸政策作為，也成為第二次政黨輪替之後的重要基礎，許多都是從無到有摸索出來的重大突破，這艱辛的過程斑斑可考，不是任何創造的政治符號可以抹煞的。

本文首先闡述民進黨政府所繼承的兩岸關係基礎，繼而說明民進黨政府對兩岸關係發展的核心價值，作為理解民進黨政府的兩岸政策的內涵與方向，並且說明民進黨施政原則與理念之下的具體兩岸政策施政績效，進一步檢討民進黨政府在兩岸政策上所面對的困難。在此基礎上，再分析與討論當前國民黨政府的兩岸政策施政啟示，及對於未來民進黨再次執政的展望。

## 貳、民進黨所繼承的兩岸關係基礎

在李登輝總統擔任總統初期，設立國家統一委員會，作為兩岸政策大政方針的決策機制，並且在行政院設立了跨部會的大陸委員會（陸委會），作為統籌兩岸事務的最高行政機關，並且由大陸委員會委託成立海峽兩岸交流基金會（海基會），作為對中事務性往來的唯一授權機構。同一時間，中國也在國務院中設立台灣事務辦公室（國台辦）與海峽兩岸交流協會（海協會），作為陸委會與海基會的對口單位。

在海基會與海協會相繼成立之後，兩會針對事務性議題進行往返，並於 1993 年在新加坡舉行第一次辜振甫董事長與汪道涵會長的「辜汪會談」，達成部份協議。

一時之間，兩岸看似有解決長久歧異的跡象。然而在 1995 年李登輝總統訪問美國以及 1996 年台灣第一次總統大選時，兩岸陷入高度對峙，中國對台實施文攻武嚇，並且中斷兩會之間的往來。

但在 1996 年首度總統大選之後，兩岸關係又進入緩和期，兩會恢復往來，1998 年海基會董事長辜振甫造訪上海，與海協會會長汪道涵進行會晤，達成多項共識，並且轉往北京與中國領導人江澤民會面。但在 1999 年 7 月，李總統接受德國《明鏡週刊》訪問時，以「特殊國與國關係」形容兩岸關係，而且已近第二次總統大選，兩岸之間又陷入高度緊張的局面。

解嚴以後，兩岸民間或經貿的往來逐漸增溫，從 1987 年蔣經國開放老兵返鄉探親開始，赴中國旅遊與經商人數就不斷增加。在 1989 天安門事件之後，主要國家對中國政府展開制裁，但台灣企業界人士趁機搶進，成為支撐中國經濟發展最重要的動力來源。在 1996 年 9 月 14 日，李登輝總統推出「戒急用忍」的對中經貿投資政策，希望降低對中國投資的熱潮。然而兩岸經貿往來與對中投資並沒有因此而降溫，台灣投資者仍然透過第三地管道前進中國。

除了正式的兩岸兩會往來兩度中斷，與兩岸經貿與人員往來日益密切外，中國在 1996 年飛彈危機之後，致力於軍事現代化，對台灣的武力威脅日增。在對外關係上，李登輝總統致力推動「務實外交」，也倡導「南向政策」，除了訪問美國之外，也幾度過境無邦交國家。在這段期間，台灣對外援助大幅增加，與中國展開激烈的外交爭奪戰，讓台灣外交蒙上「金援外交」的污名。

## 參、核心價值、政策指導方針與施政原則

### 一、核心價值

雖然民進黨執政在兩岸關係方面是一個全新的經驗，但民進黨在準備執政之際與執政之後，對於兩岸關係發展所秉持的核心價值，就是**主權、民主、和平、對等**。以主權而言，兩岸間的任何互動，必須確保台灣為主權獨立國家、台灣不隸屬於中國的現狀；台灣獨立現狀的改變，或台灣與中國未來關係的發展，只有台灣人民以民主的方式才能決定。在兩岸的互動過程中，所有的歧異，也應該透過和平與對等的協商，尋求永久和平的架構與機制，而不能以武力脅迫的方式，迫使一方接受另一方的安排。

而這四大核心價值之中，尤其以「民主」是核心中的核心，也是民進黨對於兩岸關係長遠發展的最重要堅持：兩岸的任何解決方式，都必須符合台灣的民主

程序、獲得台灣人民的同意。而民進黨對民主價值的信念，並不止於境內，也推及對中國人權狀況與政治發展的關心、期待與協助。

陳水扁總統在任期間，曾提出以兩岸經濟與政治統合的概念，也曾提出以和平穩定互動架構，以及非軍事區和信心建立機制的構想，這些都是希望能達成兩岸間的永久和平，以及達成永久和平之前的過渡性安排。而這些和平的構想，也都立基於台灣是主權國家，並經過民主程序，以對等的協商達成。

在 2004 年 5 月的就職演說當中，陳總統明確地闡述：「台灣是一個完全自由民主的社會，沒有任何個人或政黨可以代替人民做出最後的選擇。如果兩岸之間能夠本於善意，共同營造一個『和平發展、自由選擇』的環境，未來中華民國與中華人民共和國或者台灣與中國之間，將發展任何形式的關係，只要兩千三百萬台灣人民同意，我們都不排除。」<sup>1</sup> 這是民進黨執政期間對於以「民主原則」解決兩岸爭議最完整、最權威的說法。

## 二、政策指導方針

民進黨執政初期，兩岸間對於主權與政治地位的看法差異甚大。然而若能釋出善意，降低敵對氛圍，並且透過社會、經濟、文化方面的良性互動與交流，增進彼此的了解、降低誤會，則能改善進一步接觸或協商的氣氛，培養政治和解所需要的環境，進而促進兩岸在議題上的積極合作，以促成兩岸之間的和平。「**善意和解、積極合作、永久和平**」就是陳水扁競選團隊對兩岸事務的基本思考，也是執政之後民進黨政府對兩岸關係正常化的政策指導方針。<sup>2</sup>

為了讓兩岸相互不瞭解、不信任的關係能逐步改善，尤其要打破中國政府在宣傳上對台灣與民主的醜化，民進黨政府上任後即主張，應擴大兩岸民間往來，透過中國人士來台的親身體驗，對台灣有正確的瞭解。在 2001 年經發會之後，陸委會就規劃中國觀光客與專業人士來台，媒體駐點，以及學者進行學術交流。在民進黨第二任期，也以中華發展基金的經費，提供中國學者與學生獎學金，來台進行交流或進修的機會。此外，也擴大中國商務人士來台與民間團體的專業交流，也擴大跨國企業的中國籍員工來台受訓等活動。中國籍人士來台，讓他們對台灣民間善意有第一手的感受，對台灣民主的運作狀況也可以有實際的瞭解，化解他們對台的誤解。

<sup>1</sup> 行政院大陸委員會，〈陳總統五二〇就職演說：有關兩岸關係談話內容〉，2004 年 5 月 20 日，<<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/ch930520.htm>>。

<sup>2</sup> 陳水扁，2000，〈亞太和平新世紀 兩岸歡喜看未來：陳水扁對於兩岸關係的七項主張〉，載：行政院大陸委員會，《政府大陸政策重要文件》，台北，行政院大陸委員會出版，2002 年 4 月二版，頁 85-87。



在兩岸政府之間充滿不瞭解與不信任的情況下，民進黨政府也認為應透過更多善意的主動釋放，以營造兩岸間比較和緩的氣氛，讓兩岸政府之間有機會就事務性議題進行意見交換，甚至對兩岸共同關心的議題進行協商。民進黨政府的構想，就是有越多的協商，就能帶來更多的互動機會與相互瞭解，才能讓永久和平的協商有比較踏實的基礎。

### 三、政策規劃與施政原則

由於民進黨政府所繼承的兩岸關係，是兩會斷絕往來、經貿關係持續發展、軍事威脅越趨嚴重、外交局勢越趨險峻的情況，因此任何的兩岸政策，都必須在整體的國家安全思考之下進行，也必須經過完整的政治與經濟影響評估，在對國家有利之下，才能據以推動。而因為中國對台的政治意圖明顯，因此任何的開放政策，也都必須有風險管理與配套措施，循序漸進，以避免受到負面衝擊。無論是小三通、春節包機、觀光協商，甚或開放晶圓或小尺吋面板至中國投資，都是在完整評估與配套之後的作為。

而因為中國對台的企圖明顯，個別部會可能只有部會的本位思考，而無整體的國家利益思考，因此在推動任何一項政策過程中，都必須透過陸委會，進行必要的橫向溝通，落實政府機構間協調（inter-government agency coordination），以免發生遭中國各個擊破或部會思考與利益凌駕整體利益的情況。對兩岸政治性議題或事務性議題的發言，亦皆以陸委會為準，其他部會的發言，也都是在陸委會授權之下所進行專業事務的說明。

為達成各部會間政策上的一致思考，甚至是社會各界對兩岸政策推動進程的共同瞭解，陳水扁總統在 2001 年 8 月召開經濟發展諮詢委員會，也在 2002 年 8 月 24 日召集重要決策官員進行大溪會議與三芝會議，確立了國家重大政策的重大原則。在實際執行上，在政策方向決定之後，也透過陸委會進行政策的推動與掌握，而在部會之間有不同意見時，透過陸委會的平台進行事務性協調，或透過國安會進行部會間高層協調。這種協調是經常性、持續性的，也確保政府各部會間有關兩岸政策的步調一致。在民進黨執政時期，在兩岸關係與政策議題上，總統透過國安會發揮了重要的指揮、管制與協調的功能，所有部會，只要涉及兩岸議題，都受整體的節制，少有部會單獨行動或有不受節制的制情況。

在上述的政策內涵與框架基礎上，以下將說明陳總統執政八年的兩岸政策施政績效。

## 肆、兩岸政策的推動成果

### 一、確立台灣的主體性

在民進黨執政八年以來，「台灣是一個主權獨立的國家」、「台灣前途由台灣人民決定」已經成為台灣的主流價值，並促成台灣主體意識的提升，也成為台灣國家安全的最大屏障，以及兩岸互動與協商的戰略籌碼。根據各項民調，絕大多數（75-82%）的台灣人民認同「台灣是一個主權獨立的國家」、「台灣不是中華人民共和國的一部分」。根據國立政治大學選舉研究中心的民意調查，台灣人認同的比重從2000年4月的42.5%竄升到2006年11月的60.1%，中國人認同的比重從2000年4月的13.6%急速下降到2006年11月的4.8%。<sup>3</sup>

面對民進黨政府推動台灣民主深化，以及台灣主體意識的高漲，中國不得不改變直接威脅台灣的口吻，改而強調要貫徹「寄希望於台灣人民」的方針。更具體而言，中國國家主席胡錦濤表示要充分尊重台灣人民當家作主、發展民主的意願，並且多次提出「有利於」的對台政策方針：有利於台灣人民的利益、有利於兩岸經濟交流與合作、有利於維護台海地區和平。<sup>4</sup>表面上，中國至少願意表達對台灣人民的尊重，懂得以實際利益或優惠措施籠絡台灣各階層的團體與收買台灣民心，包括台商在中國能取得特殊的優惠待遇。

### 二、兩岸經貿穩健開放

陳總統在2000年大選時提出〈跨世紀中國政策白皮書〉，建議兩岸經貿關係採取更開放的作法，並且願意與中國展開兩岸經貿問題的協商，不要因為主權之爭而影響雙邊關係的發展。陳總統強調，兩岸經貿關係必須兼顧國家安全與經濟利益，台灣需要一套完整的經濟安全發展戰略，以積極管理取代戒急用忍政策。<sup>5</sup>

這些構思在陳總統執政後，在2001年8月首先透過「經濟發展諮詢委員會議」尋求社會各界的共識，經過參與的諮詢委員熱烈的討論，最後獲致多項的共識，摘要如下：<sup>6</sup>

<sup>3</sup> 日本琉球大學國際關係學系、香港大學民意研究計畫、台灣國立政治大學選舉研究中心，「台灣、香港、澳門、沖繩民眾文化與國家認同國際比較調查（2006）」，2006年11月27日。

<sup>4</sup> 〈胡錦濤就新形勢下發展兩岸關係提四點意見〉，2005年3月4日，全文參見中國國台辦網址 [http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh0.asp?zyjh\\_m\\_id=1046](http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=1046)。

<sup>5</sup> 陳水扁總統競選指揮中心國家藍圖委員會，1999，〈跨世紀中國政策白皮書〉。載：行政院大陸委員會，《政府大陸政策重要文件》，台北，行政院大陸委員會出版，2002年4月二版，頁71-84。

<sup>6</sup> 陸委會，2001，〈經發會兩岸組總結報告〉，載：行政院大陸委員會，《政府大陸政策重要文件》，台北，行政院大陸委員會出版，2002年4月二版，頁25-28。

1. 推動兩岸經貿發展之基本原則：「臺灣優先」、「全球佈局」、「互惠雙贏」、「風險管理」。
2. 大陸投資「戒急用忍」政策應秉持「全球佈局、策略性開放」原則，改為「積極開放，有效管理」。
3. 建立兩岸資金流動的靈活機制。
4. 加入 WTO 與兩岸「三通」。
5. 積極推動大陸人士來台觀光。

在獲致這些共識後，陸委會及相關部會乃積極加以落實，包括法制面的修改以及相關政策的推行。陳總統在 2004 年的連任就職演說中進一步指出：「未來，我們希望在既有的基礎之上，持續放寬並且擴大兩岸新聞、資訊、教育、文化、經貿交流的相關措施，推動兩岸恢復對話與溝通的管道，如此才能拉近彼此的距離，建立互信的基礎。」<sup>7</sup> 兩岸經貿政策的發展，以及持續放寬並且擴大兩岸新聞、資訊、教育、文化交流，是拉近雙方彼此的距離、建立互信的基礎，對兩岸關係的進展，特別是對追求兩岸共存共榮的願景，具有重要的價值與意義。

2000 年陳總統剛上任時，主張「積極開放、有效管理」，並且配合台灣加入世界貿易組織的進程，持續擴大開放兩岸經貿往來。從 2000 年至 2005 年，兩岸經濟整合相當迅速。然而，兩岸經濟整合的速度遠遠超過陳總統擔憂的風險管控程度，所以在 2006 年初他提出「積極管理、有效開放」的政策口號。同時，陳水扁政府擔心台灣經濟過度依賴中國，擔心台灣產業發展的資源流向中國，因此在關鍵的高科技產業與台灣企業對中國投資上限部分仍有保留。

在民進黨政府時期，晶圓與面板產業是台灣的兩大龍頭產業，晶圓產業已經形成全球最大的聚落，而面板產業也執全球生產的牛耳，而這兩大龍頭產業所帶領出來的產業鏈，也成為台灣最主要的生產與就業的區塊。政府除了努力扶植這兩大產業，也仔細傾聽這兩大產業的需求。在陳水扁總統的第一任期，晶圓業向政府表達有外移中國的壓力，在第二任期，面板業也向政府表達，因受到韓國的競爭壓力，有必要將勞工成本較高的小尺寸面板生產線移至中國。

針對這些對中國的大型投資計劃，由於可能會對台灣政治、經濟、產業、就業會有重大影響，因此由國安會召集相關部會進行整體討論，確認產業界之壓力屬實，由陸委會召集相關部門進行政治、產業、就業等影響評估報告，作出決定，

---

<sup>7</sup> 陳水扁，2004，〈「為永續臺灣奠基」：中華民國第十一任總統陳水扁先生就職演說〉，總統府新聞稿，2004 年 5 月 20 日。資料來源：<http://www.president.gov.tw/>

再由主管部門召集產業界進行最後討論。在 2002 年 3 月，允許三座技術層次已經落後（.25 微米以上製程）的晶圓產外移至中國，在 2006 年 4 月，開放小尺寸面板廠移至中國。相關的配套，包括要求廠商提出技術不外移、不影響就業、只有舊的廠房設備輸出，並且提出相對投資的保證。除了技術、就業等保證之外，相關廠商也提出大型的相對投資計劃，在經過國安會召集相關部門討論之後，予以放行。

從 2000 年至 2008 年，兩岸經貿往來的進展相當快速。以國際貿易而言，中國在 2002 年以後成為台灣最大的出口市場，2003 年以後成為台灣最大的貿易夥伴。2007 年，兩岸貿易金額高達 1,023 億美元；如果加計香港在內，台灣對中國貿易佔台灣對外貿易總額的 30.1%，台灣對中國出口佔台灣出口總額的 40.7%。以對外投資而言，2000 年台灣對中國投資的官方統計金額為 26.1 億美元，佔台灣對外投資的比重為 33.9%；2007 年台灣對中國投資的官方統計金額為 99.7 億美元，佔台灣對外投資的比重為 60.7%。

### 三、兩岸小三通

此外，由於中國不願恢復海基會與海協會聯繫，以便進行兩岸經貿協商，包括兩岸三通協商，因此陳水扁政府便在 2001 年元旦開始推動金門、馬祖兩地做為兩岸通商通航的試點。在小三通政策推動初期，政府以「除罪化」及「操之在我」的務實作法做為重點優先試辦，目的在於進一步促進金馬地區之建設與發展。陳水扁政府希望藉由有條件開放直接貿易，針對不必然需經兩岸協商即可運作者，包括中國已開放事項、中國方面給予我民眾待遇之合理性、以及我方主動開放後不致衍生複雜問題等方面，選定優先開放項目，建立明確規範制度將存在多年的非法邊區貿易納入管理，讓小額貿易或非法岸邊交易有了除罪化的法律依據。

從 2001 年開始實施小三通，初期面對中國的抵制及雙方互動的磨合，第一年金馬小三通人次只有 25,469 人，第二年即倍增到 58,184 人，第三年再增加三倍到 167,357 人，第四年再增加二倍以上到 427,201 人，隨後每年快速成長，到 2007 年已經高達 778,665 人。這顯示，儘管中國不願意協商三通，但是陳水扁政府仍務實推動小三通，以便繁榮離島地區，受到人民普遍支持，並且作為兩岸推動三通的基礎。

### 四、以兩岸關係正常化為思維的法律體系大翻修

兩岸人民關係條例是在李登輝總統時期，在兩岸開放初期所通過的法律，目的是在規範兩岸人民、團體甚至政府之間的文教或經貿往來，包括政府授權的對



象與運作方式。但是在兩岸條例制定時的背景與思考，是台灣與中國之間仍處於高度對立狀況之下，雙邊的往來充滿不確定性和不可預測性，因此，對於兩岸的各種往來，都設下許多限制、門檻與罰則。因此，在制定之初，整部法律看起來比較像限制兩岸人民關係條例，而不止是進行規範而已。

在民進黨執政時期，受到朝小野大的限制，要保住各部會的預算都有難度，更不用說推動必要的立法。但在民進黨第一任期中，體認到兩岸間的往來已不可同日而語，更何況在政策上要落實經發會的共識，包括調高對中國投資的門檻、開放中國人士來台觀光與商務考察、擴大中國人士的專業交流、提供中國學生與學者來台短期進修、甚至思考兩岸間的海運及空運的往來、進行必要協商，因此，原本以限制為主要思考的法律規範體系，已經不符合時代的需求，而必須進行大翻修。在朝小野大的情況下，仍然通過 85 項條文的修正，幅度達全文 80%以上，象徵一個以兩岸關係正常化為思考的法律體系時代的開始。

## 五、澳門模式的包機協商

讓兩岸交通往來更加便捷，是經常往來於兩岸的台商的期盼。為此，依照經發會的結論，在國安體系的討論之下，除了在 2000 年 11 月與 2002 年 6 月分別完成台澳與台港的空運協議，大幅增加航班之外，也積極規劃春節包機的推動。為此，陸委會召集了相關部門進行政經影響評估，認為可行，因此透過航空公司的居間聯繫，在 2003 年春節期間實施實驗性質的「單向、中停港澳」台商春節包機。此次包機，共飛行 16 航班，也容許港澳航班進行「一機到底」的模式。雖然這無法滿足所有的需求，但已經是難能可貴的第一步了。在 2004 年春節期間，由於總統大選如火如荼，雙方都有顧慮，並未進行協商，因此在該年並沒有進行第二次的兩岸春節包機。

2004 年 10 月初，陸委會在中國台商秋節大會上宣布，將爭取與中國進行春節包機的機會。中方原本要求台灣政府明白承認「一個中國原則」，在台灣明白反對之後，繼之要求承認「九二共識」，後要求承認兩岸事務為國內事務、兩岸航線為國內航線，但民進黨政府不可能接受任何政治性的前提，對這些前提均加以嚴詞拒絕。

至 2004 年底，我方透過可靠管道確認中方已願意協商，且在公開發言上已不再提及一中原則、九二共識、國內航線、國內事務等前提之後，同意透過台北航空運輸商業同業公會的聯繫與協助，在 2005 年 1 月 2 日，授權同業公會理事長組團，與中國相關部門主管在澳門進行協商。我方的團員包括交通部民航局長，也

由局長主談，所有的規劃，也都比照國際航線與國際航班。這就是「澳門模式」，也是打破兩岸互動僵局、開展兩岸協商的成功新協商模式，我方所秉持的原則，就是「擱置爭議、不設前提、相互尊重、實事求是、政府主導、民間協助」。本次春節包機，共有 48 航班，是一個劃時代的作為。

儘管隨後在 2005 年 3 月 14 日中國通過「反分裂國家法」，意圖破壞兩岸和平現狀、強化對台灣武力威脅，台灣仍實事求是，在 6 月向中國提議進行中國觀光客來台旅遊、貨運包機與台灣農產品輸出中國等三項議題協商。在「澳門模式」基礎上，2005 年 11 月兩岸再次達成春節包機協議（改由交通部航政司長主談），並且在 2006 年初執行。本次春節包機已有擴大，增加到 72 班。

在 2006 年的春節包機執行之後，民進黨政府並沒有因而停止思考開放更便捷的兩岸交通往來，繼續與中方進行假日（四大節慶）、貨運、醫療與人道的包機往來，並且在該年 6 月兩岸達成四項專案包機的協議。以四大節慶的包機而言，已達 301 航班。貨運包機是我方航運業者的期待，民進黨政府也以協商的技巧與正面成果來呈現，以客運包裹貨運進行協商。在專案貨運包機完成之後，至民進黨政府卸任時，已飛行過 16 航班。在緊急醫療包機達成協議之後至民進黨卸任前，也有 34 航班飛行。

在四項專案包機的基礎上，雙方也進入週末包機的協商。但因為總統大選已經逼近，中方不願就週末包機簽訂協議。在 2006 年達成四項專案包機後，我方本也有意就新的航線與中方進行協商，原本規劃經過那霸飛航情報區至上海與經過仁川飛航情報區至北京，有效縮短台灣至上海與北京的飛行距離。中國原本對此頗有意願，且我方對新航線規劃也經日本與韓國政府的同意，但幾度協商之後，中方宣告放棄，殊為可惜。此外，在 2006 年時也要求中方開放領空，讓我方航機飛越前往歐洲，協商之後中方以安全為由拒絕華北路線，僅開放經過華南的路線，這已可縮短至歐洲的航程。

## 六、開放中國人士來台觀光

開放中國人士來台觀光，是經發會的結論，政府相關部門也進行了必要的規劃，也和觀光旅行業者進行許多討論。但開放中國人士來台觀光，必須要有兩岸協商，在民進黨執政期時，由於中國方面沒有意願進行協商，因此也只能就「操之在我」的部份進行開放，並發布大陸地區人民來台從事觀光活動許可辦法。在初期階段，以開放中國在其他國家已取得居留權資格和留學生來台觀光；第二階段，則開放中國人士至其他國家旅遊時順道來台。在 2006 年中國人士來台觀光旅

遊的高峰期，整年來台觀光人數已將近 100,000 人，這是在中國仍不願進行協商的情況下的可貴成果，這是之前國民黨政府時期很難想像的。

除此之外，民進黨政府對於中國商務人士來台或專業交流者，或跨國企業的中國員工來台短期訓練或交流，也都附帶有觀光旅遊的行程，這讓中國人士來台旅遊情況顯得相當旺盛。最明顯的例子，是在 2006 年時，民進黨政府開放跨國企業中國員工來台開會或受訓的大門，如微軟、IBM 等大型企業，讓數百名員工來台開會或受訓，並且前往知名景點進行旅遊活動。

在此基礎上，兩岸間也透過觀光協會的協助，在 2006 年中之後進入觀光旅遊的協商。雖然這是由民間所籌組的觀光協會協助，但在該協會擔任秘書長工作的，就是觀光局的副局長（後升任局長），也是參與協商的主談人，與中方主管觀光事務的官員進行協商，因此無論中方如何宣稱這是民間的行為，但實質上就是官員對官員的協商，而這也是「澳門模式」的延伸。

在 2006 年時，兩岸已經進行六次兩岸觀光旅遊的技術性磋商，但至 2007 年時總統選戰已經開，中方不願進一步簽訂協議，實際上雙方的文本討論已經進入最後的文字修正階段。依照當時陸委會召集相關機關的討論，對於台灣旅遊業的承載量，以及安全機構的實際管理能量，台灣可以負荷約每日千人的中國觀光客，因此所有政府機構就依此來進行規劃作業，相關的觀光旅遊業者也以此來進行發展規劃。

## 七、中華發展基金的有效運用

中華發展基金是政府所成立的基金，在兩岸民間往來並非熱絡時期，用以補助兩岸民間交流，促進兩岸相互瞭解。在民進黨政府上任之際，繼續這些作為，補助台灣學者與學生前往中國進行短期研究或交流，也補助中國學者與學生來台進行短期研究或交流，這對兩岸間的文教交流、促進兩岸知識份子相互瞭解功不可沒。

在民進黨政府第二任期，有見於各大學與國科會對於台灣學者、學生已有補助，為了讓有限資源能夠更有效地運用，著手調整基金的補助，由原來一半補助本國、一半補助中國的比例，調高補助中國學者與學生的比例，讓中方知識份子有更多機會來台進行交流，讓更多的中國人士能夠瞭解台灣。此外，以台灣政治發展的歷史軌跡為借鏡，為能讓中華發展基金發生更大的交流效果，也希望對中國政治發展產生良性效果，因此畫出中華發展基金預算相當高的比例，專門用予補助中國學生在大眾傳播與法律的短期進修與實習。這收到極為良好的效果。

## 八、陸委會官網成立中國人權專區

人權與民主是民進黨的核心價值，而這價值並沒有國界之分，為讓台灣的民主經驗能夠讓更多國家的更多人民瞭解與學習，在民進黨政府第一任期由外交部籌資，成立民主基金會，成立跨黨派的董事會，並由立法院長兼任董事長。

在民進黨政府第二任期開始，陸委會也規劃官網的人權專區，蒐集中國人權的資訊以及社會的脈動。其中最重要的，屬中國政府對於新聞自由的打壓和對民主派人士以及維權人士的迫害資料，讓台灣各界得以瞭解中國在人權議題上的負面作為，也讓各界希望協助中國維權人士有所依循。資料不斷累積的結果，陸委會官網的人權專區已經成為國內有關中國人權動態的最大資料庫，在學術界被廣為引用。

此外，陸委會也不斷透過管道，和中國維權人士或媒體進行接觸、交流與對話，對於那些希望獲得協助者，民進黨政府也透過管道予以協助，對那些希望獲得聲援者，民進黨政府當然予以聲援。此外，民進黨政府也在總統府或陸委會之內，接見那些出現在官網人權專區的人士，表達民進黨政府對他們的支持，讓他們知道台灣政府對他們的支持與鼓舞。

在中國通過反分裂國家法之後，民進黨政府暫停新華社與人民日報來台駐點，以要求中國開放國內新聞媒體的網路作為條件。在暫停兩年之後，台灣駐點中國的媒體表示中國已漸開放台灣部份媒體網路，我方才予以放行。

## 九、其他重要政策推動與成果

在民進黨政的第一任期，曾派遣陸委會處長級高階文官前往香港，與中國主管官員討論海運的擴大；到了第二任期，除海運的討論持續外，也有處長級高階文官前往北京，與中方主管官員討論共同打擊犯罪與台灣商標遭中國人士註冊的問題，也獲致相當程度的成果。此外，也有政務官偕高階文官前往第三國，在閉門研討會中與國台辦官員進行一軌對話。這些作為，除了陸委會進行規劃、實質參與之外，也都向高層呈報，獲准進行。

另外，自 2000 年 11 月開始，民進黨政府開放中國媒體來台駐點，讓他們有機會到台灣進行第一手報導。至 2008 年 4 月，共有 276 批、551 人次來台。在兩岸海運往來方面，民進黨政府在 2001 年 10 月擴大境外航運中心的範圍，在 2004 年 5 月公布海運便捷化措施，除權宜輪參與經營外，尚有 28 家中外航商的定期兩岸航線業務進行。



而對於人數越來越多的中國籍配偶，民進黨政府也不斷調整政策與措施，落實「生活從寬」的政策，包括調整來台申請，放寬團聚與居留期間，提前取得居留權益，放寬在台工作條件，取得健保資格，放寬存款開戶與匯款的現制。內政部也配合陸委會的規劃，對中國籍配偶推動大型輔導計劃，落實照顧措施。但為了過濾假結婚的案件，陸委會也協調移民單位建立面談制度，有效剔除那些非法來台者。

在開放台商至中國投資之後，中國台商人數不斷增加，海基會協助各大城市成立台商協會，作為台商之間的相互聯絡與協助管道，也形成和海基會的通報體系。而由於台商人數眾多，為協助台商子女能夠在中國接受台灣的教育，不必進入中國學校接受中國共產黨的教育，因此民進黨政府陸續在廣東、江蘇、上海設立台商子弟學校，內有幼稚園、國小與國中，並且逐步擴展至高中部。這些台商子弟學校的教師都是台灣人，所使用的教材也是台灣的教材。為了補充台商子弟能夠對母國有更多的認識與瞭解，更開辦暑期的返台研習營，強化對台灣的向心力。

總結來說，從 2005 年 1 月至 2008 年 5 月，實際上兩岸雙方局長級官員直接協商，共談成三次包機協議，包括兩岸春節包機與四項專案包機協議，共執行 443 次往返航班。而這些協議與豐富的收穫，在之前國民黨執政時期的「戒急用忍」政策之下是難以想像的事。而週末包機與觀光的協商，也是 2008 年 6 月馬政府第一次與中國協商的基礎，甚至協議內容與民進黨政府所協商之版本幾乎一致。因此，後來有關「鎖國」或「逢中必反」的批評，是一個惡意創造的政治符號，用以全面否定民進黨政府的所有努力。但以歷史發展的事實來看，民進黨在之前國民黨政府的基礎上，對兩岸人員或交通往來，已經進行了許多劃時代的開放措施，這是無法被抹煞的歷史。所有的兩岸關係發展，都奠基在之前政府的努力，民進黨不可能抹煞李登輝總統時期的努力，國民黨重新執政之後，也不應該抹煞民進黨執政時的努力過程與結果。

## 伍、兩岸政策的困難與檢討

雖然在民進黨執政時期，兩岸之間已有許多互動，但兩岸間的往來或兩岸政策的推動，仍然受到諸多因素的困擾。其中最主要的，是中國政府對台灣的民主政治始終無法理解，不願意面對中華民國存在的現實，而且不願意理解台灣第一個本土政黨民進黨的執政理念。中國政府一貫將台灣民主化作為詮釋成邁向台獨

的作法，同時以意識型態來理解陳總統的兩岸政策，而忽略陳總統執政後提出的種種政策善意，包括「四不一沒有」、「共同處理未來一中」或「兩岸政治統合」、「不排除未來與中國發展任何形式的關係」等重要宣示。正因為中國無法理解台灣的民主與重視陳總統的善意，導致兩岸關係始終無法順利互動而陷入僵持。

更有甚者，中國動輒以威脅恐嚇的作法，回應民進黨政府的善意。面對陳總統在 2004 年連任，中國在 2004 年 5 月 17 日推出「五一七聲明」、2005 年 3 月 14 日推出「反分裂國家法」。中國的敵視動作將兩岸關係的互動空間急遽壓縮，導致兩岸在陳總統第二任期只完成春節及四項專案包機協商，進行多次協商的客貨包機正常化與大陸觀光客直接來台始終無法完成協商，甚至引起民進黨支持者反對繼續對中國釋出善意。

此外，國內的政治因素也讓兩岸良性互動難以推動。國民黨總統候選人在 2004 年大選不願承認敗選，導致國內朝野政治對抗情勢惡化。中國看到台灣內亂紛紛，更不願意與陳水扁政府打交道。隨後國民黨主席連戰與親民黨主席宋楚瑜先後到北京，與中國國家主席胡錦濤發表公報，並且同意定期舉辦國共論壇，連宋聯合中國政府的勢力施壓民進黨政府對中國設定的政治原則讓步。連宋不僅附和中國政府的立場，而且中國政府刻意透過國共論壇進行政策宣示，讓兩岸政府間的互動更形困難。

在 2005 年以後，反對黨為了壓迫民進黨政府接受他們與中國協商的結果，以刪減甚至凍結年度預算的方式施壓。在 2005 年初，就在政府透過民間協會將要進行澳門協商之前，有國民黨重要立委匆匆趕往北京，號稱與國台辦進行協商，並宣稱完成協商。在 2006 年，反對黨立院黨團甚至動手修改兩岸人民關係條例的直航規定，要讓中國航空器可以不經許可就飛航台灣。這些作為讓民進黨政府在兩岸協商時增加許多困擾，在兩岸交流的推廣上受到極大的限制，像台灣新聞界感到鼓舞的兩岸新聞報導獎，都無以為繼。為了讓一些重要的交流活動或措施能夠不致中斷，陸委會官員甚至向企業界募集必要款項，這實在很難和目前政府浪擲文宣費用的情況相比。

但民進黨首度執政是一全新的經驗，在執政之初釋放對中許多善意，但卻誤以為中國對民進黨的善意會以善意回應，使得善意釋放難以持續。而在中國對台灣元首個人的羞辱和外交打壓之下，陳總統選擇以「一邊一國」宣示的方式大動作回應，造成了震撼，也須對重要盟友進行事後的辛苦說明。

在 2004 年的總統大選期間，進行了防禦性公投，這是台灣有史以來第一次的全國性公投，體現直接民主。這期間雖然美方對民進黨政府的動機並不甚理解，但在 2004 年總統大選之後，我方對來訪美方高層進行說明，美方對說明予以接受。但選後的國內情況相當混亂，輸了總統大選的國親陣營並不接受選舉結果，引起國內政局動盪，一持持續到紅衫軍的挑戰。國內反對黨在海外誣蔑台灣的民主選舉，也進一步與中國進行連結，對台灣政府施壓。

在國際上，民進黨政府也沒有獲得任何政治奧援，相反的，在中國「經美制台」的策略運作下，陳總統及民進黨政府在國內外的環境下顯得孤立無援、內外交迫。即使是如此，民進黨政府有了相當多的開放性措施，同時也鞏固了台灣的主體性。然而國際上對於這些政策作為或當時政府所面對的困難並非完全掌握，也形成台灣總統或民進黨政府製造區域緊張的刻板印象，而這是目前民進黨必須努力克服的，讓國際間瞭解，民進黨是一個可以預測、可以信賴、負責任的盟友。

## 陸、兩岸政策施政的啟示與未來展望

### 一、主權的堅持與忽視

從一九九二年開始，兩岸各自對於任何涉及一中或台灣、中華民國主權與地位的言詞，莫不小心翼翼處理，字字斟酌，深恐在協商之中落入對方圈套或遭到矮化，或成為往後對方的把柄。民進黨執政時期，一樣戒慎恐懼，惟恐影響台灣的主權與地位，或被國際誤認台灣接受任何形式的一中原則。在兩岸互動過程中，民進黨政府僅將「一個中國」作為談判的議題，拒絕任何政治前提，這在國際間獲得普遍理解甚至支持。一直堅持並捍衛台灣主權，是民進黨執政時期值得驕傲的成就。

但在第二次政黨輪替之後，國民黨政府就急著接受中方所謂「體現一個中國的九二共識」。之後，在兩岸的各種往來之中，馬政府對於中方有關一中的說法幾無反應，尤其是在海協會副會長李亞飛在 2010 年中來台時，無論是在公開或私下場合，多次宣示中方對於九二共識的詮釋，是「兩岸各自以口頭方式表述，雙方均堅持一個中國原則的共識」，馬政府並沒有提出澄清。雖然在 2012 年總統大選過程中，馬英九幾度公開宣示，台灣的前途只有台灣人民能夠決定，但選後卻立即派遣榮譽主席吳伯雄前往中國，宣示「一國兩區」，引起軒然大波。而在 2013 年 6 月 13 日，馬英九再度派遣吳伯雄前往北京與習近平會面，當面向習說「兩岸各自的法律、體制都主張一個中國原則，都用一個中國架構來定位兩岸關係，而

非國與國的關係」，呼應中方所提出的一中框架的說法。在同年 7 月馬英九連任主席之後，在回覆習近平的賀函時，主動陳述「各自以口頭表述雙方均堅持一個中國原則」的九二共識，完全接受中國的「各表一中」說法，而不再是之前不斷宣稱的「一個中國的內涵由各自表述」的「一中各表」。倘兩岸政府間對於台灣地位與兩岸關係定位，只留下一中而完全沒有各表，這情況對台灣未來極度不利，這是中國所要的，卻是台灣應避免的。

國際參與的權利是台灣人民感受極為深刻的事，民進黨政府也不斷努力，讓台灣有更多國際參與的機會。在 2009 年，台灣終於受邀擔任世界衛生組織觀察員，但 2010 年世界衛生組織給會員國的信函曝光，提到台灣為「中國台灣省」時，台灣人民才恍然大悟，原來台灣的國際參與，是交給中國安排的。目前政府對於台灣人民所重視的主權，和民進黨政府的態度截然不同，也是許多台灣人民對當前國民黨政府感到極度不安的事。

## 二、民主價值的信念與實踐

民主不僅是選舉投票行為，或時髦而響亮的口號，而是一個地位高如信仰的價值觀，以及內化成為日常生活一部份的思考及行為模式的體現。在民進黨執政時期，對民主價值有高度的堅持，新聞自由度不斷提升，也成立民主基金會、支持中國民主人士、陸委會官網成立人權專區、對中國人權狀況努力發言。但 2008 年政黨再輪替之後全變了，新聞自由倒退有目共睹，對外不再對中國人權發言，甚至陸委會移走人權專區網頁，連民主基金會也不敢再觸怒中國，從道德制高點全面撤退。這確實是民進黨政府與馬政府之間的明顯對照，也是未來民進黨重新執政之後，必須重建的國家價值與國際信用。

## 三、和平的虛幻與真實

在 2008 年政黨再輪替之後，兩岸間共簽訂了十九項協議，雙方沒有激烈的言詞交鋒，這給國內外的感覺，是兩岸間緊張與戰爭氣氛已經降低。但如果看到中國針對台灣的軍事部署與威脅並沒有減緩，可以想像戰爭的威脅並未遠離。更有甚者，雖然馬總統對外早有國防預算佔 3%GDP 的承諾，但實際國防經費逐年減少，到只有 2.1%GDP，和承諾的差距達三分之一。相對於中國軍事的快速發展，台灣正在弱化之中。若再加上即將實施的全募兵制，可以想像台灣的國防經費將多數用於人事，已無能力進行其他項目的重大投資。此外，在區域關係中，台灣與美國的兩個盟邦日本與菲律賓的關係，都因馬政府的處置不當，受到衝擊。在中國越來越強、政治意圖未變，而我方越來越弱的情況下，表面看似平靜，實際上形



成更嚴重的安全與和平的威脅。未來若政黨再輪替，如何彌補這幾年形成的巨大國防安全缺口，克服因募兵制帶來的兵役懸崖，確保維持和平穩定的國防實力，將是新政府必須面對的重大課題。

#### 四、指揮體系和機構間協調

雖然民進黨執政時期的兩岸政策經常遭受掣肘與抹黑，但任何涉及兩岸的議題，無論是重大的交流活動或開放政策的推動與執行，都是依照李登輝總統時期所建立的決策模式，視之為總統的權限範圍、視之為跨部會的重大議題、視之為國安會必須負起的指揮協調責任，因此各部會之間對兩岸議題的處理，必然遵守總統—國安會—陸委會體系的指揮，在執行面也必須接受陸委會的協調。但在 2008 年之後，馬總統放任或鼓勵各部會直接與中國接觸與協商，因此各部會競相與中國往來與簽訂協議，整體指揮與部會間協調機制完全失能，陸委會不知道其他部會與中國商談的內容，無法指揮其他部會的步調，甚至陳冲擔任金管會主委與中國簽訂協議，陸委會卻完全不知情的狀況，或經貿部門與中國簽定服務貿易協議，陸委會主委完全不進入狀況。指揮協調體系過經馬總統兩任的蹂躪，已經形成一個各自為政，甚至是相互防範與相互排斥的政治文化。未來再度政黨輪替時，重新建立兩岸政策的指揮與決策的體系，將會是一件相當艱困的「災後重建」過程。

