

第三章 「特殊的國與國關係」對兩岸政治定位的影響

如第二章末節所述，李登輝總統於西元一九九九年七月九日接受「德國之聲」的專訪，在專訪中向國際社會拋出了新的兩岸政治定位，即「特殊的國與國關係」。在此我們有必要去了解這個實際上將台海兩岸政治定位界定為「兩個中國」的論述，明知該論述必定會使遲遲未能重開協商的兩岸關係雪上加霜，但為什麼李總統還是要提出「特殊的國與國關係」呢？也要了解造成「特殊的國與國關係」提出的背景與原因，所以本章欲探討包括中華民國長久以來所面臨的外交困境、中共以「大國外交」來封鎖台灣的外交策略作為、中共長久以來視台灣為其地方政府的宗主心態。此外，美國「中國政策」的傾斜，即美國與中共「建設性戰略夥伴關係」的形成以及對台灣「三不政策」的提出也是本章所欲探討了解的。

另一方面，本章還要了解「特殊的國與國關係」想要達到什麼樣的訴求？為何是「特殊」的國與國關係？本章最後探討「特殊的國與國關係」提出後之影響，包括了台灣方面內部的反應、中國大陸方面之反應、國際社會之反應，尤其「特殊的國與國關係」提出後，來自於中共和美國的反應，是最該特別重視的兩大變數。

第一節 「特殊的國與國關係」形成之背景因素

一、中華民國的外交困境

「主權問題是分裂國家最棘手也是最難以處理的障礙，而主權問題的具體表現，便是外交行為」。¹而中華民國迄今為止所遭逢的外交困境，可

¹ 參見趙建民著，「中共對台獨因素的互動解釋」，問題與研究（台北），第 35 卷第 3 期，民國

以說完全是半個多世紀以前國共內戰的結果。一九四九年國共內戰勝利後中共在北京正式成立，中華人民共和國由於擁有了絕大部分原屬於中華民國的疆域，所以中華人民共和國一向認為在一九四九年後中華民國已經滅亡，中國的正統早已被中華人民共和國所取代。為了在國際上展現其作為唯一「一個中國」的中央政府的代表性，近年來，中華人民共和國藉由包括「大國外交」等方式的運作，利用其在國際間的政經影響力，壓縮中華民國的外交活動空間，務求將在台、澎、金、馬的中華民國貶抑為其中華人民共和國的地方政府，徹底否定中華民國的事實存在。²兩岸分裂以後，長期以來，在台灣的中華民國以「一個中國」政策（one China policy）來堅持其代表中國的法統地位，而堅守「一個中國」政策就在於「漢賊不兩立」的立場堅持，與中共的對應關係就是一個零和遊戲，特別是在聯合國中國代表權的競奪與外交關係上的拓展。「漢賊不兩立」的立場堅持，在外交關係上，就是不接受邦交國對中華民國與中華人民共和國的雙重承認，也不與若干共產國家建立外交關係，也不同時和中共並存於同一個國際組織中。冷戰時期，在美、蘇兩大東西陣營的對抗下，中華民國尚能藉助美國的支持與承認而能在外交上有所斬獲及維持，但一旦美國欲聯中（共）制蘇而改變其中國政策後，便使中華民國陷入外交困境。七十年代以後，因為國際政治若干因素的影響，美國逐步改善與中共的關係，與中共的關係逐漸正常化。美國中國政策的轉向帶給了中華民國無限的衝擊，加上中華民國在一九七一年聯合國大會通過的《第二七五八號決議案》失去了聯合國的中國代表權，被中華人民共和國所取代，使得中華民國在外

85年3月，頁31。

² 中共的「大國外交」係指在一九九〇年代初期，前蘇聯瓦解，國際體系劇變，中共認為國際體系朝著多極化方向發展，而在後冷戰時代，引發世界大戰的因素消失，短期內世界情勢將維持和平與穩定；大國關係的發展與調整，將成為國際關係的主宰，不論是為維持和平的國際環境，或是為發展經濟，中共皆需與美、歐、日、俄等大國保持友好關係，故中共採行大國外交，係對當前國際體系本質研判後所得到的結論。而中共國家主席江澤民於一九九七年中共十五大會議期間，首次公開指出將加強發展與「發達國家」之間的關係，此即中共實行大國外交的官方基礎。參見于有慧著，「中共的大國外交」，中國大陸研究（台北），第42卷第3期，民國88年3月，頁45-46。

交上逐漸受到挫敗而失去更多的邦交國。中華民國退出聯合國後，長期支持中華民國的美國又於一九七九年一月一日與中共所代表的中華人民共和國建交，轉而承認中共的中華人民共和國，這對外交處境已日益艱難的中華民國無疑是雪上加霜。

中華人民共和國自從在國際上取得絕大多數國家的承認之後，無論在國際上或是兩岸間，都以正統的「一個中國」的「中央政府」自居，而視台灣為其「地方政府」，所以，台灣會從一九八〇年代末期開始推動所謂的「彈性外交」、「務實外交」，對自身受壓迫處境的不滿與對中國主權的爭議是最主要的因素。

一九八八年，李登輝先生繼任蔣經國總統成為中華民國的元首，是時的台灣解嚴不久，民眾已經可以赴中國大陸探親，兩岸的敵對意識及軍事對峙都較以往來的緩和許多，在台灣本島內，國民的收入大幅增加，教育知識水平普遍提高，但是台灣地區民眾面對的卻是國際上大部分國家不承認中華民國，甚至認為台灣為中華人民共和國一部分的情勢。國際上這樣的認知，反應到我中華民國的外交關係，就是一個被中共壓迫到只剩二十二個邦交國的外交局面。³面對這樣一個長期被壓迫的國際外交環境，台灣民眾內心積聚了相當多的不滿與期待，想要尋求一個平等的國際尊嚴與更多的國際參與，在這背景下，外交政策已到了必須要改弦更張的地步了。

李登輝接任總統之初，中華民國的外交仍然堅持「漢賊不兩立」，兩岸關係則受困於「不接觸、不談判、不妥協」的三不政策，對於這兩項政策，李登輝逐步地轉變。李認為以往分析問題，太過偏重主義與理論，有時解決不了問題，也無法說明事實。他強調必須以實實在在的做法，務實的做法，才能解決問題。⁴於是「彈性外交」、「務實外交」等新的外交思維

³ 參見高朗著，「評析近十年來兩岸外交競賽：一九八八至一九九七」，收錄於鄭宇碩等著，後冷戰時期的中國外交，香港：天地圖書有限公司，西元 1999 年出版，頁 328，表一「台北與北京邦交國變化趨勢（一九八八至一九九七）」。

⁴ 同註 3，頁 320。

與模式便在此種背景下被提出並開始付諸實行，而台海兩岸在外交上的競爭也在台灣方面「彈性外交」、「務實外交」這些新的外交模式下，一路從邦交國的爭取、國際組織與國際會議的參與，蔓延到領導人親自出訪的外交親自推展。一九八九年三月，接任總統職位一年多時間的李登輝總統訪問新加坡，是時新加坡和我國早已沒有任何邦交關係，但是李登輝總統訪問新加坡受到了元首級的招待及禮遇，這是我國元首首次正式訪問無邦交國的先例，面對新加坡稱呼李總統為「台灣來的李總統」，李登輝總統表示新加坡如此稱呼他，雖不滿意，但還是可以接受，這就是務實外交的基本典型。而正當台灣開始實行與以往迥然不同的務實外交(彈性外交)後，中共認為台灣的務實外交是製造「兩個中國」或「一中一台」。一九八九年一月，中共外交部長錢其琛在巴黎表示，中華民國的彈性外交就是一種分裂活動，認為與中華人民共和國建交的國家可以和台灣進行民間貿易往來，但不能發展任何官方關係。⁵一九八九年三月，中共總理李鵬向中共全國人大作政府工作報告，指責中華民國的彈性外交是製造「兩個中國」或「一中一台」。⁶儘管我政府強調務實外交並非在製造「兩個中國」、「一中一台」，但仍然無法使中共釋懷。

一九九一年七月八日，行政院新聞局在美國《紐約時報》刊登廣告，表明「台灣願意暫時接受雙重承認」。⁷「台灣願意暫時接受雙重承認」的意涵是表示位處台、澎、金、馬的中華民國政府公開宣稱中華民國放棄以往涵蓋中國大陸地區的「一個中國」主張，代表了中華民國以台、澎、金、馬的有效統治領域尋求重返國際社會的宣示。但對於台灣方面這樣的舉動，中國大陸方面立即有所反應。作為中國大陸機關報的《人民日報》發

⁵ 參見台灣主權與一個中國論述大事記編輯小組編輯，台灣主權與一個中國論述大事記，台北：國史館，民國 91 年 3 月初版，頁 196。

⁶ 同註 5。

⁷ 駱文森、楊明珠譯，上阪冬子著，虎口的總統，台北：先覺出版股份有限公司，西元 2001 年 6 月初版，頁 183-184。

表了以下的評論：「最近台灣當局擴大展開『外交出擊』，使用金錢與部分國家圖謀『建立或恢復外交關係』，並且積極接受外國媒體的採訪，以各種手段『企圖形成』身為一個國家的形象。……在美國的有力報紙公然訴求『實務性的雙重承認』，可說也是其中的一環。……台灣藉務實外交為名，意圖獲得國際社會的雙重承認，顯然是指向『兩個中國』或『一中一台』的陰謀。」⁸

一九九四年二月九日至二月十六日，李登輝總統至菲律賓、印尼、泰國進行八天的非正式訪問，李總統在結束東南亞之行的返國記者會中表示：⁹

這一次出去訪問三個國家，主要目的剛才我說了，這裏沒有任何的政治企圖，大家要了解，中華民國在台灣必須要發展，中華民國可以說是中國分裂中的一個國家，全世界的人要了解中國只有一個，這是將來我們要達成的一個目標，但是現實的狀況是分裂的，分裂的國家在分治的情況之下，應該有自己發展的方向，以便將來真正中國要統一的時候，才能得到更大的效果，所以這一點我想全世界的中國人不必要用政治的眼光來看這個問題。至於非正式的訪問是要製造一個中國、一個台灣或是二個中國，更不必要這樣去看。因為非常明確地，這是做不到的事情。

一九九四年四月十四日，李總統接受自由時報專訪時發表對我中華民國推動「務實外交」的看法，李總統表示：「過去講漢賊不兩立，我是漢、他是賊，結果困在小廟，現在我們應走出去，要給人家知道。」¹⁰又提到：「在國際上的活動空間對一個國家是相當重要的。本人所倡議的務實外交，其基本理念就是要讓國際社會重視中華民國在台灣存在的事實，讓世

⁸ 同註 7，頁 184。

⁹ 參見李登輝著，經營大台灣—李登輝總統談市政經營、省政經營與國家經營，台北：遠流出版事業股份有限公司，西元 1995 年 1 月 1 日初版一刷，頁 429。

¹⁰ 同註 9，頁 449。

人了解，『中華民國在台灣』的存在的的重要性。」¹¹在其《台灣的主張》一書中也特別指出：「拓展外交就是堅持『台灣存在的事實』和『存在就有希望的信念』，台灣的存在更是我們首要的課題。」¹²所以，中華民國面臨中共在國際空間上取得全面優勢的現實狀態，「務實外交」就是以務實態度，擅用中華民國在政治、經貿、科技、文化、體育等各方面的實力，鞏固原有邦交國之外交關係，增進與無邦交國家間的實質關係，廣泛參與各項國際組織與活動，在國際上堅持中華民國為主權獨立國家，而且希望創造兩岸在國際社會「和平共存、平等參與」的新模式。李總統也強調：「這些活動（務實外交）都不是傳統國際法或國際關係理論所可以解釋和規範的，我們的務實作為，開創了許多國際關係先例，也使國際社會對於非傳統的外交型態，有了新的體認。」¹³

而在中華民國推動迥異於以往外交政策的新策略之時，同時希望的也是不會去影響到兩岸關係的發展。既然中華民國自一九一二年以來就是一個完整的主權國家，就必然有其對外關係發展的需要。以中華人民共和國和中華民國目前並存於世界的現實來看，「德國模式」的分裂國家互動經驗可供台海兩岸來參考。東西德分裂期間，雙方的互動都能顧及現實環境的因素來改善彼此間的雙邊關係。西德政府從五十年代至六十年代初執行其所謂的「唯一代表權」的政策，到了六十年代中期改變其政策，採取較靈活的「機動政策」，隨後更採取積極性的「東向政策」，試圖藉由交流的熱絡來促進東德本身的改變，最後到了一九七二年十二月就很明確的接受分裂分治的事實，來承認東德政府的存在，因此西德與東德之間就正式簽訂雙邊關係的「基礎條約」。而東德政府也巧妙的運用「條約政策」的執

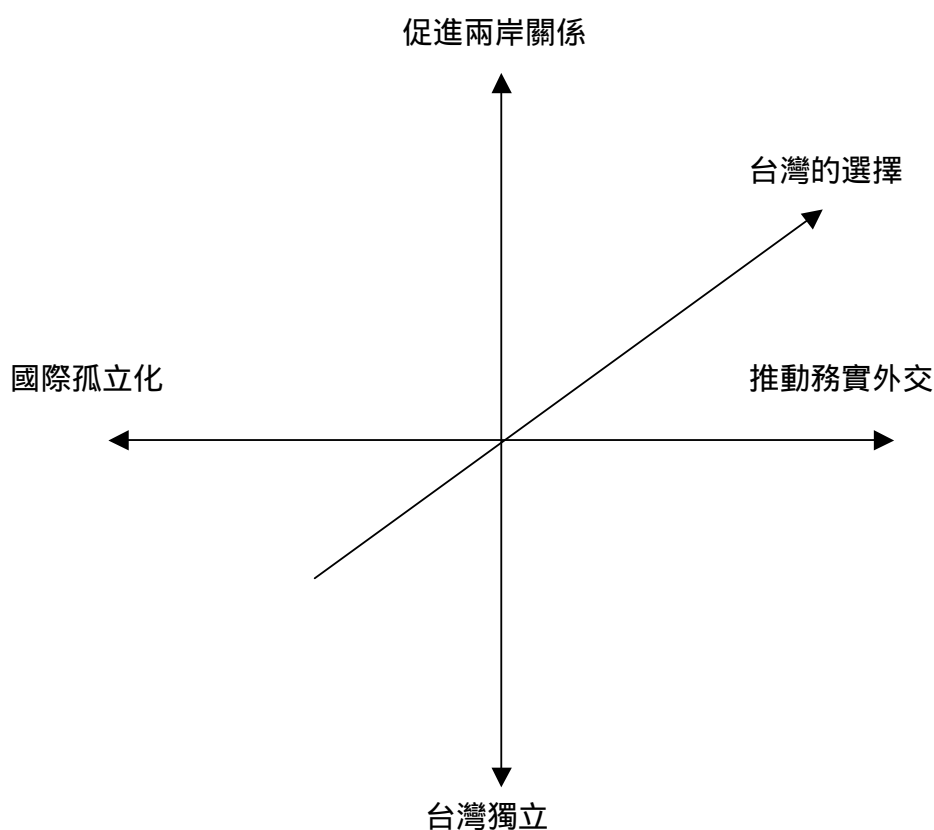
¹¹ 同註9，頁452。

¹² 參見李登輝著，台灣的主張，台北：遠流出版事業股份有限公司，西元1999年5月20日初版一刷，頁126。

¹³ 正中書局主編，傾聽人民的聲音 - 李登輝總統十年建樹，破舊立新，台北：正中書局，西元1998年6月第三次印行，頁24。

行來確保東德的國家地位。從此，東西德就透過「條約政策」的運作，由一系列的官方文件來規範彼此的雙邊關係。¹⁴在東、西德兩方彼此認同彼此之後，其各自對外拓展外交也不會影響到彼此之間日益熱絡的關係。了解東西德分裂時期的互動經驗後，如前所述，中華民國走出國際孤立推動務實外交的同時，同時希望也能不影響兩岸關係的發展，以下 3-1 的座標圖足以說明：

圖 3-1：以「存在」為前提的外交座標圖：



資料來源：李登輝，台灣的主張，台北：遠流出版，西元 1999 年 5 月 20 日初版一刷，頁 127。

因此，在中華民國的領導者眼中，現階段雖然中華民國在國際社會無法獲得大多數國家的承認，但中華民國仍有必要藉著走入國際社會來爭取

¹⁴ 立法院國會圖書館編，外交政策，台北：立法院國會圖書館，民國 88 年 11 月出版，頁 222。

作為一個國際社會成員應有的生存與被尊重，正因如此，中華人民共和國才不得不打壓中華民國企圖藉著外交手段來尋求作為一個獨立主權國家的種種作為。如果國際上大多數國家對中華民國的獨立主權不予承認，中華民國便無法以主權國家身分走入國際社會，而這正是企求統一的中華人民共和國所樂見的。中華民國政府推動務實外交，認為中華民國應享有主權國家的尊嚴及國際生存空間，不認為務實外交與製造「兩個中國」或「一中一台」有何關係。而儘管我政府一再澄清，但中共卻仍一再批判台灣利用務實外交搞「兩個中國」、「一中一台」。中共的心態是可以理解的，以往中華民國在兩位蔣總統主政時，因為採取「漢賊不兩立」的鮮明政策，中共面對中華民國「零和」的外交政策與如此清楚的外交態勢是很容易因應的。如今，中華民國改採靈活出擊的務實外交策略，世界上的國家如此之多，而且小國家佔了多數，今日中華民國要在哪個國家暗自發動外交突襲，可以使中共處於防不勝防和疲於奔命的狀態，所以，中華民國的務實外交絕對是中共所在意的，中共方面批判台灣務實外交的報導明確說明了中共的想法：¹⁵

台灣要有國際空間才能生存發展，是國民黨控制強勢傳媒整天為台灣民眾灌輸李登輝式的思維，也是所謂「李登輝路線」的產物.....似乎非如此台灣就要完蛋；又因李路線必然造成的兩岸衝突，以及台灣的諸多挫折，而煽動起台灣民眾普遍的對大陸反感。他們又宣傳說，這不要緊，只要大家團結打拼就一定行，台灣民眾的反大陸情緒高漲，李登輝又搞成了幾次度假外交，返校外交，集中光環於一身，民眾豈有不大加支持之理？因此，此路線轉而鞏固了李登輝的政治地位。只不過，其代價要由台灣全體民眾承擔...

¹⁵ 「洗腦式宣傳式威力驚人」，香港聯合報，西元 1995 年 6 月 28 日，版 10。

台灣方面一連串務實外交欲走入國際社會的企圖，在中共的眼中，不啻為追求獨立，分裂國家，製造「兩個中國」、「一中一台」的行徑，故中共一方面批判台灣的務實外交策略，一方面也在其外交關係上作出相對調整與反應以為因應。近年來中共對台灣重大外交突破的反應如下表 3-1：

表 3-1：近年來中共對台灣重大外交突破的反應

事件	時間	中共措辭	後續反應
荷蘭批准向台灣出售兩艘潛艇	1980.12.21	中共外交部：荷蘭政府不顧中方的一再勸告，無視中國政府的嚴正立場，決定為台灣建造海軍潛艦，中國政府對此表示強烈的不滿和極大遺憾。	中共外交部在一九八一年一月將「中」荷外交關係降為代辦層級。
法國批准出售十六艘拉法葉級巡防艦給台灣	1991.09.28	中共外交部副部長田增佩：法國此舉違反了「中」法建交原則和國際法的基本規範，並會危及中國大陸的安全，令人非常遺憾。	中共並未採取明顯的報復行動。
美國宣佈對台出售 F-16 戰鬥機	1992.09.03	中共外交部副部長劉華秋緊急召見美國大使芮效儉，指美國的決定「完全違反中美『八一七聯合公報』，粗暴干涉中國內政，嚴重損壞中美關係，干擾破壞中國的和平統一大業，中方對此感到震驚和憤慨，並向美國政府提出最強烈的抗議。」中國政府嚴正要求美國政府取消向台灣出售 F-16 戰鬥機的錯誤決定。如果美方一意孤行，中國政府和人民將不得不做出強烈反應，由此產生的一切嚴重後果應完全由美方負責。	藉機拒絕參加五國軍控會議，並發動一系列的輿論攻擊抨擊美國，同時拒絕特別赴北京解釋的美國助理國務卿克拉克的說詞。
法國批准向台灣出售六十架幻象式戰鬥機	1993.01.08	中共外交部：法國政府正式批准售台幻象戰鬥機嚴重惡化了兩國關係並對兩國關係的基礎造成嚴重損害，法方必須對此產生一切後果承擔全部責任。	中共下令關閉法國在廣州的總領事館，並且排除法國廠商參與大陸重大工程競標。

(續上表)

<p>李登輝總統 訪問菲律賓、 印尼、 泰國等東南 亞三國</p>	<p>1994.02.17</p>	<p>中共外交部表示：「李登輝搞所謂度假外交，本質上是要搞兩個中國、一中一台。」「搞兩個中國、一中一台，違背了包括台灣同胞在內的全中國人民根本利益，因而注定要失敗。」「同中國有外交關係的國家，應嚴格遵循與中國建交時所簽建交公報原則及當時所做的承諾，如果違背建交原則和當時所做的承諾，當然對兩國關係造成有害影響。」</p>	<p>中共人大外事委員會取消二月二十三日 到三月一日訪問泰國的行程。</p>
<p>日本同意行政官員徐立德等人出席廣島亞運</p>	<p>1994.09.15</p>	<p>中共外交部發言人沈國放說：「日本政府不顧中國的嚴正立場，決定同意讓徐水德等台灣政要赴日，中國對此不能接受。」「徐水德等人不論以何種名義赴日都明顯帶有政治性，是台灣當局利用體育蓄意製造政治事件，中國要求日本政府重新考慮此事，以免損害中日關係正常化和干擾亞運會的順利進行。」</p>	<p>暫時凍結與日本高官的往來，原應邀出席亞運的中共國務委員李鐵映和四川省長蕭秧取消行程，並一再透過外交管道對日施壓，要求改變決定。</p>
<p>李登輝總統 訪問阿拉伯 聯合大公國 和約旦</p>	<p>1995.04.05</p>	<p>中共外交部表示：「李登輝以私人訪問名義赴阿聯和約旦是懷有政治目的的。台灣當局不論以什麼形式製造兩個中國或一中一台，都是注定要失敗的。」「我們已經向有關國家政府表明中國的嚴正立場，並提出抗議。」</p>	<p>中共並未採取明顯的報復行動。</p>
<p>美國同意李 總統赴美進 行私人訪問</p>	<p>1995.05.23</p>	<p>中共外交部：美國政府的決定「完全違反中美三個聯合公報根本原則，損害中國主權和破壞中國和平統一大業，明目張膽的製造『兩個中國』、『一中一台』。中國政府和人民對此表示極大憤慨，並向美國政府提出強烈抗議。」</p>	<p>中共召回駐美大使李道豫，並延遲原訂一九九五年七月舉行的第二次辜汪會談。</p>

資料來源：中國時報，民國八十四年五月二十四日，第九版。本表由筆者部分摘錄。

此外，九〇年代初期，前蘇聯瓦解，東西兩極對峙成為歷史鏡頭，以傳統軍事訂約結盟方式來維護國家安全的必要性不再，取而代之的是透過外交的方式才具有關鍵性的作用，而中共也能體會到這點，所以在中共的對外政策上出現了諸如「全方位外交」、「大國外交」、「睦鄰外交」等不同程度的調整，而「台灣問題」在中共的外交政策中屬於相當重要的考慮因素，更是中共必須和其外交政策一併考慮及無法捨棄的一環。¹⁶此「台灣問題」代表的是台灣急欲走入國際社會證明中華民國在台灣的存在，而對於台灣這樣的企圖，中共方面自是了然於心，所以中共在後冷戰時期，挾其雄厚的政、經優勢，在國際上推行大國外交，建立各種夥伴或戰略關係，藉由其在外交局勢上的穩固，壓縮台灣的國際活動空間，全面封殺台灣的務實外交。

近年來中共與國際社會各主要大國建立各種「夥伴關係」的有：一 一九九六年四月與俄羅斯建立「平等互信、面向二十一世紀」的戰略協作夥伴關係；二 一九九七年五月與法國建立「面向二十一世紀的全面夥伴關係」；三 一九九七年十月與美國建立「建設性戰略夥伴關係」；四 一九九七年十一月與加拿大建立「跨世紀的全面合作夥伴關係」；五 一九九八年十月與英國建立「面向二十一世紀長期穩定的建設性夥伴關係」；六 一九九八年十一月與日本發表「致力於面向二十一世紀和平與發展的友好合作夥伴關係」的聯合宣言。¹⁷中共與世界各國的夥伴關係如下表 3-2：

¹⁶ 中共長期將「台灣問題」的解決視為其重要的國內問題，但很明顯的，「台灣問題」不應只是如同中共眼中的國內問題那樣的單純，同時還牽涉到相當複雜的國際問題，這也就是為什麼中共經常會在其白皮書中宣稱「外國勢力及外國主義的介入...」。例如在 2000 年 2 月 21 日中共國務院台灣事務辦公室發表的「一個中國的原則與台灣問題」白皮書中，就有「干涉中國統一的外國勢力...」等字樣的出現。所以，對中共來說，「台灣問題」的解決，也迫使中共不得不運用外交的途徑與手段來解決。

¹⁷ 參見魯維廉著，「中共『新安全觀』與其外交政策的關係」，共黨問題研究（台北），第 25 卷第 12 期，民國 88 年 12 月，頁 62-63。

表 3-2：中共夥伴關係一覽表

國 家	關 係	名 稱	公 報 或 宣 言	日 期
美國	戰略夥伴	建設性戰略夥伴關係	中 共 美聯合聲明	1997.10.29
俄羅斯	戰略夥伴	戰略協作夥伴關係	關於世界多極化和建立國際新秩序聯合聲明	1997.04.23
法國	全面合作	長期全面夥伴關係	中 共 法聯合公報	1997.05.16
英國	全面合作	全面夥伴關係	中 共 英聯合聲明	1998.10.06
日本	全面合作	和平與發展的友好合作夥伴關係	中 共 日共同宣言	1998.11.26
加拿大	全面合作	全面友好合作夥伴關係	中 共 加聯合聲明	1997.11.26
墨西哥	全面合作	跨世紀全面合作夥伴關係	中 共 墨聯合聲明	1997.12.03
歐盟	全面合作	全面夥伴關係	中 共 與歐盟領導人會晤聯合聲明	1998.10.29
東協	睦鄰、互信、友好	睦鄰互信夥伴關係	中 共 與東協國家元首會晤聯合聲明	1997.12.16
韓國	睦鄰、互信、友好	合作夥伴關係	中 共 韓聯合聲明	1998.11.13
南亞	睦鄰、互信、友好	長期穩定睦鄰友好關係	巴基斯坦議會中演講	1996.12

資料來源：殷天爵著，「中共『大國外交』與『夥伴關係』之研析」，共黨問題研究（台北），第 25 卷第 3 期，民國 88 年 3 月，頁 86 之附表。

中共除了積極的在世界上與各國或相關區域組織建立緊密的關係以外，同時期，中共高層領導人並且不斷的出訪以加強外交關係，這些出訪包括一九九七年十月江澤民的訪美、一九九八年初李鵬訪俄、一九九八年

十二月江澤民訪俄、一九九九年二月朱鎔基訪俄、一九九九年四月朱鎔基訪美等等。而中共高層領導人密集出訪的主要目的都是加強與世界各大國之間的友好關係，其中不無「台灣問題」的考量，也就是持續的壓縮中華民國在國際上的外交活動空間。面對中共全面開展的外交關係，台灣方面自是感到相當程度的壓力。

長期以來，台海兩岸分隔多年，政治體制不同，經濟發展程度有相當差別，有關統一的立場及觀念也不完全一致，加上中共當局長久以來對兩岸關係獨斷的自我詮釋（例如視台灣當局為其轄下的地方政府體制或特別行政區），所以兩岸間始終是處於一個長期僵滯的局面。中共更無法接受台灣在國際外交上如「務實外交」、「雙重承認」的種種作為，尤其「一個中國」的問題一直都是兩岸間爭議的焦點。而這「一個中國」的問題反映在國際外交上，對中華民國來說，中華民國主張其在台、澎、金、馬立足的事實，為一主權國家，行使有效的治權，即是「中華民國在台灣」，堅持有自己的外交權，有權與國際社會的其他國家發展外交關係來締結邦交，並且參與各項國際活動與加入國際組織。¹⁸正如李登輝於一九九五年二月在聽取國民大會代表建議時說：「如果我們有七、八十個邦交國，他們中共可能就很怕了。……中華民國在台灣的主權被承認，覺得有能力、有本錢、有籌碼，就可以好好和大陸談了。」¹⁹另一方面，中華人民共和國又不允許台灣逸脫出「一個中國」的範圍，所以，中華人民共和國將台灣方面的「務實外交」認為是放棄一個中國主權的政策，是傾向於「獨立」

¹⁸ 根據在西元一九三三年由美國及一些拉丁美洲國家所共同簽署的「蒙特維多國家權利與責任公約」(Montevideo Convention of 1933 on the Rights and Duties of States)，認為要成為一個具有完整國際法人地位的國家必須要具有四項條件，即固定的領土(a defined territory)、一定的人口(a permanent population)、有效統治政府(an effective government)和其他國家發生關係的能力(具有進行國際外交之能力)(the capacity to enter into relations with other States)。在和其他國家發生關係的能力上，即是否具有進行國際外交之能力的要件上，國際法原則上多以是否具備權利能力做為判定基礎，換言之，一國是否具備締結協議、條約與承擔國際義務是國際法在判定是否為一個國家的重要標準。

¹⁹ 參見楊中美著，李登輝 vs. 江澤民，台北：時報文化出版企業股份有限公司，西元 2000 年 2 月 20 日初版一刷，頁 365。

或「自決」的象徵。²⁰因此，在中共的認知下，台灣想要依循分裂現狀而參與國際社會的意向，是想要朝著「兩個中國」或「一中一台」的分離路線行走，所以中共在國際上一定要打壓台灣，而只能容許台灣和國際上其他國家從事不涉及政治相關層面的經貿或文化上的往來。

台海兩岸在「一個中國」的問題上立場南轅北轍，延伸到外交層面上，導致了外交局面上的零和競賽不斷。當大陸海協會與台灣海基會在熱絡協商接觸的同時，外界咸以為兩岸透過接觸會談而使兩岸關係有了和緩的曙光，但同時兩岸外交競賽卻也進行著而不曾稍歇，動用了大量的金錢、人力、物力，這也顯示出兩岸間的矛盾時時都是存在的。而兩岸間在外交上的競賽，中共挾其政（在國際上壟斷正統中國）、經（擁有全世界最大的投資市場）優勢與「大國外交」等作為，加上中華民國在人口、土地面積上與中華人民共和國又相去甚遠，這些因素使得中華民國在外交上往往失去應有的國際空間。另一方面，中華民國採行這些非傳統式的外交作為的有效性仍值得商榷。在國際政治舞台上，政治性的考慮仍然是世界上其他國家最大的考量，這些考量使得國際上一些主要的大國與中等國家不可能與中華民國發生正式的外交關係。在一九九七年以前，與中華民國維持正常外交關係的二十七個國家當中，舉凡身列世界重要先進大國的美、英、法、德、日、俄等國，無一與中華民國有任何正式的外交關係，而與中華民國有邦交的國家，在世界上的影響力與重要性也不大，大部分國家的人口少於我中華民國，民主化的程度也不若我國，且還背負了龐大的外債需要紓困，國民所得更是遠遠低於一般的國際水平，從這更可以看出在中共大力壓縮我國際空間下，中華民國的外交始終處於一個困境之中。從下表 3-3 可以了解我國與中共在邦交國數目上的變化：

²⁰ 參見趙建民著，兩岸互動與外交競逐，台北：永業出版社，民國 83 年 7 月初版一刷，頁 214。

表 3-3：台北與北京邦交國變化趨勢（一九八八年至一九九七年）

年份	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
國總 家數	172	172	171	189	189	191	192	192	192	192
新立 獨國	0	0	1	18	0	2	1	0	0	0
與有 台邦 北交	22	26	28	29	29	29	29	30	30	27
與有 北邦 京交	136	136	136	139	153	156	157	158	158	160
與無 兩邦 國交	12	8	5	19	5	4	4	2	2	3
與有 台邦 北交 %	12.79	15.12	16.37	15.34	15.34	15.18	15.10	15.63	15.63	14.06
與有 北邦 京交 %	79.07	79.07	79.53	73.54	80.95	81.68	81.77	82.29	82.29	83.33
與無 兩邦 國交 %	6.98	4.65	2.92	10.05	2.65	2.09	2.08	1.04	1.04	1.56

說明：(1) 一九九一年新獨立了一個國家（那米比亞），但有兩個國家被合併（東德併入西德，南葉門併入北葉門），故國家總數不增反減。(2) 一九九七年與台北和北京均無邦交關係的為不丹、帛琉與南非。

資料來源：高朗著，「評析近十年來兩岸外交競賽：一九八八至一九九七」，收錄於鄭宇碩等著，後冷戰時期的中國外交，香港：天地圖書有限公司，西元 1999 年出版，頁 328。

上表 3-3 使我們可以很明顯的看出台灣與中國大陸在外交競爭上的優勝劣敗。在一九八八年李登輝總統上任之初，台灣擁有二十二個邦交國，到一九九七年的二十七個邦交國，這期間台灣的邦交國數目雖然一度曾經達到三十個國家，但邦交國的數目始終還是未能突破三十個，而且這些國家在國際社會上並不具有相當深度影響力，也並非是舉足輕重的國家，足見中華民國的外交在中共的壓縮下陷入一個甚深的困境，很難有任何的突破。

中華民國的外交政策在李登輝總統上台後有了根本的改變，從八十年代末期起逐漸實行務實外交，在外交上不再堅持「漢賊不兩立」的政策，改採務實靈活的外交政策，不排斥雙重承認，也不一定要堅持是中國的唯一正統，甚至連「元首外交」、「度假外交」、「校友外交」²¹等等都實施了。但是在這些作為下，中華民國邦交國的數目未見任何進展，這表示取得中國正統的中共，國際地位逐漸穩固。從另一個角度來看，如果台灣經歷了冗長的努力，改變外交策略，提供經濟實惠利益，而外交績效始終未見突破的話，台灣方面回過頭來重新檢討本身的外交政策，也就不足為怪了。務實外交中，「金錢外交」一向為國人所詬病，有些國家又在中華民國和中華人民共和國之間進行兩面策略，在同文同種的中華民國和中華人民共和國之間討價還價，利用雙方的矛盾攫取利益。台海兩岸經過五十多年的外交競爭，可以說迄今為止這場競爭始終是個零和賽局，一方的成功進展，可以說就是另一方的完全失敗，除非兩岸在具有爭議的「一個中國」問題上解套，否則這個外交競爭情況永遠不會停止。中共造成的中華民國在外交上的困境，也是使得中華民國提出「特殊的國與國關係」的背景因素之一。

²¹ 「校友外交」指一九九五年李登輝總統以校友身分返回美國母校康乃爾大學之行。

二、中華人民共和國的宗主心態

台海兩岸自一九四九年國共內戰分裂後，中華民國政府輾轉由南京播遷至台北，仍舊在台、澎、金、馬行使其有效治權，而佔據廣大中國大陸領土的中國共產黨則在北京成立了中華人民共和國。早期台海兩岸國際法人名稱不同的兩個中國皆堅持「一個中國」原則，也曾經在不同時期於國際上擁有正統中國的符號。惟一九七〇年代以後，隨著中華民國退出聯合國以及美國與中華人民共和國建立外交關係後，國際上各個國家大多開始承認中華人民共和國為代表中國的唯一正統。雖然台海兩岸很長的時間裡曾在國際上互爭中國代表權，但基本上在一九九〇年代以前，台海兩岸對於兩岸同屬於一個民族，以及將來應該促成中國的統一是沒有任何歧見的。這段雙方均想統一對方的時期裏，雖然對於彼此都沒有實質的管轄權，但因統一的目標是相同的，於是雙方都曾有志一同的在法律上建構出一個虛擬的中國。惟一九九〇年代以後，中華民國率先以終止內戰的姿態宣布停止動員戡亂，中華民國內部經過一連串的修憲改革致使內部體質有了改變，中華民國和中華人民共和國間遂由制度與意識形態的對立逐漸轉變為兩個國家間的對立，這使得一心想統一全中國的中華人民共和國感到極度的不安，故北京一直主張中華人民共和國在國際上才是代表中國的唯一合法政府，而中華民國對其來說只是徒具地方性質的一個地方政府而已。正因為中共長期以來以地方政府體制對待且矮化我中華民國，所以九〇年代末期「特殊的國與國關係」論述的提出，表示了中華人民共和國長期以來一再矮化我國的諸多行徑已使我中華民國無法忍受。

如第二章所述，中共在國際上成功取得對於「一個中國」的排他性壟斷後，不斷在國際上將其「世界上只有一個中國；台灣是中國的一部分；中華人民共和國是代表中國的唯一合法政府」的「一個中國」原則向國際社會推銷，完全無視於具有國際法人資格的中華民國為一主權國家的事

實，更令中華民國無法接受的是，中華人民共和國以視台灣為地方政府的「一國兩制」來作為統一中華民國後的模式。有鑑於此，李總統主政後開始在兩岸的政治定位層面上作出調整，提出了「一個中國，兩個對等政治實體」、「一個分治中國」、「特殊的國與國關係」等新的政治定位主張來因應中共的「一個中國」原則。中華民國在兩岸政治定位上的一再調整，無非是為了謀取兩岸間的對等地位及中華民國之國際生存空間，惟中共始終以宗主國的態勢來面對我中華民國，絲毫未見中共的心態有何轉圜之處。

長期以來中共當局在不同的場合釋放出諸如「台灣是中國的一個省」、「台灣問題純屬中國內政」等之類充滿宗主國心態的談話，視中華民國為其地方政府體制一環的心態斑斑可見，也突顯了中共無法正視中華民國為一主權獨立國家的事實。有關「台灣是中國的一個省」、「台灣問題純屬中國內政」等之類由中共當局不同領導者的談話可見下表 3-4 及 3-5：

表 3-4：中國大陸有關「台灣是中國的一個省」談話（1996/3/8~1999/12/31）

序	談話時間	談話者	談話場合	談話內容	發布來源
1	1996/3/8	何魯麗	代表民革中央在政協八屆四次會議第二次全體會議發言	台灣是中國的一個省份；堅持台灣問題純屬中國內政，外國不得干涉。	中共新華社三月八日社稿
2	1996/6/9	遲浩田	訪問阿布扎比接受採訪	台灣是中國的一個省，是中國神聖不可侵犯和不可分割的一部分。	中共新華社六月十日社稿
3	1996/6/18	唐家璇	接受日本朝日新聞記者採訪	中華人民共和國政府是代表中國的唯一合法政府，台灣是中國的一個省，是中國不可分割的一部分，這是國際社會承認的客觀事實。	大公報六月廿二日 A4 版

(續上表 3-4)

4	1996/8/4	中共駐瑞士裁軍事務大使沙祖康	接受美國「新聞週刊」採訪有關不承諾對台不使用核武器談話	中國保證不率先對任何國家首先使用核武器，但是這項承諾並不適用於台灣，因為台灣是中國的一個省。	聯合報八月六日
5	1996/10/16	常駐聯合國代表秦華孫	致函聯合國秘書長加利	台灣歷來只是中國的一個省，沒有任何資格以任何形式加入聯合國及其政府間國際組織，也根本談不上適用「會籍普遍性原則」。	中共新華社十月十九日社稿
6	1997/1/30	陳雲林	紀念江澤民對台重要講話發表兩周年座談會	全體中國人民，包括台灣同胞在內，從來都認為台灣是中國的一個省。台灣當局竟然冒天下之大不韙，企圖否定台灣是中國一個省的地位，以進一步割斷台灣與祖國的聯繫，也進一步暴露了他們蓄意製造分裂、阻撓國家統一的用心。	中共新華社一月卅一日社稿
7	1997/7/22	秦華孫	約見聯合國秘書長安南，就尼加拉瓜等極少數國家為台灣加入聯合國而致函安南的提案闡明中國政府的嚴正立場。	台灣是中國的一個省，台灣當局是中國一個地區當局，因此，台灣根本沒有資格以任何形式加入聯合國，以及聯合國系統所有由主權國家代表參加的政府間國際組織。	中國新聞社七月廿二日社稿
8	1998/6/27	江澤民	柯江會談記者會答問	如果達賴承認西藏是中國不可分割的一部分，同時他也必須承認台灣是中國的一個省。	中國時報六月廿八日六版

(續上表 3-4)

9	1999/7/21	外交部發言人章啟月	例行記者會	台灣是中國的一個省，中國的主權和領土完整是不容分割的。	大公報七月廿一日 A2 版
10	1999/11/28	中共代表團副團長李肇星	參加西雅圖世界貿易組織部長會議	大陸對台灣加入 WTO 的立場是台灣必須在「一個中國」的原則下，以屬於中國的一部分、一個省、一個區域或是「一個獨立關稅領域」的名義申請入會。	中國時報十一月卅日一版

資料來源：蘇起，「建構新世紀的兩岸關係：回顧與前瞻」，【中國國民黨大陸工作指導小組會議】報告(2000/2/17) <http://www.future-china.org.tw/links/plcy/mac890217.htm#兩岸關係歷程的分析>。
本表由筆者部分摘錄。

表 3-5: 中國大陸有關「台灣問題純屬中國內政」談話(1995/8/8~1999/12/31)

序	談話時間	談話者	談話場合	談話內容	發布來源
1	1995/8/8	秦華孫	在紐約就台灣問題舉行的中文媒介記者招待會	台灣問題純屬中國內政，與第二次世界大戰後經國際協議形成的德國問題和朝鮮問題性質完全不同，更不能以德國和朝鮮的模式來處理。	中共新華社八月九日社稿
2	1995/10/24	李鵬	首都各界紀念台灣光復五十週年大會	解決台灣問題是中國的內政，不允許任何形式的外國勢力干涉介入。	中共新華社十月廿四日社稿
3	1996/3/23	錢其琛	籌委會第二次全體會議上致開幕詞	台灣問題純屬中國內政。我們反對任何外國勢力干涉台灣事務。	中國新聞社二月廿三日社稿

(續上表 3-5)

4	1996/3/23	國台辦新聞局負責人	對台灣地區選舉結果發表談話	台灣問題純屬中國內政。我們反對外國勢力以任何形式和藉口干涉中國內政。	中共新華社三月廿三日社稿
5	1996/9/25	錢其琛	第 5 1 屆聯大發表講話	台灣問題純屬中國內政，絕不允許任何外來干涉。	中共新華社九月廿六日社稿
6	1997/10/30	江澤民	美中協會午餐會上發表演講	解決台灣問題是中國的內政，應該由兩岸中國人自己來解決。	中共新華社十月卅一日社稿
7	1998/9/11	秦華孫	聯合國大會上發言	台灣問題純屬中國內政，不容許任何國家和個人以任何方式或藉口進行干涉。	中共新華社九月十一日社稿
8	1999/10/18	江澤民	接受英國泰晤士報的專訪	與港澳問題不同，台灣問題是中國內戰的結果，是中國內政。	中國時報十月十九日十四版

資料來源：蘇起，「建構新世紀的兩岸關係：回顧與前瞻」，【中國國民黨大陸工作指導小組會議】報告(2000/2/17) <http://www.future-china.org.tw/links/plcy/mac890217.htm#兩岸關係歷程的分析>。
本表由筆者部分摘錄。

從以上表 3-4 及表 3-5 來看，在中華人民共和國眼中，「台灣問題完全是中國的內政」、「台灣問題是中國內戰的結果」、「台灣領土是中國領土不可分割的一部分」，以上這些種種中華人民共和國對於台灣的宗主態度，往往是激發台灣內部民族意識高漲的主因。中華人民共和國的強硬宗主姿態，一方面造成了台灣民眾的反感，一方面使得台灣民眾認為統一即是中華人民共和國併吞中華民國，在長期兩岸政治定位無法平衡的狀況下，「特殊的國與國關係」於是就成了台灣方面遏制中華人民共和國宗主心態的抒發點，而這也是為何提出「特殊的國與國關係」的背景之一。

三、後冷戰時期美國「中國政策」的傾斜

冷戰時期，以美國與前蘇聯所形成的東、西兩大陣營充滿了軍事對抗的兩極對立格局，但隨著東歐共產政權的垮台、德國的統一以及前蘇聯的瓦解，軍事對抗的兩極對立格局遂不復存在，後冷戰時期（post Cold War）也隨之來臨。後冷戰時期，經濟的發展與安全的合作取代了以往的軍事對抗，美國在後冷戰時期由於前蘇聯的瓦解，使得美國成為全球的唯一超級強權，而前蘇聯的瓦解也導致了後冷戰時期亞太地區呈現權力真空狀態，中共趁勢崛起，成為亞太地區的新霸權。而亞太地區由於種族、宗教、文化等因素與美國為首的西方主義完全不同，所以存在著某種程度的衝突，而這種西方主義與東方主義的迥然差異，也已逐漸形成以美國和中共為首的霸權競逐，而美、中、台的三角關係架構也在此背景下於焉形成。

一九九一年，美國國務卿貝克 James A. Baker 於美國《外交事務》期刊發表專著，提出論點建立一個以北美為基點，而包括日本、南韓、東協、澳大利亞等國，呈現「扇形結構」的「太平洋共同體」Pacific Community 的戰略思考，而這個「扇形結構」是標榜以扇形的軍事安全體系，對逐漸崛起的中共進行「和平演變」的圍堵戰略，企圖將中共等社會主義國家整合進經濟自由化與民主化的資本主義體系中。²²而美國則因為中共出兵鎮壓天安門事件的影響，美、中的關係演變成制裁與反制裁的對抗關係，美國不僅開始重新檢討對中共的最惠國待遇，也中止兩國高層官員互訪。另一方面，美國由於國內經濟的萎靡不振，布希政府受到國內一定程度的壓力，於是在形勢對中華民國有利的情形下，在一九九二年，中華民國獲得美國以防衛性的需要為名出售 F-16 戰機一百五十架，此項影響台海兩岸空中均勢的重要軍售導致了中共嚴重的不滿。另一方面，台灣自一九九三年

²² James A. Baker, "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community," *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 5 (winter 1991-1992), pp. 1-17.

起，開始嘗試重返聯合國的活動，並且獲得少數友邦的支持，於每年秋季向聯合國提出申請，雖然台灣每年此項重返聯合國的活動都遭到挫敗，但是美國對台灣重返聯合國的舉動不是沉默以對就是採取溫和的批評態度，因為美國面臨支持台灣民主化以及中共維護主權完整的抉擇困境，這使得中共更加的不滿。

一九九四年九月，主管東亞事務的助理國務卿羅德（Winston Lord）在對美國參議院外交關係委員會的簡報中，宣布美國對台政策調整的項目，包括：²³

第一、美國政府同意台灣駐美機構「北美事務協調委員會」更名為「台北經濟文化代表處」（Taipei Economic and Cultural Representative Office）。

第二、在「美國在台協會」（America Institute in Taiwan）居間主事之下，美國與台灣將建立低於部長級（Sub-Cabinet）經濟對話。

第三、美國允許「經濟及技術性（economic and technical）部會」高層官員訪問台灣，將視個案決定而且不排除派遣內閣級官員訪台。

第四、國務院主管經濟及技術的次卿可以在國務院之外地點會晤台灣官員，也可訪問台灣。

第五、台灣官員可至經濟、商務、技術性美國官署洽公晤談。

第六、美國基於禮儀、方便、安全原因，視個案提供台灣高層首長（總統、副總統、行政院長、行政院副院長）「過境」（transit）協助。

第七、不支持台灣加入聯合國及其他以「國家」為入會資格的國際組織；但支持台灣參與那些不需以「國家」為入會資格的經濟、技術性國際組織。

美國對台政策的調整是在繼續給予中共最惠國待遇以及美國商務部長布朗（Ron Brown）訪問中國大陸後才宣布的，目的無非為了降低中共

²³ 參見林正義著，「一九九五—一九九六年台海危機：美國國會的反應」，收錄於林正義主編，中美關係研究：1995-1997，台北：中央研究院歐美研究所，民國87年12月初版一刷，頁153。

的反彈，但是中共卻對美國這一系列提高台灣與美國互動關係的行動，更加感到不滿。美國的對台軍售與對台灣欲加入聯合國的寬容，以及美國對台政策的調整等等，以上這些種種因素導致美、中的關係更陷入低潮。其實美、中之間一直在人權問題、意識形態、經貿問題上有程度不等的歧見存在，但「台灣問題」卻是橫陳兩國間的結構性障礙。美國雖然也關切「台灣問題」，但美國認為「台灣問題」只是美、中之間的一環而已。長久以來，美國一直以「台灣關係法」來作為處理美、台之間的關係，但中共卻一直要凸顯「台灣問題」，並屢屢逼迫美國在「台灣問題」上就範，這使得美、中之間往往在「台灣問題」無法取得相同的共識。

一九九三年後，柯林頓所代表的美國政府開始與北京進行一連串的「全面交往」(comprehensive engagement) 政策，自「六四天安門事件」後低盪的美、中關係獲得了顯著的改善，雙方高階政府官員開始互訪，兩國元首也利用 APEC 等國際會議的機會會晤。一九九三年十一月柯林頓、江澤民在西雅圖會晤後，美國將給予中共的最惠國待遇與最令人詬病的中共人權問題脫鉤，並且在一九九四年十一月柯林頓、江澤民第二次會談中，柯林頓作出美國信守美、中三個聯合公報和不支持台灣加入聯合國的承諾，這使得中共認為自「六四天安門事件」後低盪的中美關係已獲得絕對的改善。

另一方面，雖然美、中的關係獲得了改善，但是台灣的務實外交仍持續進行，而李登輝總統也一直將訪問美國視為重要的外交目標。²⁴一九九五年，台灣成功的遊說美國國會，迫使美國國會對柯林頓政府施壓，柯林頓政府在國會的壓力下最後只好給予李登輝總統入境簽證。一九九五年六月李登輝總統順利訪問母校康乃爾大學，得以藉此私人訪問的名義在美國

²⁴ 美國長期以來就是中華民國的支柱，美國對台的美援與軍售更是讓中華民國能夠在中共威脅下繼續屹立不搖的主因。所以我國的元首不管是以什麼名義，只要能夠踏上美國國土訪問，這代表了某種程度的象徵意義，尤其是在美、台斷交後。

本土宣揚成功的台灣經驗，但是這次成功的「校友外交」使得中共非常的不悅，中共召回駐美大使李道豫，而美國在駐中共大使芮效儉任期屆滿後也未再續派新任大使，形成雙方無大使派駐的緊張狀態，這使得美、中的關係又呈現倒退的狀態。

一九九五年七月起，中共解放軍開始在彭佳嶼附近海域試射飛彈，對台灣造成威脅，並且引起週遭地區的緊張。隨後，中共試射的導彈由於落點距離台灣太近，美國認為茲事體大，在台海緊張局勢未見緩和之際，快速的派遣兩艘航空母艦進駐台灣海峽附近巡弋，旨在嚇阻中共的軍事挑釁。第三次台海危機在美國以具體的軍事行動介入後落幕，也間接的促成了美日防衛合作指針的修正，事後，美國則開始積極的修補陷入低潮的美、中關係，也導致了美、中高峰會與「建設性戰略夥伴關係」的成型。雖然美、中在人權問題及「台灣問題」上似乎很難找到交集，但是美國著眼於中國大陸廣大市場商機，加上在其他議題上又有合作的空間，於是第三次台海危機後，美國的中國政策開始加速傾斜，中共成了最大的受益者。

在台海危機之後，柯林頓政府一再重申「一個中國」政策，並鼓勵台海兩岸恢復對話，美國國防部長裴利則表示美國的「一個中國」政策有三個支柱，分別為美、中的建設性交往、美國協助台灣具備自衛能力，及促使台海兩岸發展健康的貿易、投資等互動關係。²⁵而美國數位中國通則認為此次的台海危機衝擊到自一九七〇年代所建立起來的美、中（共）、台戰略架構，而此一架構則是以美、中三項公報以及「台灣關係法」為基礎，並以「一個中國」為核心。奧森伯格（Michel Oksenberg）認為台灣的民主化以及對於國家認同的轉變已經對美國的「一個中國」政策造成衝擊，他並且認為美國派遣兩艘航空母艦介入台海危機的做法，使美國再度捲入中國的內戰。²⁶傅立民（Chas W. Freeman, Jr.）則將台灣海峽的緊張關係歸咎

²⁵ 同註 23，頁 173-174。

²⁶ Michel Oksenberg, "Taiwan, Tibet, and Hong Kong in Sino-America Relations," *Foreign Policy*,

於台灣企圖變更長期以來的「穩定」現狀。²⁷鮑大可 (A. Doak Barnett) 則指出台海危機的發生，應使美國更認識到「一個中國」的必要性。²⁸在經歷台海危機後，美國政府及中國通對「一個中國」的敏感性更加的注意了，而且此次的台海危機對中共與美國的關係而言，可以說是一個危機也是一個轉機，美國的對華政策並且在不知不覺中傾斜了。

經歷一九九六年三月的台海危機後，美國開始修好與中共的關係。美國與中共雙方關係的修復，最具體的訊息始於一九九六年五月十六日柯林頓總統表達了「與中國改善關係」的意願，並且重申美國將堅持「一個中國」的政策，及表示「中國與台灣的問題應以和平與法治的方式解決」。²⁹一九九六年六月二十七日，在美國國會眾議院的投票表決下，無條件通過延長中共的最惠國待遇案。一九九六年十一月二十日，柯林頓在澳洲坎培拉 (Canberra) 表示，在其第二屆任內，將加強與中共的交往。柯指出：³⁰

美國將成為太平洋地區的一支主要力量，美國在這一地區的軍事力量並不是針對任何一個國家。美國的意圖不是要圍堵中國，而是要與中國保持接觸。一個穩定、開放和繁榮的中國的崛起，一個對其在世界上所處地位充滿信心並願履行其作為大國所承擔的責任的大國，是我們最關心的事情。與中國真正合作，既是可能的，也是顯而易見有效果的。為了適應不斷出現的對穩定的挑戰，美國正在追求三個目標：追求更強大的結盟，追求更深入地與中國交往和追求範圍更大的民主社會。

一九九六年十一月二十四日，在 APEC 非正式高峰會談中，美、中雙方均

no.104 (Fall 1996) , pp. 69-72.

²⁷ Chas W. Freeman, Jr., " Sion-America Relations: Back to Basics, " *Foreign Policy*, no.104 (Fall 1996) , p. 12.

²⁸ A.Doak Barnett , " Developing a Peaceful, Stable, and Cooperative Relationship with China, " *Foreign Affairs*, vol.75, no.5 (September/October 1996) , p. 20.

²⁹ 參見吳玲君著，「從美國的『三不』分析台北對華府的外交策略」，問題與研究 (台北) ，第 38 卷第 4 期，民國 88 年 4 月，頁 3。

³⁰ 參見張亞中、孫國祥著，美國的中國政策 圍堵、交往、戰略夥伴，台北：生智文化事業出版公司，西元 2000 年 3 月初版二刷，頁 198。

表示了對彼此的肯定，江澤民表示：「目前兩國關係的氣氛已經改善，發展兩國關係的有利條件明顯增多，中、美關係正面臨著進一步改善和發展的良好機遇」。而柯林頓也表示：「美中雙方有著共同的戰略利益……，願與中國建立一個合作的夥伴關係。」³¹由此可見自一九九六年三月的台海危機後，美國與中共的關係正逐漸的正常化，台灣是淪為製造麻煩的次角了。

一九九七年十月二十六日至十一月三日中共國家主席江澤民前往美國進行國事訪問，開啟了兩國元首正式的高峰會，與美國總統柯林頓在雙方高層對話與磋商機制、能源與環境相關合作、雙邊經貿關係、防止武器擴散、加強軍事合作以及擴大科技、教育、和文化交流等各項議題取得共識及達成協議。中、美高層的峰會代表了某種程度的實質意義，對中華人民共和國來說，其國家最高領導者能在美國進行國事訪問，這就代表了中國、美國之間官方接觸的重新正常化，表示自一九八九年天安門事件發生以來美國對中國制裁、抵制的結束。而對美國來說，雖然「中國威脅論」的論點曾盛極一時，但在前蘇聯瓦解之後，中國大陸並不是一個可以讓美國去刻意忽略的崛起大國，尤其中國大陸的軍事及經濟力量正以絕快的速度崛起中。所以，美、中關係正常化，絕對也是符合美國利益的。

中、美峰會為中、美兩國的關係創造了新的概念框架，即是在於中共與美國決定為建立一個「建設性的戰略夥伴關係」(Relations of Constructive Strategic Partnership)而努力，因而在一九九七年十月二十九日的《中美聯合聲明》中，中、美雙方有了共同致力於建立「建設性的戰略夥伴關係」(Relations of Constructive Strategic Partnership)的共識，雙方因此簽署了《中美聯合聲明》，聲明中提到：³²

³¹ 同註 30，頁 199。

³² 一九九七年《中美聯合聲明》請參見文後附件。

兩國元首決定，中美兩國通過增進合作，對付國際上的挑戰，促進世界和平與發展，共同致力於建立中美建設性戰略夥伴關係。為實現這一目標，雙方同意，從長遠的觀點出發，在中美三個聯合公報的原則基礎上處理兩國關係。

在此必須注意的一點，一九九七年《中美聯合聲明》發表以來，中共與美國兩國領導人在許多場合強調兩國將致力於建立面向二十一世紀的「建設性的戰略夥伴關係」，強調的是「面向二十一世紀」，而不是說現在兩國關係就是「建設性戰略夥伴關係」。³³另外，「建設性的戰略夥伴關係」應該是指一種以「交往」為內涵的合作安全關係，此種合作的基礎是共同面臨潛在的危險，且是為了避免衝突的發生，仰賴彼此的對話、增強軍事透明度、建立彼此的互信、採預防性外交等非軍事手段，且依靠成員國間不斷的協商來達成合作或簽定非軍事性的合作協定。就《中美聯合聲明》所達成的共識而言，中共與美國的合作還包括軍事安全磋商機制，可知中共與美國的戰略夥伴關係將會隨著時間或未來彼此關係的親疏遠近而發展，它並不是一個固定的概念，在現階段是以定期式的高層定期互訪、協商方式為主，建立共同目標、加強合作，不會有軍事上的聯盟關係；但是在未來，軍事間的互動合作可能會隨著彼此關係的友好而日趨密切，用一般的話說，應該可以說是彼此間的「全面深化交往關係」。³⁴

另外，《中美聯合聲明》中，也提到了中共最為關注的台灣問題：³⁵

中國強調，台灣問題是中、美關係中最重要，最敏感的核心問題，恪守中美三個聯合公報的原則，妥善處理台灣問題是中美關係健康、穩定發展的關鍵。美國重申，美國堅持一個中國的政策，遵守中美三個聯合公報的原則。

³³ 參見劉學成、李繼東主編，中國和美國 - 對手還是伙伴，北京：經濟科學出版社，西元 2001 年 2 月第一版，頁 13。

³⁴ 同註 30，頁 211 - 213。

³⁵ 一九九七年《中美聯合聲明》請參見文後附件。

基本上，在此次的峰會中，中共與美國的關係朝著穩定的戰略夥伴關係前進，這看在台灣眼裡，絕對是不安的。而中共口中所謂的「台灣問題」，無形中已在中共巧妙的運作下成為形諸文字且被視為中、美關係中最重要、最敏感的核心問題，這對台灣來說更是一種無權置喙自己命運的無力感，這些在在都成為驅使台灣在不安下亟思有所作為以有所因應的因素之一。

在江澤民於一九九七年底訪問美國並與美國達成若干實質性的協議之後，中共與美國的關係似乎是穩定和諧了許多，而柯林頓總統也決定在一九九八年訪問中國大陸，柯林頓的訪問中國大陸之行成為自一九八九年天安門事件發生以來第一位訪問中國大陸的現任美國總統。而在柯林頓訪問中國大陸的行程中，一九九八年六月三十日，柯林頓總統在上海圖書館公開說明美國對台灣的「三不政策」，即是「不支持台灣獨立，不支持兩個中國和一中一台，不支持台灣參與需要以國家名義為會員資格的國際組織」。³⁶美國的這個「三不政策」已使美方過去所採取的兩岸政策產生了本質上的改變，基本上態度明確的否定了中華民國是一個主權國家的事實，對台灣定位的看法則從原先立場模糊，不願直接表態，逐漸趨於與中國大陸立場一致。³⁷雖然在一九七二年中共與美國所簽定的《上海公報》中，就曾議定出下列文字：「中國政府堅決反對任何旨在製造『一中一台』、『一個中國、兩國政府』、『兩個中國』、『台灣獨立』和鼓吹『台灣地位未定』的活動。」³⁸以及一九八二年中共與美國所簽定的《八一七公報》中也敘述了：「美國政府對於其與『中國』之關係極為重視，並重申其無意侵犯『中國』之主權與領土完整或干涉『中國』內政或採行『兩個中國』或『一

³⁶ 同註 29，頁 1-15。

³⁷ 參見陳思慎、陳建華、洪啟嘉著，「華府中國政策架構下台灣外交活動之數理分析」，香港社會科學學報（香港），第 16 期，西元 2000 年春季號，頁 3。

³⁸ 一九七二年中共美國《上海公報》請參見文後附件。

中一台』之政策。」³⁹換言之，早在一九七二年的《上海公報》與一九八二年的《八一七公報》中早就出現了反對兩個中國和一中一台的字眼，但是在美國的「三不政策」提出後，仍舊使得台灣充滿不安。之所以會讓台灣覺得不安，在於雖然「三不政策」並不是美國和中共正式換文下的產物，但是由一向身為台灣最大後盾的美國現任領導者口中說出「三不」，這對台灣來說仍是個沉重的打擊，對中共來說可以是其外交上的一大勝利，而且美國的態度極有可能成為引導其他國家對台態度的風向球，美國的「三不」或許會造成對台灣利益受損的連鎖反應。

在柯林頓總統宣布「三不」後，美國國會嚴重抗議柯林頓政府的中國政策向北京靠攏，為了弭平台灣的不安，華府只好派員來台解釋，美國在台協會理事主席卜睿哲（Richard Bush）專程來台簡報，說明美國的「三不政策」的「不支持」並不等於「反對」，強調美國還是希望兩岸應以和平方式來解決彼此的歧見，鼓勵而不干預兩岸恢復對話，離台前卜睿哲更列舉了美國對台政策的八項要素作為對台保證，包括：⁴⁰「第一、一個中國政策；第二、三個公報；第三、《台灣關係法》，包含供應防衛性武器確保台灣充分自衛能力；第四、所謂的『三不』是三個不支持的聲明；第五、以和平方式解決台灣問題；第六、鼓勵兩岸恢復對話；第七、一九八二年雷根政府的六項保證（一、未同意設定終止對台軍售期；二、未同意在對台軍售前先與北京諮商；三、不在台北和北京之間擔任調人；四、未同意修訂《台灣關係法》；五、未改變對台灣主權的立場；不逼迫台灣與北京談判。）；第八、一九九四年的對台政策檢討重點，包括台灣在國際組織的發言權，以及在不以國家身為要件的組織中取得會籍。」

另一方面，雖然「三不政策」是中國大陸在「台灣問題」上的一大勝

³⁹ 一九八二年中共美國《八一七公報》請參見文後附件。

⁴⁰ 參見彭錦珍著，「美國對『兩岸三邊』互動關係的策略運用及其『中國政策』」 - - 以一九九六年台海危機至二〇〇〇年我國總統大選為例，復興崗學報（台北），第 69 期，民國 89 年 6 月，頁 105 - 106。

利，但卻在美國國會引起巨大的反彈。在柯林頓發表「三不政策」不到一個月的時間，美國參、眾兩院分別以高票通過了一七及三一號決議案，並且確認下列數件事情：第一、再次確認美國在《台灣關係法》上之多項對台承諾。第二、把台灣安全與西太平洋安全串聯在一起，並申明，危害台灣安全將危害到西太平洋安全。第三、美國對台軍售之事宜必須由總統及國會共同決定。第四、敦促美國總統應尋求中共公開宣布放棄對台使用武力或武力威脅。三一號決議中，更支持台灣加入國際金融組織及其他國際組織。第五、美國國會明確表示，柯林頓的「三不政策」，並不能代表美國人民的立場。⁴¹

美國的「三不政策」，發表的方式雖然是經由國家元首的口述而不是正式公報的簽定；發表的地點雖然在上海而不是在北京，但不可否認的，「三不政策」對台灣的國家主體性及國際活動空間已經造成嚴重的打擊，而「三不政策」也被視為是北京與美國於「台灣問題」折衝下的一大勝利，這項由一九九七年年底在江澤民訪美時由中共所提出的「三不政策」，在不到一年的時間裡就由柯林頓訪問中國大陸時公開作出回應，而且還是由美國現任總統的口中所做出的親口聲明，可見美國的中國政策已經完全傾斜至中共那方，台灣的利益在美國的「三不政策」下似乎已被完全的犧牲了。雖然隨後美國為了化解台灣的疑慮，曾解釋說明美國並未因為柯江會而改變任何對台政策，但是美國此舉仍舊使得台灣深感不安，認為美國的中國政策已經完全向中國大陸傾斜，美國極有可能不再像過去一樣的重視台灣的利益，加上為了因應中共海協會汪道涵會長的訪台而爭取兩岸平等的政治地位，為避免台灣被地方化，台灣終於提出「特殊的國與國關係」以為因應，自此徹底衝擊了美、中、台的三角關係架構，也為未來的兩岸關係投下無法預測的變數。

⁴¹ 同註 40，頁 106。

第二節 「特殊的國與國關係」論述之分析

長久以來，中華人民共和國為了統一中國的目的，先行以「一個中國」的框架來框住台灣與國際社會，並運用「一個中國內外有別」的原則，⁴²再設定與香港同樣命運的「一國兩制」終局來迫使台灣接受其無法更改的統一條件，這樣的安排當然無法使位處台、澎、金、馬仍行使有效治權的中華民國接受。在台灣的中華民國擔心過去長期所堅持的「一個中國」政策，會使包括美國在內的國際社會誤認為台灣只是中華人民共和國轄下的一個地方政府或一個省，會傷害到中華民國自一九一二年以來作為一個完整主權國家的事實，所以提出「特殊的國與國關係」論述向國際破除中共單方面優勢詮釋「一個中國」。「特殊的國與國關係」裏最重要的部份就是兩岸政治定位的相關問題，也就是涉及兩岸主權的範疇。所以本節將探討「特殊的國與國關係」訴求為何，並試著了解為何是「特殊」的國與國關係。

一、「特殊的國與國關係」之訴求

依照我國憲法規定，行政院為國家的最高行政機關，所以理所當然行政院長總攬國家的各種行政。⁴³但是，一般而言，我國總統在涉及兩岸與外交部份的問題上著墨甚深，尤其是兩岸關係的相關問題，李總統執政

⁴² 「一個中國內外有別」的原則，即中共在對外方面（國際上）不僅以「世界上只有一個中國」來突顯一個中國原則，並且用「中華人民共和國政府代表全中國唯一的合法政府」，來確立此一中國即為中華人民共和國，否認中華民國的主權國家地位；在對內方面（兩岸之間）雖然同樣以「世界上只有一個中國」來突顯一個中國原則，但用「大陸與台灣同屬於一個中國，中國的領土主權不容分割」之論述，避開一個中國是誰的問題，而中共在對內方面（兩岸之間）針對一個中國原則的最新說法乃是中共副總理錢其琛於二〇〇一年八月所提出的：「世界上只有一個中國，大陸與台灣都是中國的一部分，中國的領土主權不容分割。」而內外論述最大的差異在於一個中國究竟有否明指是誰的問題。參見戴東清著，「一個中國內外有別對台灣之適用性的探討」，中國大陸研究（台北），第44卷第6期，民國90年6月，頁41。

⁴³ 憲法原文第五十三條規定：「行政院為國家最高行政機關。」

時，重要大陸政策由其決策主導的情形屢見不鮮。⁴⁴一九九九年，李總統提出了石破天驚的「特殊的國與國關係」來重新為兩岸定位，這個主張不僅在國際上引起了高度的關注，並且對兩岸衝擊甚大。熟悉李登輝總統人格特質及決策風格者，應該可以了解李總統會選擇在這個時機點提出該主張，一定有其特殊的考量或訴求。⁴⁵其實，在「特殊的國與國關係」該論述發表前，在一九九九年五月二十日李登輝總統的新書《台灣的主張》中已見到將對台灣國家定位有所新主張的端倪了。李在該書中指出：「我認為，即使台灣的國際定位必須明確化，卻不一定要拘泥於『獨立』，反而是將『中華民國台灣』或者是『台灣的中華民國』實質化，才是當務之急。...因此，最重要的是，台灣必須先取得國際間的認同與地位。」⁴⁶另，「為確立台灣的存在，我們不僅要拒絕這種簡化存在問題為獨立問題的方式，更必須在法理上奠定無可辯駁的論據。因此，我希望在卸下總統職務之前，能集國際法學者之力，就台灣的國家定位問題，提出更完整的解釋。」⁴⁷

李登輝提出兩岸關係的定位是「特殊的國與國關係」，個人認為其主要的訴求有下列幾點：

第一、對當前台海兩岸的既存事實作一個明確的說明。中華民國自一九一二年建立以後即是一個主權國家，儘管一九四九年因為國共內戰失利播遷台灣，且導致了中華人民共和國在中國大陸建國。中華民國所擁有的有效統治領域雖然縮小了，但仍然有效的存在於本身所治理的中華民國領土內，中華民國自始自終並沒有被消滅，所以中華人民共和國當然不能繼

⁴⁴ 一方面李總統身兼國統會主委，一方面透過國家安全會議來主導我國的大陸政策，而雖然行政院體制下有大陸委員會的設計，但往往重大的大陸政策還是由總統本身來決定。例如九十年代以來，面對中共，台灣一直在調整對中共的定位，從「叛亂團體」至「一個中國，兩個政治實體」至晚近提出的「特殊的國與國關係」，這些政策到處充滿了李總統的決策痕跡。

⁴⁵ 在政治人格與兩岸關係決策風格之間的聯繫，李登輝的自我意識是透過一種對外在的抗拒來完成的，為了控制自我意識的無限蔓延，他將自我意識投射到一個理想主義的台灣主體意識與主體認同上，並發展出一套不斷抗拒的政策風格（對中共的抗拒），於是就為兩岸衝突建立了一個基礎。參見石之瑜著，「兩岸關係與政治人格－從李登輝到陳水扁」，政治科學論叢（台北），第14期，民國90年6月，頁107-108。

⁴⁶ 同註12，頁62-63。

⁴⁷ 同註12，頁240。

承中華民國的法統。正確的解釋，中華人民共和國是從中華民國「分離」出去的一個「新國家」。因此，世界上只有一個中國，而這個中國即是中華人民共和國的說法，並不符合過往的歷史事實與目前的政治現狀。

第二、反對中共霸權式的「一個中國原則」。中華民國自一九一二年立國以來，一直是一個主權獨立的國家，目前統治地區雖只限於台、澎、金、馬，但仍是全世界第十九大經濟體及第十五大貿易國，這是事實。一九四九年中華人民共和國成立後，五十年來，兩岸隔海分治、互不隸屬，一個分治的中國及兩岸間的特殊關係至今未變，這也是事實。一九九一年我們主動展現善意，放棄以武力統一中國，承認中共在大陸之治權，並以交流、對話的和平方式取代過去的軍事對峙。但是中共不但沒有善意回應，反以其霸權的「一個中國」原則，視我為其地方政府，不僅在兩岸交流中矮化我方，並將「一個中國」原則作為兩岸所有協商議題的前提，欲迫我逐步滑向「一國兩制」的安排。同時中共還極力封殺我國國際生存空間，使國際社會長久以來習於中共的說法，而逐漸忽視兩岸分治對等之既存事實。正因這一事實長期遭受中共片面的扭曲及國際社會的忽視，所以當李總統明確陳述兩岸分治此一事實時，反引起各界之高度關注，而忽略了問題真正之根源為中共霸權式的「一個中國」原則。⁴⁸

第三、將台灣問題國際化。一九九九年十月為中共建政五十週年，而中共有意安排汪道涵於九月間訪台，加上澳門也將回歸中國大陸，屆時正是中國大陸民族主義高張的階段，所以台灣有需要在汪道涵訪台前夕作出某種程度的宣示與因應，亦即不讓中國大陸藉此機會讓「一個中國、一國兩制」成為國際宣傳的重點，是以李登輝「搶在前面」，申明兩岸的現實是「特殊的國與國關係」。⁴⁹將台灣問題國際化，藉此讓國際社會了解台灣

⁴⁸ 參見行政院大陸委員會編著，「對等、和平與雙贏 - 中華民國對『特殊國與國關係』的立場」，李總統登輝「特殊國與國關係」中華民國政策說明文件，台北：行政院大陸委員會，民國 88 年 8 月，頁 55 - 56。

⁴⁹ 參見鄒景雯採訪紀錄，李登輝執政告白實錄，台北：印刻出版有限公司，西元 2001 年 6 月初

目前是由中華民國所管轄，絕不是中華人民共和國的特別行政區或地方政府，所以「特殊的國與國關係」是清楚地向國際社會表明台灣做為主權國家的定位。

第四、強化台灣人民對國家的認同，也就是對「中華民國在台灣」的認同。在李登輝《亞洲的智略》一書中「我為何提出『特殊的國與國關係』」該章節裏，李登輝指出：「長久以來，台灣人民都無法擁有屬於自己的政權，也就是說，台灣長期遭受外來政權的『壓迫』。所以對台灣來說，如何掙脫外來政權，就成了最大的問題。……正如中島先生所說的，台灣還有『認同』的問題。我認為，認同的追求，是主導未來台灣政治發展的中心議題……。多年來，台灣人民一直為外來政權所支配，直到我們逐步推動民主化，才使台灣人民真正成為國家的主人，也才使『特殊的國與國關係』的主張漸臻成熟。」⁵⁰李接著又指出：「對於兩岸關係存在的問題…，我在美國《外交事務》季刊上發表的論文，已明確指出，『台灣是主權國家』…。『台灣是一個國家』、因為『全體國民具有一致之共識』，也就是大家都持有一份對台灣的認同…。」⁵¹由此可知，李登輝總統提出兩岸關係是「特殊的國與國關係」，用意也是為了強化台灣人民對國家的認同，也就是對「中華民國在台灣」的認同，以「特殊的國與國關係」破除對於「一個中國」所造成的國家定位不清，以確立台灣人民國家主體意識的建立。

縱上所述，個人認為「特殊的國與國關係」論述的提出，絕非李總統心血來潮的權宜之舉，事實上，李總統在其隨後所發表的相關著作裏，也披露了「特殊的國與國關係」的提出是醞釀多時的。⁵²在《亞洲的智略》

版 50 刷，頁 231、237。

⁵⁰ 參見李登輝、中島嶺雄著，亞洲的智略，台北：遠流出版事業股份有限公司，西元 2000 年 11 月 1 日初版一刷，頁 35 36。

⁵¹ 同註 50，頁 37 38。

⁵² 同註 49，頁 222 223。文中敘述：「台灣國家定位遲遲未在國際間獲得公平的對待，是李登輝主政十二年間始終感到無力與焦慮的難題，任期愈接近尾聲，(李登輝)心中的急迫感愈發強

一書裏，李總統指出：「『特殊的國與國關係』，並不是我突然脫口而出，而是許多學者研究數年的結論。」⁵³李更進一步指出：「之所以選擇一九九九年七月九日提出『特殊的國與國關係』主張，其實是有其時機考量的。當時，大陸海協會會長汪道涵已決定十月間來台訪問。汪道涵原訂四月訪台，卻一再延期，決定拖到十月底，這其中大有緣由。一九九九年十月一日是中共建國五十週年國慶，中共當局似乎有意藉機宣布『以一國兩制的香港模式統一台灣』，果真如此，台灣將被逼入絕境。如果此時不明確宣示兩岸關係是『特殊的國與國關係』，我們將喪失機先。如果我事先就作了明確的宣示，在汪道涵訪台時，我們就可以說兩岸既為『國與國關係，就應以對等的立場來對談。』因此，我們必須在七月的時機，宣示『特殊的國與國關係』。」⁵⁴

另一方面，在台灣總統大選逐漸白熱化的同時，李登輝總統選擇這個時機來宣示「特殊的國與國關係」，應該是考慮到兩岸關係裏台灣的大陸政策是相當重要的一環，攸關了國家未來長遠的走向與福祉，所以李總統率先拋出這個風向球，意欲趕在他卸任總統之前先將台灣的國家政治定位走向確定下來，將來不管是誰當選新任總統，讓繼任者都能依循著這樣的路線來行走，至少也不會偏離太多。如同國內兩岸關係學者所指出的，李總統的「特殊的國與國關係」是在樹立總統大選的主軸，至少在李的主導下，所有參選的候選人都必須被迫在這個問題上表態。⁵⁵學者還認為李總統的「特殊的國與國關係」，是在確立後李登輝時代兩岸關係的政治框架，因為，在李結束總統任期之後，未來的總統繼任者是否願意承續李在位時

烈...。」他（李登輝）因此向殷宗文透露心底的念頭，針對中華民國在國際法上的地位，他想在國際上找一些法律專家，在法理上證明台灣不是中華人民共和國的一部份。」九八年八月，『強化中華民國主權國家定位』小組正式成立...。」經過密集的開會商討，研究報告終於在九九年五月初步完成...。這份研究案在一開始的『前言』部分，即明確定位兩岸至少應為『特殊的國與國關係』...。」

⁵³ 同註 50，頁 42。

⁵⁴ 同註 50，頁 43-44。

⁵⁵ 參見邵宗海主編，趙春山、楊開煌、邵宗海合著，兩岸關係論叢 - 乙亥至己卯年，台北：華泰文化事業股份有限公司，西元 2000 年 10 月初版，頁 252。

所主導的大陸政策，存在著一定的政治變數，李對於在其任內確定兩岸關係政治框架具有一定的急切感，「特殊的國與國關係」在此時提出，有其政治考慮存在。⁵⁶ 誠如李登輝總統在一九九九年八月十二日對「特殊兩國論」發表的談話指出：有人認為他亂講話，事實上，他是經過深思熟慮的，看到兩三年後的事，要怎麼做提早提出，讓大家研究，這是領導一個國家要走的方向所作的明確宣示。李希望大家能了解，他所說的很多話都有意義，不是隨便愛講，不是說說就算的。⁵⁷

除了上述的諸多考量外，美國強烈的促談壓力也是讓台灣不得不提出「特殊的國與國關係」的原因之一。美國前國防部長裴利（William Perry）在一九九八年初訪問台灣，曾經帶來了美方的三個訊息：（一）期望兩岸盡快重開會談；（二）建議台灣從香港了解「一國兩制」如何運作；（三）美國對台灣不是沒有限制，不是無條件的支持。⁵⁸ 以上這已經明顯表示美國對兩岸恢復接觸的關注。一九九六年的台海危機使得美國了解到台海地區是個潛藏高度軍事危機的區域，隨時都可能爆發預測不到的軍事衝突，所以為了避免再讓美國捲入相同的台海衝突中，美國部份人士即開始提出包括「中程協議」（interim agreement）在內的過渡性協議。這些過渡性協議的主張如下：密西根大學教授李侃如（Kenneth Lieberthal）提出「五十年過渡性協議」的看法，前助理國防部長奈伊（Joseph S. Nye）提出「一國三制」的主張，前亞太助理國務卿陸士達（Stanley O. Roth）則認為台海兩岸在「沒有協議」與「最終協議」之間，雙方可以簽署各種過渡協議。喬治華盛頓大學教授何漢理（Harry Harding）則建議在協議的架構中進行包括兩岸相互提出保證，即中共不武、台灣不獨、建立軍事互信機制、通

⁵⁶ 參見張顯超著，「從『兩國論』析主權爭執及兩岸前景」，遠景季刊（台北），第1卷1期，民國89年1月，頁28-29。

⁵⁷ 參見「兩岸交流遠景基金會－未來中國研究」之「兩岸定位『特殊國與國關係』--台灣政府言論」，「李登輝：『兩國論』經深思熟慮」（1999.8.13,香港明報），網址：

http://www.future-china.org/spcl_rpt/2state/state2state_gv.htm

⁵⁸ 同註19，頁332。

航、第二軌道、TMD 等議題的相關談判。⁵⁹美國柯林頓政府強烈希望兩岸促談的期望，當然帶給了台灣極大的壓力。所以李登輝總統提出「特殊的國與國關係」也是考量到在兩岸談判之前，先求得兩岸地位的平等，以便將來真的走上談判桌時，避免一開始就落在不平等的地位而使台灣權益盡失，遂搶先一步向國際拋出「特殊的國與國關係」。副總統連戰在（一九九九年）七月二十一日接受美國《時代》雜誌專訪時指出：「我們擔心美國政策上對中共的傾斜，將不利於我們主張對等地位。我們了解為了維持這個地位的和平與穩固，美國期待我們會進入政治性議題的討論，為準備將來兩岸之間的政治談判，我們有必要在兩岸定位上作出釐清。」⁶⁰所以，李登輝總統選擇提出「特殊的國與國關係」主張，除了上述的諸多考量之外，另外就是迫於美國促談壓力下，先以「特殊的國與國關係」來設立兩岸政治談判的對等地位，破除中共「一個中國」原則所造成的不平等，進行國與國政治談判的對等定調，以避免在兩岸政治談判中，中華民國的國家主體性被消滅，而影響到中華民國二千三百萬人的權益。

二、為何是「特殊」的國與國關係

為何是「特殊」的國與國關係？在李總統發表「特殊的國與國關係」論述後，一般輿論，特別是中共方面，在提及「特殊的國與國關係」時，總習慣將「特殊的國與國關係」簡化敘述為「兩國論」，而且，一些媒體也會跟著使用「兩國論」的說詞，似乎都忽略了「特殊的國與國關係」中最重要的部分，那就是「特殊」這兩個字。事實上，「特殊的國與國關係」發表後的不久，一九九九年七月二十二日，時為新聞局長的程建人在行政

⁵⁹ 參見李森永著，「戰後台灣『一個中國』原則轉變之政治經濟分析」，台灣南投：暨南國際大學公共行政與政策研究所碩士論文，民國 89 年 6 月，頁 118-120。

⁶⁰ 同註 19，頁 333。

院會記者會上特別澄清，他指出「兩國論」一語是媒體的簡稱，我國政府使用的是李總統受訪時所講的「特殊的國與國關係」，並沒有直接用「兩國論」這種說詞。⁶¹另一方面，李總統在接見來台參加台灣海峽和平與安全國際論壇的日本訪問團時，日本駐泰國大使岡崎久彥等人向李總統問及「特殊的國與國關係」的相關問題，李總統表示，目前有許多人將之簡化為「兩國論」，但是，其實他本人沒有提兩國論。⁶²

海基會董事長辜振甫在李總統發表「特殊的國與國關係」該論述後的談話較見平實公允，辜振甫的談話中提到：「一九四九年中華人民共和國成立後，五十年來，兩岸隔海分治，互不相隸屬，一個分治的中國及兩岸的特殊關係乃逐漸形成」。⁶³隨後，辜振甫並且認為李總統提到兩岸關係是「特殊的國與國關係」，具有幾方面的意義：「一、兩岸之間文化同根、民族同源，具有特殊的情感。二、雙方人民在社會、經貿等各層面往來之密切，非以往與現在的分裂國家所能比擬。三、最重要的是，雙方均有意願共同努力、平等協商，追求中國未來的統一。」⁶⁴辜振甫的談話貼切的指出了兩岸關係是「特殊的國與國關係」中的「特殊」之處。

基本上，「特殊」這兩個字代表兩岸之間的關係和一般國際法規範下的國與國關係是不同的；另一方面，也不單純的只是一個國家內部的中央與地方關係。而且「特殊關係」必然意指兩岸架構，不像「一個中國」既可能意指兩岸架構，也可能被解釋為單一國家（中華人民共和國），造成國際視聽的混淆。其次，「特殊關係」並不否定兩岸內部間仍有「一個中國」的歷史遺留。⁶⁵其實之所以會「特殊」，源自於當年台海兩岸都是在一個統一的中國之下，只是因為過往的歷史因素而導致了國家的分裂，才造

⁶¹ 「特殊國與國關係詮釋簡史」，民眾日報，民國 88 年 7 月 26 日，版 3。

⁶² 「李總統：本人沒有提『兩國論』」，聯合報，民國 88 年 7 月 27 日，版 2。

⁶³ 參見「海基會辜董事長談話稿」，同註 48，頁 37。

⁶⁴ 同註 48，頁 37-38。

⁶⁵ 參見柳金財著，「論九一年代以來中華民國政府關於『一個中國論述』內涵的持續與變遷」，共黨問題研究（台北），第 27 卷第 4 期，民國 90 年 4 月，頁 14。

成了當今中華民國與中華人民共和國的分裂局面。李總統使用了「特殊」的國與國關係，代表了當前的兩岸關係並非屬於國際關係的常態。⁶⁶所謂「特殊」(Special) 這個字眼，基本上應該可以歸納為如下的種種意涵：其一、「特殊」不等同於一般性質。例如兄弟姐妹之間的關係與一般人之間的關係即存在著相當明顯的差異。而歷史文化、地緣政治、經濟依存關係等愈密切的國家，彼此之間的關係也明顯有別於其他一般國家的關係。其二、就普遍性和一般性來說，不為一般事物所共通，而是某一事物或一現象所特有。如因血緣、地緣或經由契約等因素而形成緊密聯繫，即非一般人際和國際關係中所共有的性質。其三、同類中的相異性質，顯現出其不平常的特質，例如雙胞胎和一般人就有明顯的相異性。另一方面，宗主國與前殖民地國家、分裂國家間的關係以及因宗教信仰如伊斯蘭教國家等彼此間的關係互動，也和尋常國家間的關係不同。⁶⁷

綜合上述「特殊」定義的解釋，不難進一步了解所謂「特殊的國與國關係」的意涵不外乎指的是：第一，「特殊的國與國關係」並非只是一般國際上的國與國之間的關係。第二，肇因於台海兩岸間源出於同文同種的血統及相同歷史文化的背景，所以「特殊的國與國關係」才得以適用在台海兩岸間。第三，「特殊的國與國關係」乃因戰爭因素致使原有的一個國家形成分裂的局面，但分裂雙方都有促進彼此間的關係走向正常化甚至統一的趨勢，所以這樣的「特殊的國與國關係」也非一般的國與國關係所能比擬的。

「特殊的國與國關係」的提出，使我們了解到台海兩岸間的問題的確是與東西德、南北韓的問題相當類似的。一九四九年以後，中華民國與中華人民共和國由原本相同的一個國家中分裂出來，分別在台灣地區與中國

⁶⁶ 同註 55，頁 260。

⁶⁷ 參見洪茂雄著，「論『特殊國與國關係』及其台灣化建構」，新世紀智庫論壇（台北），第 9 期，西元 2000 年 4 月，頁 17。

大陸地區實施有效的統治。而在中國分裂、分治沒有統一的情況下，台海兩岸實際上早已經具有分裂狀況的表徵，即是目前台海兩岸都各自具有完整國際法人的資格條件，所以由「特殊的國與國關係」來陳述台海兩岸現狀是相當符合現實情況的，舉例來說，中華民國的李登輝總統絕對無法發布命令來調動中華人民共和國任何一位軍區司令員；而中華人民共和國的江澤民主席更無法任命任何人來擔任中華民國的行政院長一職，這是「特殊的國與國關係」架構下所必須面對的事實。但是台海兩岸都是淵源於同一血統的炎黃子孫，換言之，台海兩岸雙方的關係既非一般國際上國與國之間的「國際關係」，也不完全等於一個國家裏的「內部關係」，這就是可以解釋其之所以為「特殊的國與國關係」的「特殊」之處吧。

第三節 「特殊的國與國關係」的影響

誠如前陸委會主委蘇起所說的：「我當時認識到，中華民國已然陷入了多年來最大的危機。一九九五年與九六年台海飛彈危機時，情勢雖然嚴峻，但政府僅面臨來自中共的威脅，而國內人民則同仇敵愾，國際社會也強力支持。但是兩國論宣布以後，中華民國卻面臨敵人與朋友同時生氣的局面，這是記憶中第一次出現這樣的危局，同時國內也出現不少反彈的聲浪。」⁶⁸由蘇起的話可以了解，中華民國提出了「特殊的國與國關係」後，面臨了來自於國內、中共及國際社會（最主要為美國）等三方面的重重壓力與反應。而本節要探討「特殊的國與國關係」提出後的影響，包括了台灣方面內部的反應、中國大陸方面之反應、國際社會之反應。探討「特殊的國與國關係」提出後在各層面的反應，包括了台灣內部兩極意見的分歧與對立、兩岸關係局勢因「特殊國與國關係」而產生的急遽性變化、中華人民共和國對台灣提出「特殊的國與國關係」之後的反應、國際社會對「特殊的國與國關係」提出後之反應，包括了美國在「特殊的國與國關係」後對東亞局勢的重新因應及其相關作為，尤其「特殊的國與國關係」提出後，來自於中共和美國的反應，是本節最該特別重視及探討的兩大變數。

一、台灣內部之反應

李登輝總統的「特殊的國與國關係」論述在提出後，不但引發了各方的關注，並且也產生了不同的解讀。實際上，李總統的觀念並沒有改變，他所主導下的大陸政策，也沒有出現改弦更張的跡象；所謂「特殊的國與國關係論」，只是把過去兩岸關係定位那種「創造性的模糊」，透過更明

⁶⁸ 參見陸鏗、馬西屏採訪記錄，別鬧了，登輝先生：12位關鍵人物談李登輝，台北：天下遠見出版股份有限公司，西元2001年10月15日第一版，頁177。

確的字眼加以表白而已。⁶⁹而「特殊的國與國關係」雖然一直被強調為是對現狀的陳述，但無可避免的仍會涉及到「統獨問題」的根本爭議，就是牽涉到台灣跟中國大陸在主權上的糾葛。事實上，中華民國自一九一二年以來都是一個主權獨立的國家，所以在主權問題上與中華人民共和國的糾葛，其實就是在台灣的中華民國要不要與在中國大陸的中華人民共和國統一，而沒有所謂獨立的問題。但「統獨問題」一向是台灣內部具有高度爭議的議題，所以針對「特殊的國與國關係」的提出，台灣朝野及各方有不同的重視與反應。

海基會董事長辜振甫表示，台海兩岸本來就是兩個政治實體，但是「政治實體」的定義過於模糊，要想解決兩岸政治問題，「就應該確實面對問題」。⁷⁰隨後辜也正式回應中共對「特殊的國與國關係」的質疑，辜強調「特殊的國與國關係」就是兩岸在一九九二年所達成的「一個中國，各自表述」的共識，此為中華民國政府立場的表達。辜並明確表示：「『一個中國』是未來的，兩岸現在是對等分治的，同時存在，因此可以特殊的國與國關係加以定位。」⁷¹

陸委會主委蘇起則強烈質疑，兩國論如此重大的國家政策，竟然像玩遊戲一般地進行，蘇起指出：「一、兩國論籌畫者是年輕學者，有熱情與意識形態，但對政治現實了解太少，對國際現實考慮太少。二、如此重大決策推出前未經充分討論，自行政院長蕭萬長以下，相關部會首長事前都未聞問，甚至總統身邊幾位重臣也摒除在外。從事前到事發後，所有會議未見連戰與蕭萬長受邀，這種程序上的嚴重缺失，極為可怕，國家前途由

⁶⁹ 同註 55，頁 260。

⁷⁰ 參見中時報系資料庫，「李登輝說法，不會影響兩岸關係」，【工商時報，1999/07/11】，網址：http://www.gcinfobank.com.tw/eip/search/se_title_eeip.asp

⁷¹ 同註 5，頁 361。

對政治現實考慮太少的學者為之，思之膽寒。三、事前沒有針對後果進行完整評估，可以用『天真』來形容，這是思慮上的缺失。」⁷²

外交部長胡志強則表示，李總統對大陸政策的重大宣示，正是我務實外交的務實作法，胡認為這是中共逼我們如此做的，因為中共將「一個中國」無限上綱，我們唯有明白宣示，才能跳出中共「一個中國」的框架。胡又認為，在國際上談政治實體，外國人真的聽不懂，而且講政治實體容易落入中共「一個中國」框架中，「一個中國」的解釋權現在是由中共來掌控，所以我們一定要跳出這個框架。⁷³

獨立參與總統大選的前台灣省長宋楚瑜則表示，對於國家的方向問題，應該尊重憲法，沒有任何一位政治人物可以拿台灣二千二百萬人的生命幸福做為個人的籌碼。⁷⁴

民進黨籍總統候選人陳水扁則表示，台灣絕不是中華人民共和國的一部分，台灣是主權獨立國家，她的國號就叫中華民國。⁷⁵又說：既然台灣、中國是兩國關係，憲法上的國家固有領土和疆域理應配合修正，將台灣定位為政治實體的《國統綱領》，亦必須拋棄。陳同時揭櫫台灣是主權獨立國家，但此主權獨立國家不等同於台灣共和國。⁷⁶

獨立總統候選人許信良則表示，若進行修憲落實兩國論，將會擴大台灣目前所面臨的危機，使兩岸問題直接攤牌，將台灣推入絕境，他個人支持民進黨中央不修憲落實兩國論的主張。⁷⁷

⁷² 同註 68，頁 185。

⁷³ 參見中時電子報 - 超值檢索 - 「兩岸現況和我政策沒改變」，【中時晚報，1999/07/10】，網址：<http://andywant.chinatimes.com.tw/scripts/chinatimes/iscstext.exe?DB=ChinaTimes&Function=ListDoc&From=1&Single=1>

⁷⁴ 參見「兩岸交流遠景基金會--未來中國研究」之「兩岸定位『特殊國與國關係』--台灣反應」，網址：http://www.future-china.org/spcl_rpt/2state/state2state_tw.htm

⁷⁵ 同註 5，頁 354。

⁷⁶ 同註 5，頁 356。

⁷⁷ 同註 5，頁 360。

新黨「全委會」召集人李慶華則表示，李登輝此一說法，完全違背國家統一綱領中有關一個中國的原則，而且是一種自找麻煩的作法，對於目前的兩岸關係無疑是雪上加霜，勢必會影響到汪道涵訪台的計劃。⁷⁸

另一方面，由不同單位在「特殊的國與國關係」論述發表後一個月內所從事的各項民意調查，可以了解到李登輝總統所提出的「特殊的國與國關係」在台灣國內受到多數民意的支持，但這不能解讀為台灣地區民眾支持台獨，只能解讀為台灣地區民眾支持台海兩岸的現狀為「特殊的國與國關係」這個事實。「特殊的國與國關係」相關民調如下表 3-6：

表 3-6：「特殊的國與國關係」台灣地區相關民調

資料來源或調查單位	調查時間及樣本數	問卷題目	百分比
聯合報系民意調查中心	民國 88.7.10-11 樣本數 1012	有人主張：「台灣和大陸之間，是一種特殊的國與國之間的關係。」請問您同不同意這項說法？	同意 48.9% 不同意 29.6% 無意見 21.6%
TVBS 民意調查中心	民國 88.7.12 樣本數 814	日前李登輝總統接受德國媒體專訪時，對於兩岸的關係提出：「兩岸是特殊國與國之間的關係」，請問您同不同意現在的台灣和大陸的關係是特殊的國與國之間的關係？	同意 56.1% 不同意 22% 不知道 21.9%
中國國民黨革命實踐研究院	民國 88.7 樣本數 800	對李總統兩國論的看法： 非常同意 32.3% 同意 28.6% 不太同意 18.8% 非常不同意 7.8%	同意 60.9% 不同意 26.6%
山水民意調查公司（環球電視、新聞委託）	民國 88.7.14-15 樣本數 1029	對兩國論的看法：	贊成：43% 不贊成：18% 不知道：20%

⁷⁸ 同註 74。

(續上表 3-6)

聯合報系民意調查中心	民國 88.7.15 樣本數 843	最近有一種主張說：「台灣和大陸之間，是一種特殊的國與國之間的關係。」請問您同不同意這項說法？	同意 45.9% 不同意 26.5% 無意見 27.6%
全國意向調查研究中心 (中華歐亞學會委託)	民國 88.7.14-15 樣本數 1103	李總統認為：「兩岸關係是特殊的國家對國家關係」，請問您贊不贊成？ 非常贊成 34.2% 贊成 39.1% 不贊成 11% 非常不贊成 6.3% 不知道 9.4%	贊成 73.3% 不贊成 17.3% 不知道 9.4%
民意調查基金會(立委鄭龍水辦公室委託)	民國 88.7.16-17 樣本數 1009	對於李總統提出：「兩岸關係是兩國論」的說法的看法：	同意 55.2% 不同意 23.4%
中國國民黨中央政策會	民國 88.7.17-18 樣本數 1376	對於李總統「特殊兩國論」的說法的看法：	同意 57.3% 不同意 27.5%
聯合報系民意調查中心	民國 88.7.23-24 樣本數 995	最近有一種主張說：「台灣和大陸之間，是一種特殊的國與國之間的關係。」請問您同不同意這項說法？	同意 55.8% 不同意 24.1% 無意見 20.1%
商業週刊	民國 88.7.19-20 樣本數：587 位企業經理人	日前李登輝總統接受「德國之聲」媒體專訪時，對於兩岸的關係提出「兩岸是特殊國與國之間的關係」，請問您是否同意？	同意 78.4% 不同意 15.3% 無意見 6.3%

資料來源：楊開煌著，「對台灣『兩國論』民調的反省與解釋」，收錄於邵宗海主編，趙春山、楊開煌、邵宗海合著，兩岸關係論叢 - 乙亥到己卯年，台北：華泰文化，西元 2000 年 10 月初版，頁 251。

雖然「特殊的國與國關係」在國內獲得多數民意的支持，但國內仍有其他不同的聲音，對李登輝總統所發表的「特殊的國與國關係」感到憂心。一百餘位大專院校教授，共同發表一項「回歸一個中國立場，停止推動兩

國論」的聲明，批評總統李登輝的兩國論決策內涵違背憲法、法律及其就職聲明，這項「回歸一個中國立場，停止推動兩國論」的聲明指出，不允許任何人將中華民國分割為兩個國家，籲請李登輝總統及行政院蕭萬長院長立即停止推動「特殊兩國論」，以避免兩岸關係繼續惡化。⁷⁹這表示國內有輿論認為在憲法本文第四條未見更改或凍結的情形下，政府的領導者不應做出類似「特殊的國與國關係」此種違憲的主張。但海基會董事長辜振甫表示，李登輝總統所提兩岸是「特殊的國與國關係」不是障礙，由於沒有修憲、修法、修改國家統一綱領，因此根本沒有「兩國論」，他相信，兩岸只要能夠「對等相待」，什麼問題都可以解決。⁸⁰

雖然「特殊的國與國關係」是對兩岸現狀的陳述，也在中華民國國內受到多數民意的支持，但台灣股市指數在短短的幾天內暴跌了一千多點以為回應，這顯示出「特殊的國與國關係」在台灣所造成的民眾心理矛盾，一方面民調所顯示的是支持「特殊的國與國關係」陳述兩岸的現狀，一方面卻又顯示民眾不想兩岸局勢有所波動甚至邁入戰爭的偏安心態。

二、中國大陸之反應

基本上，李登輝總統所謂「特殊的國與國關係」的提出，乃是想要突破我國長期以來的外交困境與爭取未來和中共在政治談判上的對等地位，但是在中共眼中被稱為「兩國論」的「特殊的國與國關係」，對中共所造成的影響及震撼，真的非同小可，由李總統的「特殊的國與國關係」和中共建政五十週年均入選中國大陸「本世紀百年大事」可見一番。⁸¹

⁷⁹ 「百餘學者籲停止推動兩國論」，聯合報，民國 88 年 7 月 19 日，版 4。

⁸⁰ 參見「兩岸交流遠景基金會--未來中國研究」之「兩岸定位『特殊國與國關係』--台灣反應」，「辜振甫強調沒有兩國論，呼籲兩岸對等相待」(2000.1.6,中央社)，網址：

http://www.future-china.org/spcl_rpt/2state/state2state_tw.htm

⁸¹ 參見法務部調查局共黨問題研究中心編著，兩岸關係大事紀 - 民國八十八年，台北：法務部調查局共黨問題研究中心，民國 89 年 3 月出版，頁 364。

在兩岸關係的處理上，中共自始自終就是堅持要完成其所謂的祖國統一大業，反對「兩個中國」，反對「一中一台」，且堅持以「一國兩制」來作為終局處理台灣問題。如今，台灣方面提出「特殊的國與國關係」，對中共來說，很明顯的就是台灣方面企圖走向獨立的表示，是走向「兩個中國」與「一中一台」的具體分裂行為。

回溯江澤民上台之初，江澤民的對台政策和見解，基本上仍是沿襲中共既有的對台政策，可以說是沒有什麼自主意識及新意的。例如江澤民剛上台之初，針對一九九〇年李登輝總統就職典禮致詞，江澤民回應指出：「只要雙方坐下來，真正本著『一個中國』的原則商談祖國統一，而不是搞『兩個中國』、『一中一台』、『一國兩府』，一切問題都可以提出來討論、商量。」⁸²另外，針對台灣在九〇年代初期提出的「一國兩府」主張，江澤民也指出：「按照國際法，一個國家只能有一個合法政府代表這個國家。一個國家不可能存在兩個代表這個國家的對等政府。所謂『一國兩府』，實質是『兩個中國』、『一中一台』，是走向分裂，不是邁向統一。」⁸³一九九二年十月十二日在中國共產黨第十四次全國代表大會的政治報告中，江澤民指出：「我們堅定不移地按照『和平統一、一國兩制』的方針，積極促進祖國統一。……台灣是中國神聖領土不可分割的一部分。我們堅決反對任何形式的『兩個中國』、『一中一台』或『一國兩府』，堅決反對任何旨在製造台灣獨立的企圖與行動。」⁸⁴一九九七年九月十二日在中國共產黨第十五次全國代表大會的政治報告有關對台部分，江澤民也指出：「要堅持『和平統一、一國兩制』的基本方針和發展兩岸關係、推進祖國和平統一進程的八項主張。要堅持一個中國的原則，反對分裂，反對『台獨』，反對製造『兩個中國』、『一中一台』，反對外國勢力干涉，絕不允許任何

⁸² 參見行政院大陸委員會編印，大陸工作參考資料（合訂本）第貳冊 - 中共對台政策重要聲明及文件，台北：行政院大陸委員會，民國 87 年 8 月出版，頁 35。

⁸³ 同註 82，頁 36。

⁸⁴ 同註 82，頁 216。

勢力以任何方式改變台灣是中國一部分的地位。」⁸⁵綜上所述，可以說在公開的場合下，以江澤民為首所代表的中共體系基本上在對台問題處理都有一個堅決反對「一中一台」、「兩個中國」的基本認知與底線。

中共在公開場合對中國的統一大業的堅持雖然沒有什麼彈性可言，但是在非公開的場合，江澤民在與台灣來客的談話中，除了一些基本原則依然堅定外，則表現出相當大的彈性。以一九九二年一月江澤民與台灣前清華大學校長沈君山的談話為例，江澤民與沈君山的談話提到：⁸⁶

今天我們的談話沒有保留，我也很坦白的告訴你，不錯，現在我們以經濟建設為中心任務，但是祖國統一民族大業，是一九七八年以來定下來的三大任務之一，和現代化建設一樣重要。……祖國統一我們不用強迫手段，是要和平統一。但要是搞分裂，那對不住，共產黨是不會手軟的，我們講理，但不手軟。你剛剛說的三點，國際活動空間，那是不會隨便答應。經濟文化的活動空間只要不違反一個中國原則，我們不會反對。但是任何外交空間，與統一背道而馳的一定排除。不與統一相違背的可以談，究竟怎樣方式，要多想想。……我們反對的是兩個中國。兩個中國或兩個中央政府，都不能接受，但是可以平等的談。沈先生，請你轉告李先生，我們是誠心誠意的。中國人的事中國人自己解決，不要外人插手，被外國人用來做籌碼，上海話叫洋盤，也解決不了事情。對於台灣內部的事和島內的民主運動，我們是這樣看：是否助長分裂？是否引進外人？是否不利於台灣的安定繁榮？我們從這三點來衡量台灣的民主運動……。

「特殊的國與國關係」提出後，由於李登輝總統是透過國際傳媒來提出這個論述的，所以可預料的，對外所引起的喧然大波當然遠遠超過對內

⁸⁵ 同註 82，頁 506。

⁸⁶ 同註 19，頁 284 285。

所引起的效應。中共在了解李登輝總統所提的「特殊的國與國關係」後，中共中央台辦及國務院台辦發言人在一九九九年七月十一日發表了談話指出：⁸⁷

據台灣媒體報導，七月九日，李登輝在接受一家外國電台採訪時公然表示，台灣當局已將兩岸關係定位在國家與國家，至少是「特殊的國與國關係」。某些台灣當局有關方面負責人也表示，兩岸關係已從「兩個對等政治實體」走到「兩個國家」，兩岸會談就是「國與國」會談等等。李登輝公然將兩岸關係歪曲為「國與國的關係」，再一次暴露了他一貫蓄意分裂中國的領土和主權、妄圖把台灣從中國分割出去的政治本質，與台獨分裂勢力的主張沆瀣一氣，在分裂祖國的道路上越走越遠。……世界上只有一個中國，台灣是中國領土的一部分，中國的領土和主權不容分割。海峽兩岸雖然尚未統一，但是台灣是中國領土一部分的地位並沒有改變，中國擁有對台灣的主權也沒有改變，這是世界上絕大多數國家所承認的。我們堅決反對任何製造「台灣獨立」、「兩個中國」、「一中一台」等分裂活動。解決台灣問題，實現祖國完全統一，是人心所向，大勢所趨。

中共中央台辦及國務院台辦發表上述聲明嚴重譴責後，此攸關兩岸主權定位的「特殊的國與國關係」遂在兩岸間掀起了喧然大波，所引起的風暴縈繞了兩岸數月之久，由此可見政治定位問題對於兩岸關係的重要。

李登輝將兩岸關係公開定位為「特殊的國與國關係」，正在香港訪問的大陸海協會常務副會長唐樹備特別與以回應，唐重申北京「一個中國」的原則立場，堅決反對「一中一台」。唐樹備指出：「『一個中國』原則是兩岸關係穩定發展的基礎，也是海基及海協兩會交往合作的基礎，現在台灣當局把兩岸關係說成國與國的關係，是對兩岸兩會於一九九二年達成口

⁸⁷ 參見徐學江主編，危險的一步：李登輝“兩國論”真面目，北京：新華出版社發行，西元1999年8月第一版，頁260-261。

頭表述共識的粗暴破壞，台灣當局領導人與海基會相關負責人，應即停止破壞行動，因這些玩火的破壞行動，已嚴重影響兩會正常的工作。」⁸⁸唐樹備也表示了以下幾點意見，第一，希望兩岸共同為汪道涵訪台創造條件，並表示歡迎兩岸在「一個中國」原則下溝通。第二，世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，中國的主權和領土完整不容分割。儘管兩岸迄今尚未統一，但並不影響、也不容改變世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，中國的領土和主權並未也決不允許被分割的事實。第三，一九四九年以後的相當長時間裏，在「一個中國」的基本點上，台灣當局和北京之間實際上是有共識的。迄今台灣當局涉及統一的基本政策文件中，也明確寫有「一個中國」的原則內容。第四，只要台灣方面真正堅持「一個中國」及領土和主權完整不能被分割的原則，兩岸和平統一就有了最基本的政治基礎，兩岸在「一個中國」原則下結束敵對的談判，就不存在根本的困難。⁸⁹

大陸社會科學院台研所研究員李家泉表示，對李登輝的「特殊的國與國關係」這一說法並不感到驚奇，因為他當總統以來實際上所做的就是製造「兩個中國」。李登輝的言論是希望將大陸和台灣說成是互不隸屬的政治實體。⁹⁰

大陸上海台研所所長曹建明表示：第一，中華人民共和國成立後，得到絕大部分國家的承認，國際地位越來越重要，「中華民國」在聯合國的席位後來也被中華人民共和國取代，所以可以說「中華民國」已沒有國際的主體。第二，現在，李登輝利用「特殊的國與國關係」這一招牌對台灣民眾作出誤導，其本質是搞「台獨」，企圖將台灣分離出去。他分析說，

⁸⁸ 參見「中時報系新聞資料庫」，「唐樹備說兩國定位論是對一中原則粗暴的破壞」(中時 1999/07/13)，網址：http://www.gcinfobank.com.tw/eip/search/se_title_eaip.asp

⁸⁹ 參見「兩岸交流遠景基金會--未來中國研究」之「兩岸定位『特殊國與國關係』--台灣方面早期相關新聞」，「各方對兩岸『兩國論』之反應」(1999.7.11,香港明報)，網址：

http://www.future-china.org/spcl_rpt/2state/state2state_tw_m.htm

⁹⁰ 同註 89。

即使是台灣的國統綱領中也承認只有「一個中國」，可是現在李登輝則企圖模糊這個視線，最後竟跑出「兩個獨立的國家」。第三，不值得為李登輝的言論而「大驚小怪」，其實這是李登輝一貫觀點的延續，從開始時作為一個頑固、公開的台獨主義者，到現在「台灣的主張」中的「七塊論」與兩岸關係是「特殊的國與國關係」，李登輝的言論表面似乎變化很大，其實是萬變不離其宗。第四，李登輝對於兩岸的會談，一直缺乏誠意，最好的策略是不理他那一套，否則就上了李登輝的當。大陸方面也不會將希望寄託在李登輝等個人身上。第五，最近李登輝屢屢有「驚世駭俗」的言論，是企圖在他剩下的任期內引起注意，企圖影響台灣未來的政局。第六，台灣一直希望爭取國際空間，推行所謂的「務實外交」，儘管台灣得到一些小國的承認，但如果雙方之間的關係主要是靠金錢來維繫，這是不能持久的。⁹¹

一九九九年七月十五日，中共國台辦主任陳雲林在「中國和平統一促進會」大會上，強烈抨擊中華民國總統李登輝把兩岸關係定位為「特殊的國與國關係」，認為此舉已經嚴重破壞兩岸關係，損害兩岸同胞的根本利益，使海基、海協兩會在「一個中國」原則下接觸、交流、對話的基礎不復存在。他亦指出，「我們與台灣當局最根本的分歧，是堅持一個中國原則還是製造兩個中國，是統一還是分裂。要堅決反對任何台獨，製造兩個中國、一中一台」等言論和行動。同時，要堅決反對外國干涉中華人民共和國解決台灣問題的圖謀。⁹²

香港特別行政區行政長官董建華在美國舊金山對美國政商界公開演講時指稱，台灣當局首腦李登輝所宣示的「兩國論」顯已「偏離」了「一國和一個中國原則」，這是錯誤的。董建華他強調：「一國和一個中國原則」

⁹¹ 參見「兩岸交流遠景基金會--未來中國研究」之「兩岸定位『特殊國與國關係』--台灣方面早期相關新聞」，「各方對兩岸『兩國論』之反應」(1999.7.11,香港明報)，網址：

http://www.future-china.org/spcl_rpt/2state/state2state_tw_m.htm

⁹² 同註5，頁355。

是北京中央政府與台灣當局截至目前為止雙方非正式商談的最根本基礎。⁹³

另一方面，針對台灣拋出「特殊的國與國關係」，江澤民在中央政治局的擴大會議的談話似乎最為關鍵，江澤民表示：「一個中國原則是不可動搖的基礎和前提，是兩岸關係發展的基礎與中國和平統一的基礎，是海基會與海協會往來會商的基礎，也是台灣當局過去多年大陸政策的基礎。只有堅持這個基礎和前提，才能保證海峽兩岸的安定祥和；只有尊重這個基礎和前提，才能發展兩岸關係、促進兩岸的往來和交流。否定一個中國的原則，兩岸接觸、交流、對話、談判的基礎就不復存在，也就否定了『汪辜會談』，否定了兩會對話，否定了『四項共識』，汪道涵訪台的基礎也就不復存在。」⁹⁴

主管對台工作的中共中央對台工作小組副組長，同時也是中共國務院副總理的錢其琛一九九九年八月十五日於北京中南海會見台灣「中國統一聯盟」代表團一行人時，首度針對李總統所發表的「兩國論」發表看法。錢其琛表示，大陸觀察到台灣沒有修憲，也沒有修法，認為李登輝的言論沒有法律依據，認為「兩國論」是個廢案，遲早要束之高閣。錢認為海基會董事長辜振甫對於「特殊的國與國關係」的解釋，雖然針對了「特殊」這兩個字提出了三點的說明，但錢認為講來講去這仍然是「兩個中國」的觀點，希望台灣方面收回「兩國論」，回到「一個中國」的原則，因為今天的兩岸關係仍是「內戰尚未結束狀態」，而中共所謂「一個中國」指的就是這一點，而這一點李登輝並沒有說清楚。⁹⁵

除了中共各界發表聲明嚴重譴責外，親中共的或是中共所屬的大小媒體也發出了一連串的文攻報導，如人民日報「要害是分裂中國主權 - 評李

⁹³ 同註 5，頁 360。

⁹⁴ 同註 19，頁 349。

⁹⁵ 參見「中時報系新聞資料庫」，「錢其琛說『兩國論』是個廢案」(中時 1999/08/17)，網址：http://www.gcinfobank.com.tw/eip/search/se_title_eaip.asp

登輝的“兩國論”，⁹⁶文匯報「一個中國是無可爭辯的事實 - 評台灣當局對『特殊國與國關係論』的書面說明」，⁹⁷，人民日報「“特殊兩國論”是對亞太和平的公然挑戰」，⁹⁸，人民日報「國際社會的『麻煩製造者』 - 五評李登輝及其『兩國論』」，⁹⁹星島日報「北京強調堅持一中原則始能復談，『兩國論』阻辜振甫踏足大陸」。¹⁰⁰而中國大陸部分非主要媒體也有針對「特殊的國與國關係」的其他反應如下表 3-7：

表 3-7：「兩國論」後中國大陸部分非主要媒體之輿情反應

時間	作者	文章名稱	出處
1999.07.30	李民	台灣軍力大透視：硬傢伙量少質不差軟能力	環球時報
1999.07.30	彭鳴、張勇 馬世琨	台灣海峽氣氛緊張，兩岸情勢箭在弦上	環球時報
1999.08	彭鳴	海峽上空戰機密佈，海峽情勢高度緊張	環球時報
1999.08	包國俊	駁斥「兩國論」	人民論壇
1999.08.13	彭鳴	台灣海峽高度緊張	環球時報
1999.08.14	王禮恆	台灣導彈打香港沒可能	中國市場經濟報
1999.08.18	張昭忠	台海開戰外軍是否捲入	港大公報
1999.08.20	彭鳴	為了捍衛國家和民族利益，寧失千軍，不失寸土	環球時報
1999.08.26	凌海劍	台灣經得起一打嗎？	科學時報
1999.08.27	蕭龍旭	導彈部隊注視台海動向	大公報
1999.08.27	彭鳴	解放軍有決心打退外來軍事干涉	環球時報
1999.09	高岩	我們絕不放棄武力	廣西星雲

⁹⁶ 見劉文宗，「要害是分裂中國主權 - 評李登輝的“兩國論”」，人民日報，西元 1999 年 8 月 8 日，版 2。

⁹⁷ 見中共中央台辦宣傳局 國務院台辦新聞局，「一個中國是無可爭辯的事實 - 評台灣當局對『特殊國與國關係論』的書面說明」，文匯報，西元 1999 年 8 月 13 日，版 A7。

⁹⁸ 見新華社評論員，「“特殊兩國論”是對亞太和平的公然挑戰」，人民日報，西元 1999 年 8 月 25 日，版 3。

⁹⁹ 見人民日報評論員，「國際社會的『麻煩製造者』 - 五評李登輝及其『兩國論』」，人民日報，西元 1999 年 9 月 16 日，版 4。

¹⁰⁰ 見「北京強調堅持一中原則始能復談，『兩國論』阻辜振甫踏足大陸」，星島日報，西元 1999 年 10 月 22 日，版 A17。

(續上表 3-7)

1999.09	式國錄	「台獨」六怕	中國國防報
1999.09	秋遠	中國會使用中子彈嗎？	武漢晚報
1999.09.08	周銳鵬	戰爭離我們並不遙遠，解放軍一定要準備打擊	解放軍報
1999.09.10	閻學通	何時統一台灣	環球時報
1999.09.17	冀敏、陳暢	艦艇超齡服役，艦長經驗不足，台灣海軍東拼西湊	環球時報
1999.09.24	牛軍	不怕美國干涉	環球時報
1999.10	閻釗	「兩國論」已突破底線，戰事隨時爆發	新疆民族風采
1999.10	高岩	台海之戰何時爆發	北京軍事文摘
1999.10.7	張文木、時殷弘	對台動武的不同看法	中國時報轉引
1999.10.8	張躍	重新審視對台政策	環球時報
1999.11.22	時殷弘	爭取以最小代價完成統一	環球時報

資料來源：楊開煌著，「『兩國論』後中共『文攻武嚇』之分析 - 以部分地方媒體『武力統一論』為例」，遠景季刊（台北），第 1 卷第 1 期，民國 89 年 1 月，頁 81 - 82。本表由筆者部份摘錄。

從以上中共方面針對「特殊的國與國關係」的談話批評與見諸大小媒體的態度表示，可以了解到中共防止國土分裂、促進國家統一的決心。

針對李登輝的「特殊的國與國關係」，中共隨後也展開滅火的動作。對於李登輝指中共曾視台灣為其「叛離的一省」，中共藉由相關媒體嚴正否認說過台灣是其「叛離的一省」之類的言語。¹⁰¹此外，中共也有其他的實際行動，首先，中共開始積極地與相關邦交國或區域組織展開外交聯繫，主動向外界陳述中共反對李登輝「兩國論」的理由和看法，據中共在九月中旬宣布，「已有一百多個國家重申堅持中華人民共和國的一個中國政策」。第二，中共聯美壓台，把李登輝貼上國際社會的「麻煩製造者」的標籤，把李登輝塑造成中美關係健康發展的障礙和亞太地區和平與穩定

¹⁰¹ 參見石梭著，「中央從未稱台灣為『叛逆省份』」，大公報，西元 1999 年 9 月 14 日，版 B2。

的麻煩製造者。中共也成功的讓柯林頓表態：李登輝的主張「給中國和美國都製造了許多麻煩」。第三，在聯合國封殺台灣的申請入會案，在美國與中共某種默契的運作下，美、英、法等西方主要國家第一次在聯合國大會發言，表態反對台灣加入主權國家組成的國際組織。第四，聯合法、俄，反對美國發展 TMD 戰區飛彈防禦系統，中共聯合俄國在聯合國大會提出要求美國遵守 ABM 反導彈綱領限制條款的決議案，並且獲得通過。中共最主要是杜絕台灣加入 TMD 戰區飛彈防禦系統。第五，凍結兩岸高層交流。江澤民在奧克蘭公開宣布汪道涵訪台兩條件，一為台灣收回「特殊的國與國關係」，二是李登輝只能以國民黨主席身分接待汪道涵。但實際上台灣方面不會收回「兩國論」，李更不可能在台灣只以國民黨主席身分接待汪道涵。所以該兩條件實際已使中共宣布排除李登輝為政治談判的對手，汪道涵在李登輝任期內則不會訪問台灣，以造成持續的政治壓力空間，促使台灣新當選總統的政策改變。第六，中共開始著重與周邊國家敦睦關係，擺脫傳統上與周邊國家進行戰爭的概念。第七，中共在北京、上海、深圳等地營建重點發展高科技與資訊產業的建設，在下一個世紀初與台灣爭奪這方面的優勢。台灣在這兩個方面以美日為輸出重點的產業優勢可能會很快受到中共的挑戰。第八，中共開始加快了向法理上、軍事上收回台灣的準備工作步伐，已產生了遲收回不如早收回的決策傾向。¹⁰²

中共方面有反對「一中一台」、「兩個中國」的基本認知與底線，這些基本認知與底線對中共來說就是永恆不變的真理。李總統提出「特殊的國與國關係」的論述，這是「兩個中國」的陳述，這「兩個中國」的論述一定會抵觸到中共最敏感的末梢神經，中共不過度反應也難。中共官方於二年二月二十一日發表「一個中國的原則與台灣問題」白皮書，前言即很明白的提到：「解決台灣問題，實現中國完全統一，是中華民族的根

¹⁰² 同註 19，頁 354-356。

本利益。五十年來，中國政府為此進行了不懈的奮鬥。一九七九年後，中國政府以極大的誠意、盡最大的努力，爭取以『一國兩制』的方式實現和平統一。自一九八七年底以來，兩岸經濟、文化交流和人員往來有了長足的發展。但是，九十年代以來，台灣當局領導人李登輝逐步背棄一個中國原則，極力推行以製造『兩個中國』為核心的分裂政策，一直發展到公然主張兩岸關係是『國家與國家，至少是特殊的國與國的關係』，嚴重損害了兩岸和平統一的基礎，危害了包括台灣同胞在內的整個中華民族的根本利益，也危害了亞洲太平洋地區的和平與穩定。中國政府始終如一地堅持一個中國原則，堅決反對任何把台灣從中國分割出去的圖謀。中國政府與以李登輝為首的分裂勢力的鬥爭，集中表現在是堅持一個中國原則還是製造『兩個中國』、『一中一台』的問題上。」¹⁰³

從中共的白皮書可以了解反對製造「一中一台」、「兩個中國」是中共方面的基本認知與底線，所以李總統的「特殊的國與國關係」是絕對無法見容於中共的，絕對會與中共的「一個中國」原則嚴重牴觸，且也會更加深台海兩岸在政治定位問題上的零和對立，所以中共在「特殊的國與國關係」後會有以下的認知：第一、台灣的國家定位立場由模糊的「對等政治實體」變成「特殊的國與國關係」，這表示台灣向國際宣告：「台灣問題不是中華人民共和國的內部問題」，對中共而言，這是台灣走向獨立的宣告，也就是走出中共的「一個中國」桎梏，雖然對中共來說台灣目前還未到實質獨立的地步。中共心理也明白，若不對「特殊的國與國關係」窮追猛打，就等於是默認台灣為一主權獨立國家的事實，這隨後的效應，可能會對中共內部的藏獨、疆獨起不好的示範作用。但另一方面，中共更明白台灣也許永遠不會放棄「特殊的國與國關係」，因為台灣一放棄，就等於放棄了中華民國作為一個主權國家的事實，所以兩岸在政治定位問題上是陷入零

¹⁰³ 「中共『一個中國的原則與台灣問題』白皮書」，聯合報，民國 89 年 2 月 22 日，版 14。

和對立的絕境。第二、台灣方面的國家統一綱領已形同具文，只剩點綴作用，台灣方面以後也不再侷限於國統綱領的各階段進程，而國家統一委員會也不再具有任何意義。第三、一九九二年海基會與海協會「一個中國，各自表述」的共識基礎也不復存在。第四、中共會無限期中止兩岸兩會的「對話」與「協商」或「事務性接觸」，兩岸政治性談判的可能性愈來愈小。

三、國際社會之反應

在李登輝總統公開發表將兩岸關係定位為「特殊的國與國關係」之後，國際社會的反應當然是兩極化的，有公開表示理解與支持的，也有發言表示不認同的，而國際社會的反應當然是以美國的反應與態度最為重要。美、中、台三角關係中，特別令中共感到不安的就是美國在「台灣問題」的立場。美國一向態度是在台海地區傾向維持所謂「一個中國」的態勢，但在這「一個中國」的態勢下包含了「中共不武、台灣不獨」的平衡均勢。維持這個均勢平衡，除了可以維持美國在東亞地區某種程度的介入，也符合美國的國家利益。¹⁰⁴李總統「特殊的國與國關係」的提出，意謂著以往美國在台海兩岸間主張模糊的「一個中國」政策勢必得有所因應，而美國以往堅持不介入台海兩岸中間調人的立場似乎也會被迫更改。

一九九九年七月十三日，美國國務院發言人魯賓（James Rubin）針對中華民國總統李登輝提出「特殊的國與國關係」說法在記者會中表示，美

¹⁰⁴ 美國雖然和中共有著正式的外交關係，而只以「台灣關係法」和「美國在台協會」來與台灣維繫軍事、經貿、文化等的交流，但美國一向是走民主化、自由化等符合美國普世價值路線的台灣的堅強後盾。為了因應「中國威脅論」的崛起，台灣或多或少成為美國在東亞遏制中共的一顆活棋；而台灣基於本身的利益及避免被中共併吞的危險，一向也樂意尋求且接受美國在中共所謂「台灣問題」上對台灣的奧援，一九九六年台海危機即是一例。所以每當中共舉措明顯威脅到台灣時，美國便會適時表態以維護台灣安全；但是當美國覺得台灣的某些舉動太過而刺激到中共時，美國在態度上便會略為傾向中共並且警告台灣收斂，這就是美國在此地區欲維持的一個均衡狀態。

國重申「三不政策」即：一、美方不支持台灣獨立；二、不支持台灣加入具國家身分的國際組織；三、不支持兩個中國政策或一中一台政策。¹⁰⁵隨後魯賓並且強調美國兩岸政策的底限是：「我們不願見任何一方採取步驟或發表聲明，使得這樣的對話更難進行，而我們認為對話是解決兩岸之間問題唯一切合實際的辦法。」¹⁰⁶

美國在台協會台北辦事處處長張戴佑（D. Johnson）在一九九九年七月十四日晉見李登輝總統時，重申了美國的立場，也就是美方長久以來的「一個中國」政策，張戴佑藉離任辭行之便也直接詢問了李總統關於我方「特殊的國與國關係」的真正意涵與立場為何。很明顯的，由張戴佑直接詢問李總統的作為可以了解美方對於台灣在事先未知會美國的情形下提出「特殊的國與國關係」的舉動有所不滿。

一九九九年七月十八日，美國總統柯林頓先是與中共總書記江澤民通過熱線電話，向中共保證其「一個中國」政策的承諾不變，以及強烈支持兩岸的對話，柯林頓並且表示：「任何破壞兩岸和平對話之舉，美國會視為非常嚴重」。¹⁰⁷柯林頓和江澤民通熱線電話的目的，很明顯的就是澄清美國和李總統提出「特殊的國與國關係」的關聯。隨後，柯林頓並在七月二十一日的記者會中提到「美國對兩岸的政策是清楚的，係『贊成一個中國政策』、『贊成兩岸對話』，以及『台灣和大陸的分歧應和平解決』之『三大支柱』（three pillars）」。¹⁰⁸但柯林頓同時也強調「如中共因台灣放棄一個中國政策而犯台的話，美國將因台灣關係法而行事，並對中共的行動給予

¹⁰⁵ 同註 5，頁 353。

¹⁰⁶ 參見「中時電子報--超值檢索」，「美國務院改口，逕批兩岸『多說無益』」（中國時報焦點新聞 1999/07/15），網址：<http://andywant.chinatimes.com.tw/scripts/chinatimes/iscstext.exe>

¹⁰⁷ 參見「中時電子報--超值檢索」，「柯林頓：任何破壞和平對話之舉非常嚴重」（中國時報焦點新聞 1999/07/21），網址：<http://andywant.chinatimes.com.tw/scripts/chinatimes/iscstext.exe>

¹⁰⁸ 參見「中時電子報--超值檢索」，「柯林頓：美對兩岸政策不偏離『三個支柱』」（中國時報焦點新聞 1999/07/23），網址：<http://andywant.chinatimes.com.tw/scripts/chinatimes/iscstext.exe>

『最嚴重的關切』』。¹⁰⁹而美國隨後也派遣了國安會官員李侃如 (Kenneth Lieberthal) 及國務院亞太事務助卿陸士達 (Stanley Roth) 赴中國大陸溝通解釋，另外派遣美國在台協會主席卜睿哲 (Richard Bush) 來台了解情況。隨後，卜睿哲也重申他七月二十二日到台灣是了解「特殊的國與國關係」，而非施壓或調停，此行只是使華府跟台北對彼此的立場都有更多了解。卜睿哲接著提到，李登輝總統對兩岸關係的談話涉及兩岸關係問題的核心，而美國一向認為兩岸間的歧見要由雙方自行解決，美國不會介入兩岸對話的內容，因此不宜評斷，重要的是台北和北京如何看待對方的聲明，以及對話能否獲得進展。¹¹⁰

美國一連串的態度很明顯對於台灣方面的「特殊的國與國關係」不表歡迎，所以對於在五月時誤炸中共駐南斯拉夫大使館最大的補償即是美國堅持「一個中國」政策的立場。在此值得注意的是，在一九九九年九月聯合國討論是否將台灣加入聯合國入會申請案列入委員會議程時，美國的態度跟以往截然不同，首度發言反對台灣加入聯合國，而且重申了其「一個中國」政策的立場，這跟美國以往不干涉、不發言的態度大相逕庭，而且安理會其他常任理事國包括英國、法國亦首次發言明確反對該案。¹¹¹這很明顯可以見到「特殊的國與國關係」提出後的反效應。所以，在李總統提出「特殊的國與國關係」後，美國的態度是採取「預防性外交」的作法，分別派員分赴台北與北京了解事情原委與解釋立場，美國也向外釋放出對「特殊的國與國關係」後的台海情勢的「嚴重關切」，避免兩岸關係更形惡化，同時也希望兩岸關係應該在和平的基礎上獲得解決，美國的立場很清楚，就是美國在台協會台北辦事處長張戴佑 (D. Johnson) 所表示的：「美

¹⁰⁹ 同註 108。

¹¹⁰ 參見「中時報系新聞資料庫」，「卜睿哲重申美國無意對台北施壓也未懲罰台北」(工商時報 1999/08/09)，網址：http://www.gcinfobank.com.tw/eip/search/se_title_eaip.asp

¹¹¹ 參見胡為真著，從尼克森到柯林頓：美國對華「一個中國」政策之演變，台北：台灣商務印書館股份有限公司，西元 2001 年 6 月初版第二次印刷，頁 198。

反對中共動武也反對台灣挑釁」。¹¹²

另一方面，曾任美國白宮國家安全會議亞洲事務資深主任的美國中國通包道格(Douglas Paal)對於李總統的「特殊國與國關係」指出以下幾點：第一，這項爭議會如何發展尚難預料，但後果可能極為嚴重。第二，對於台北形容兩岸關係是「特殊的國與國關係」，這對台北、北京和華府之間三套雙邊關係的影響，目前還看不出來。第三，美國希望兩岸關係穩定，不希望台北或北京大做文章，但台北會在不引發大規模軍事反應的情況下儘量往前推；至於北京，由於中共內部情勢非常混沌不清，他無法預知中共會如何反應。而如果台灣原本不是中共領導階層北戴河會議的最主要議題，在李登輝總統上週提出兩岸關係的新詮釋（即特殊的國與國關係）之後，應該也已經成為最主要議題或是其中之一。第四，對台北選在此時做這樣的宣示感到意外，他認為此舉是把問題搬到檯面上，除了將迫使台灣的總統候選人發表越來越傾向台獨的言論，由於北戴河會議即將召開，而中共處理外交和台灣事務的手法往往很強悍，他擔心可能導致緊張氣氛突然升高。第五，美國應該感到關切，因為台灣關係法所根據的原則是兩岸都不會片面破壞現狀，而他認為台灣的聲明是片面破壞現狀的意圖。如果台灣似乎是挑釁的一方，導致西太平洋的和平與穩定受到破壞，美國是否要保衛台灣？第六，美國政府，特別是柯林頓政府，多年來對於在何種情況下應介入台海事端保持策略模糊，但這是個今天亟需要面對的問題。第七，對於汪道涵是否將在今年秋天訪台，包道格認為這要看事情如何發展，這次風波尚未結束，反而愈演愈烈，使華府人士相當關切，因為「影響可能極為嚴重」。第八，目前不是個好時機，因為柯索伏戰事剛結束，美國耗盡許多精準武器與心力，加上亞洲仍有北韓等問題，目前時機和局

¹¹² 參見「中時電子報--超值檢索」，「張戴佑重申：美反對中共動武也反對台灣挑釁」（中國時報兩岸三地新聞 1999/07/13），網址：<http://andywant.chinatimes.com.tw/scripts/chinatimes/iscstext.exe>

勢都不好，台灣的聲明又增加了不定的因素，很不是時候。¹¹³

喬治華盛頓大學伊略特國際研究學院教授何漢理（Harry Harding）則指出：第一，李登輝總統對兩岸關係的新詮釋是台灣在政策上的一個明顯變化，不論有理無理，美國可能都會認為是種挑釁舉動。第二，台北這項聲明是政策上重要的轉變，行政院大陸委員會主任委員蘇起等幕僚未澄清或解釋李總統上週的談話，反而是「擴大和強調」他的論點，並暗示這是一個政策的重要轉變。第三，顯然在較大的環境下，這是意圖改變界線，使「提出論據的責任」不再擱在獨派的身上，而已轉移到統派身上，也就是說，今後的問題不在於台灣應否獨立，而是是否要跟大陸統一。第四，讓北京比較敏感的是兩岸今後關係的架構，而不是名詞的問題。他也表示不能預測此事今後的發展，但他對未來表示相當關切。第五，美國所關切的不是兩岸最終的解決方案，而是它的過程，美國的關切在於是否一方藉挑釁、片面的行動把己方的意志加諸於另一方身上，也就是不在於誰是誰非，而是要看解決問題的方式是否具有建設性。第六，美方需要看台北如何解釋李總統的談話和談話的涵意。他認為，台北這項聲明很有可能會被北京視為具有挑釁意味的行動，並且被美國視為台灣製造不安的另一個例子。第七，這樣的看法是否公平不是問題所在，美國一向主張兩岸藉對話和平解決問題，反對兩岸任何一方片面將己方意志加諸於另一方，因此美國也會有人跟中共一樣關切台灣這項聲明是否為挑釁行動。第八，台灣有人抱持「零和」觀念，也就是相信美國跟中共關係良好時，台灣就會受害，反之則台灣可以獲利，但這是根本錯誤的分析。第九，對台灣最不利的時刻，是美國因為與中共關係不佳而設法改善關係的時候，因為台灣的利益往往會在此時遭到犧牲，特別是在中共聲稱華府與北京關係交惡肇因於美

¹¹³ 參見「兩岸交流遠景基金會--未來中國研究」之「兩岸定位『特殊國與國關係』-- 外國反應相關新聞」，「美專家認『兩國論』將影響中美及兩岸關係」，網址為 http://www.future-china.org/spcl_rpt/2state/state2state_ot_m1.htm

國對台政策錯誤的情況下。第十，到目前為止，情勢對台灣有利之處在於美國對台政策並非中共與美國間的主要議題，不利之處在於美國與中共目前關係不佳，而許多人希望這個情況能夠改善，因此在策略上來說，此刻正是台灣不該生事而使自己被認為是在製造麻煩的時候。第十一，李總統和陳水扁的「兩個國家」很相近，但不完全相同，兩者大同小異反映出台灣人民在主權認同問題上很清楚的共識，但這不意味美國要受其他國家這樣的共識所約束，即使是民主體制的國家。¹¹⁴

美國華爾街日報七月十五日社論則指出，台灣的李登輝總統明確地說出兩岸關係的定位為「特殊的國與國關係」，我們認為此說法並未逾越台灣官方以往的說辭。李總統並未提出台灣「獨立」或放棄兩岸未來可能走向統一的主張。李總統同時強調台灣的「大陸政策」並未改變。李在接見美國在台協會台北辦事處處長張戴佑時更表示，他只是明確闡釋出兩岸關係的事實。華爾街日報更指出，李總統之所以會提出「特殊的國與國關係」，是希望美國能夠真正理解台灣現今的國家處境。而李也深切了解美國堅定支持兩岸以和平對話方式來解決問題的基本原則是護衛台灣未來前途的關鍵。華爾街日報又指出，遺憾的是，美國對台灣應有地位一直未站在最公正的立場，近年來更大幅傾向中共那方。華盛頓把中共的地位抬的太高，使台灣無立錐之地，如此便沒有公平的議價空間。兩岸間的談判，若是以一個主權國家與一個「地圖上的地區」方式進行，能有什麼結果？然而這卻是柯林頓政府所預先設定的框架。在此情況下，誰又能責怪李總統單方面說出他所看見的事實？¹¹⁵

美國前國防部長溫柏格（Caspar W. Weinberger）則在「富比士」撰文批評柯林頓政府最近在處理台灣與中國的緊張情勢，立場過於偏袒中國。

¹¹⁴ 參見「兩岸交流遠景基金會--未來中國研究」之「兩岸定位『特殊國與國關係』-- 外國反應相關新聞」，「美專家認『兩國論』將影響中美及兩岸關係」，網址為 http://www.future-china.org/spcl_rpt/2state/state2state_ot_m1.htm

¹¹⁵ 參見中央社之網址：<http://www.cdn.com.tw/daily/1999/07/16/text/880716g2.htm>

溫伯格他認為當務之急是明白向北京表示，華府將信守承諾捍衛台灣，絕不容許台灣被武力侵犯。在這篇題名「台灣是受害者而非惡棍」的文章中，溫伯格開宗明義的支持台灣李登輝總統的「特殊的國與國關係」，溫伯格認為這正是台灣與中國關係最真實的陳述。而對於柯林頓政府指責台灣造成關係緊張，要求李總統少說台灣與中國的「特殊關係論」以取悅中國的作法，溫伯格也十分不以為然。溫伯格並認為事實上美國這麼做是在鼓勵中華人民共和國朝更危險的道路前進。¹¹⁶而溫伯格在訪台時也表示：李登輝總統的「兩岸特殊國與國關係論」僅是事實陳述，更遺憾的是美國竟也加入反對行列之中。¹¹⁷

主管東亞及太平洋事務的前美國助理國務卿羅德（Winston Lord）則表示：台灣在實際上與中國大陸分離的情況下，發展得非常好，不應受到壓力。羅德他並認為「兩國論」是「敘述客觀事實」。¹¹⁸而副助理國務卿謝淑麗（Susan Shirk）則表示，兩岸因為「特殊的國與國關係」而出現緊張，但北京當局不能完全怪罪李登輝個人，而不去了解他此一立場在台灣所獲得的眾多支持。¹¹⁹

對美國行政當局的外交政策有舉足輕重影響力的美國知名智庫「外交政策全國委員會」公布的報告則指出，李登輝的「特殊的國與國關係」不僅增加兩岸緊張關係，並可能造成中共在李登輝主政期間放棄與台灣協商。報告指稱，「特殊的國與國關係」與美國政府的中國政策即不支持「一中一台」或「台灣獨立」的立場相抵觸，造成美國政府立場十分尷尬。更重要的是，「特殊的國與國關係」去除了過去以來一直有效維持兩岸與美

¹¹⁶ 參見網址：<http://bbs.ee.ntu.edu.tw/boards/Military/9/34/281.html>

¹¹⁷ 參見「兩岸交流遠景基金會--未來中國研究」之「兩岸定位『特殊國與國關係』--外國反應相關新聞」，「特殊國與國關係陳述事實，美國反對，溫伯格遺憾。」網址為：

http://www.future-china.org/spcl_rpt/2state/state2state_ot.htm

¹¹⁸ 參見「兩岸交流遠景基金會--未來中國研究」之「兩岸定位『特殊國與國關係』--外國反應相關新聞」，「羅德：兩國論『敘述客觀事實』」，網址為：

http://www.future-china.org/spcl_rpt/2state/state2state_ot.htm

¹¹⁹ 參見冉亮，「華府傳來的空谷足音」，中國時報，民國88年9月7日，版14。

國三邊關係的台灣地位模糊性，這可能加劇中、美、台三方對如何處理兩岸關係的爭議。但這份以「台灣海峽的危機」為題的綜合報告，對於兩岸關係短期內的發展仍抱持「審慎樂觀」的態度。其原因包括，北京政府在「特殊兩國論」發表後，其反應十分謹慎。另一方面，台灣當局未在憲法或法律中納入「特殊兩國論」，似乎為遠離「一個中國」立場留了倒退的空間。另一個原因則是，自從美國轟炸中國駐南斯拉夫使館後，華府與北京的雙邊關係在雙方領導人互通電話，柯林頓總統向中國國家主席江澤民重申和平解決兩岸問題、續守「一個中國」政策及支持兩岸對話的立場後獲得改善。與會的主管中國事務官員及學者認為，儘管台海政治與軍事對峙，但經濟交流與日趨蓬勃的兩岸貿易為雙方的合作提供了利基，經濟發展將是未來促進兩岸統一與相互依賴的重要力量。報告還指出，解決兩岸政治與軍事立場分歧問題的最佳策略是靠「時間」。而基於尊重台灣，美國須在亞太地區維持軍力的平衡，並維持兩岸現狀。與會學者且認為，短期內美國處理兩岸關係的最好做法是：「認清目前並沒有任何解決問題的政治對策，並促使台灣和大陸在經濟、文化方面加強合作，這符合他們雙方的利益」。與會學者並認為，李登輝的「特殊的國與國關係」使兩岸關係更為困難，目前最好的辦法是回歸一九九二年兩岸對「一個中國」可以「各自表述」的協議。不過，不論兩岸情勢如何發展，學者專家都認為美國不應介入兩岸爭議，或企圖從中斡旋，而應堅決反對北京或台灣單方面改變台海現況，也就是反對大陸以軍事武力「威嚇」台灣，並堅持一直以來有利兩岸與美國三邊關係的「一個中國」政策。¹²⁰

一九九九年九月十五日，美國駐聯合國人員在發言反對我中華民國若干友邦所呼籲注意台灣未能參與聯合國之事實時，強調了美國對華政策在

¹²⁰ 參見「兩岸交流遠景基金會--未來中國研究」之「兩岸定位『特殊國與國關係』--外國反應相關新聞」，「美智庫批評『兩國論』，責增加兩岸關係緊張」，網址：http://www.future-china.org/spcl_rpt/2state/state2state_ot.htm

過去二十八年間，歷任了尼克森、福特、卡特、雷根、布希及柯林頓等六任總統，一直是一貫而清楚的；但另一方面，同樣在一九九九年，美國北卡羅萊納州所選出來的聯邦參議員赫姆斯（Senator Jesse Helms）卻指稱美國的「一個中國」政策是一個「令人困惑的虛構故事」（a puzzling fiction），而在白宮記者會中，亦有記者引用赫姆斯的談話以詢問柯林頓總統，柯林頓總統雖不贊成赫姆斯的形容，卻也承認海峽兩岸沒有統一是個事實。¹²¹

李總統的「特殊的國與國關係」，徹底衝擊了美國的「一個中國」政策，使得柯林頓總統暗示台灣所提的「國與國關係」會造成問題。¹²²但在此危機之下，美國的「一個中國」政策、「兩岸對話」，以及對台「三不政策」的立場應是明確無誤的。美國會認為任何有損美國東亞利益，有損亞太安全、破壞兩岸關係的所有作為都是不被支持且不被歡迎的，而且兩岸只靠軍事上無止境的互相平衡是不正確的，是無法保持此一地區的和平與安定，所以「兩岸對話」仍是必須的。¹²³美國也深信其多年來所採行的「一個中國」政策至少在此地區維持了相當長時間的安全與穩定。但是台北立場的轉變使兩岸對話進程「急遽惡化」（deteriorated sharply），正如國務院亞太事務助卿陸士達（Stanley Roth）在美國參議院外交委員會聽證會上表示：兩岸情勢嚴重，在這「不確定階段」（period of uncertainty），所有要角（key players）均必須謹慎因應。¹²⁴所以，柯林頓總統雖然承認了海峽兩岸沒有統一的事實，但可預料的，美國為了其自身的利益與東亞的安全穩定，勢必不會更改其在兩岸政治定位問題上向中國大陸傾斜的態度，包括「特殊的國與國關係」在內，甚至連台灣提出多年的「一個中國、各自表述」，美國從來也沒有明確支持過台灣此一立場。所以，在「特殊的國與

¹²¹ 同註 111，頁 1-2。

¹²² 同註 111，頁 201。

¹²³ 軍事上無止境的互相平衡是指中共和台灣連年在軍事上的競賽，一方獲得了新的軍事武器裝備或技術，另一方隨即也跟著更新技術或取得新軍售來求得軍事上的平衡，軍事競賽永無止境。

¹²⁴ 參見林正義著，「『特殊的國與國關係』之後美國對台海兩岸的政策」，政治科學論叢（專刊）（台北），民國 88 年 12 月出版，頁 109。

國關係」後，美國其「一個中國」政策仍是賡續的，毫無疑問的美國一定會施加壓力逼迫台灣回到「一個中國」的路上，以避免因為台灣的「特殊的國與國關係」而使美國在東亞的利益受損，連帶使得亞太局勢惡化。

另一方面，針對台灣當局李登輝總統發表「特殊國與國關係」論述，將兩岸關係定位為「國與國的關係」，日本外務省發言人沼田貞昭於西元一九九九年七月十二日例行記者會上表示，日本本身的立場與態度仍舊沒有改變，日本將遵守一九七二年的日「中」共同聲明當中所涉及的「一個中國」原則，而在這項聲明當中，日本尊重北京的立場，這意味著「台灣是中國不可分割的一部分」，日本與台灣仍舊只是維持以往的非官方關係，但日本本身的立場仍是希望並且期待台海兩岸的當事者能以和平對話來解決彼此間的問題。¹²⁵另一方面，日本外務省亞洲局局長阿南惟茂在一項「中國建國五十周年，日中關係面臨新局面」的座談會中表示李登輝總統的兩國論否定了至今台海兩岸對話基礎的「一個中國」現狀，具有無法忽視之意義，日本政府的判斷是將過去對台之原則立場明確化以外，並無採取其他行動之必要。¹²⁶

俄羅斯對中華民國當局發表「特殊的國與國關係」論述，將兩岸關係定位為「國與國的關係」的反應，中華民國駐俄羅斯代表張文中在立法院外交及僑務委員會報告時表示，俄國一九九九年十月出兵車臣遭國際譴責，俄國總統葉爾欽不惜抱病於一九九九年十二月訪問北京與中共國家主席江澤民會晤，俄羅斯在與中共簽署的聯合聲明中，特別強調不支持我加入 TMD，並反對「特殊兩國論」，藉以換取中共支持出兵車臣政策，俄羅斯與中共關係日形親密，俄國順應中共打壓我中華民國地位，這已大大影

¹²⁵ 參見聯合新聞網：「兩國論」，「日本：遵守 1972 年日中共同聲明」，網址：

http://www.udnnews.com.tw/SPECIAL_ISSUE/FOCUSNEWS/TWOSTATES/Official_State

¹²⁶ 參見「兩岸交流遠景基金會--未來中國研究」之「兩岸定位『特殊國與國關係』-- 外國反應相關新聞」，「日外務省亞洲局長談兩國論」網址為：

http://www.future-china.org/spcl_rpt/2state/c88090804.htm

響我中華民國與俄羅斯關係的維持和推展。¹²⁷

南韓的媒體以重要版面報導台灣總統李登輝之國家定位發言，並廣泛引起議論，南韓的觀察家認為此舉是推動台灣獨立的「戰略性之起步」，「韓民族新聞」刊登了標題為「兩岸對『一個中國』歧見加深」的文章，而作了上述的分析。該報並說：「誠如台灣陸委會主委蘇起的分析，中共和台灣各擁有領土，基於政治的現實與法律的事實，乃有打破『一個中國』神話的發言。」¹²⁸

義大利米蘭晚郵報一九九九年七月十三日以「台北打破禁令，但美國不予承認；一個中國不再存在，台灣點燃北京怒火」作為標題；義大利共和報則以「台北不再承認北京政府：我們是兩個獨立的國家，台灣向中國告別」為標題。義新社則以「台灣放棄一個中國」為文加以報導。而義大利前參議員賈諾第在接受訪問時也肯定台灣陸委會的作法，他表示：「凡事講清楚是很好的。」¹²⁹

比利時荷語大報「標準報」一九九九年七月十四日報導，在台灣的李登輝總統建議北京應以「國與國」進行談判後，台海兩岸關係正走向低潮。該報在以「中國嘗試恐嚇台灣」的報導中引用美聯社消息指出，有些人擔憂原計畫在一九九九年十月所舉行的台海兩岸談判將被取消，而北京也可能再度對台灣進行武力恐嚇。報導指出，台灣認為北京誤用「一個中國」原則以便在國際上削弱台灣，儘管台灣表現善意且在「一個中國」原則下稱呼自己為一政治實體，但今後政府將視其與北京的關係為兩個國家間的特別關係。¹³⁰

與中共有邦交的新加坡和南非，都表態支持「一個中國」政策。新加

¹²⁷ 參見「兩岸交流遠景基金會--未來中國研究」之「兩岸定位『特殊國與國關係』-- 外國反應相關新聞」，張文中指出兵車臣使俄羅斯與中共關係趨緊密，網址為：

<http://www.future-china.org/fcn-tw/200001/2000011211.htm>

¹²⁸ 參見中央社之網址：<http://www.cdn.com.tw/daily/1999/07/15/text/880715g1.htm>

¹²⁹ 同註 128。

¹³⁰ 同註 128。

坡外交部發表的聲明表示承認「世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分」。南非的外交部發言人則表示：「南非承認中共是中國唯一合法政府」。南非的外交部發言人希望「台灣問題」能經由台海兩岸雙方以「積極接觸」的方式解決。¹³¹

歐洲聯盟輪值主席芬蘭外交部長表示，歐盟支持中華人民共和國「一個中國」的政策，唯希望兩岸保持建設性交往，設法和平解決分歧。¹³²

由以上諸多國家的反應可以得知，台灣提出「特殊的國與國關係」來維持國家主權地位的主張，在國際上所獲得的共鳴甚少，這除了中共早已壟斷正統「中國」的符號外，跟國際政治現實也有莫大的關聯存在，由此足見台灣國際地位處境十分艱難。

¹³¹ 參見中央社之網址：<http://www.cdn.com.tw/daily/1999/07/16/text/880716g3.htm>

¹³² 同註 5，頁 359。

第四節 本章小結

國際社會普遍認知的「一個中國」指的是統治中國大陸地區的中華人民共和國，如果台灣仍只堅持「一個中國」，容易讓國際社會誤解台灣為中華人民共和國的一部分，誤解中華民國接受中華人民共和國「一國兩制」的最終安排。因此，即使李登輝總統主政初期仍舊蕭規曹隨的持守「一個中國」政策，但最後面對中共在國際上一再壓縮我中華民國外交空間的舉動，以及中華人民共和國長期以來在不同場合釋放出諸如「台灣是中國的一個省」、「台灣問題純屬中國內政」等之類充滿宗主國心態的談話，仍不免對兩岸政治定位的內涵加以變動，從「一個中國，兩個對等政治實體」、「一個中國，各自表述」到「一個分治的中國」都無法使在台灣的中華民國走出困境，面臨中共漠視中華民國為一主權獨立國家的事實，再加上美國九〇年代末期中國政策的傾斜，提出了傷害台灣利益甚深的「三不政策」及與中共建立戰略夥伴關係，這使得台灣深感不安，認為美國不再像過去一樣的重視台灣的存在，而且為了因應中共海協會汪道涵會長的訪台而爭取兩岸平等的政治地位，為避免台灣被地方化的危機，中華民國最後只好被迫擊出「特殊的國與國關係」來因應台海兩岸之間的政治定位關係，但此舉卻造成了包括台灣內部、中國大陸及國際社會等多方不同的嚴重反應，自此徹底衝擊了美、「中」、台的三角關係架構，兩岸關係也因此而停頓不前，迄今為止「特殊的國與國關係」仍是餘波盪漾。