

第三章 民進黨執政前期中國政策探討 (2000.5-2002.5)

2000年3月18日台灣歷經有史以來第一次的政黨輪替，雖然陳水扁僅獲得39.3%民意的基礎，但卻無法抹煞民進黨已往執政之路邁進。民進黨在競選期間，為了爭取中間選民的認同，主張以「國家安全」與「兩岸和平」為思考主軸的「新中間路線」，重拾了民眾對民進黨執政後能改善兩岸關係的信心。而另一方面「新中間路線」的柔性訴求，不僅對國內長期以來糾葛於國家統獨、黨派、種族與地域等所引起的二元對立尋求另一條出路，也淡化了民進黨「台獨政黨」的負面印象。

回顧民進黨14年來在野黨的歷史，其中國政策從無到有、趨於完善，尤其是「台灣前途決議文」，主張「在確認中華民國憲法的情況下，宣示台灣是一個主權獨立國家」的聲明，使民進黨的內涵產生本質上的改變；而競選總統時所公佈的「跨世紀中國政策白皮書」及「陳七項」主張，則更趨配合國內外情勢需求的策略運用。民進黨在面對為贏得全面執政的機會下，其在中國政策上所展現的彈性與權變，不僅贏得中間選民的認同，更進而獲得總統大選。

然而在首次政黨輪替下，民進黨不僅要面對兩岸關係緊迫且複雜的情況，更要緩和及解決台灣的政治環境和政黨鬥爭的問題、政權交替和體制變革的問題、政治理念和意識形態不同的問題以及來自大陸和美國的問題（范希周，2002：19）。因此，陳水扁執政前期的策略，主要是以緩和外部全力對內，並進一步對中共釋放善意及讓美國「滿意」。本章節裡將分別針對民進黨執政前期（2000.5-2002.5）所提出的代表陳水扁總統兩岸政策基調的「四不一沒有」、「擱置政治爭議，恢復對話交流」的「九二精神」、凝聚朝野政黨共識的跨黨派小組「三個認知，四個建議」、建構兩岸新架構的「政治統合論」及促進兩岸經貿交流的「鬆邦戒急用忍政策」等核心議題加以分析，並探討黨內派系的立場及對政策結果影響進行評估。

第一節 政策主張分析

政黨政治乃是民主政治的實踐，而選舉是政黨之間的競爭，政黨透過選舉來落實黨的政治理念。因此在大選期間民眾針對候選人所提出的政見主張或議題，在投下神聖的一票時，也反映出選民對社會所存在或面臨的基本問題，以及它們對不同利益的追求（吳乃德，1993），更進而期盼當選人能夠解決問題，符合他們的需求。因此民進黨在執政後，其競選期間所提的相關政策主張，自然就必須在政府政策中加以落實。所以在民進黨取得執政地位後，就一直延續著競選期間，所提出的以國家安全為主的「新中間路線」，以促進台、中關係正常化；而另一方面在面對國內外局勢與兩岸情勢的多變，「新中間路線」也提供了民進黨自「反對黨」轉變為「執政黨」過程中的一個政策調整，且「新中間路線」的政策觀也增加了陳水扁在處理兩岸關係問題上的彈性。

然而自陳水扁當選總統之後，因與中共所希望的選舉結果背道而馳，兩岸關係頓時緊張。因此為緩和兩岸所引發的可能衝突，陳水扁自當選後則不斷的表達善意與誠意，致力於兩岸關係的和平穩定，因此在執政前期的中國政策主張，著重於緩和兩岸關係的緊張，表現出政府與對岸共同解決兩岸問題的誠意與善意，以營造兩岸關係的良性互動；而另一方面在兩岸經貿議題上，陳水扁於總統選舉期間，所提出的「跨世紀中國政策白皮書」，即對國民黨政府的戒急用忍政策提出諸多批評，再加上國內工商企業界對於鬆邦大陸經貿政策的態度，因此在執政後的經貿政策上，乃朝向於以「積極開放，有效管理」的基調來取代國民黨政府時期的「戒急用忍政策」。而陸委會主委蔡英文也對於陳水扁總統現階段的兩岸政策，曾表示有四個主軸，分別為「兩岸未來的政治走向，以國家安全為首要考量；兩岸交流正常化；願和對岸展開包括政治在內的全面對話；大陸政策決策體系應多元、適度透明」等（自由時報，2000.5.5，2版）。因此民進黨在執政後的中國政策除了延續在總統競選期間所提出的基調外，主要則以陳水扁總統所發表的大陸政策談話為核心或以政府名義對外發佈的大陸政策為主。

由此可見，一項政策的形成乃至執行，其背後自有推動政策形成的動力所在。在民進黨執政後，其中國政策的制訂所考量的因素已不是單從一個「在野黨」的角色來看，而必須以「執政者」的角色來看，因為每一項中國政策的執行，所牽涉的層面非常大，故所考量的因素則更具複雜性與變動性。而相對於中共而言，因五十多年來，其所面對的是國民黨政府，如今政黨輪替，面對的對手竟是一個長期以來被視為企圖推動「台灣獨立、分裂祖國」的民進黨，可想而知雙方則必有一段磨合期。因此在民進黨執政前期，從陳水扁總統對外發表的有關兩岸關係的言論或大陸政策的主張，都可以看出民進黨政府極力想改善兩岸關係的立場，以降低中共對民進黨執政必進行「台獨」的負面印象，更進而達成國內各界乃至國際社會對於兩岸關係和平穩定發展的期盼。

一、影響政策形成因素

內在因素：

(一) 民眾對改善兩岸關係的期待

自民進黨贏得總統大選以來，兩岸關係的互動及未來的發展成為國內外矚目的焦點，尤其是台灣民眾對於兩岸關係的穩定發展，更是長期以來所衷心期盼的。然而根據陸委會歷年所做的民意調查發現，民眾認為長期以來大陸當局對我政府及人民的態度一直都缺乏善意，以在總統大選前所做的一次民調（2000年2月23-26日），有高達78.3%的民眾認為大陸當局對我政府是不友善的（含「非常不友善」24.9%和「不友善」53.4%），有59.7%的民眾認為大陸當局對我人民是不友善的（含「非常不友善」13.9%和「不友善」45.8%）（如圖3-1 民眾認知大陸當局對我敵意態度），而民眾也普遍的期待陳水扁在上台後，兩岸之間能有良性的互動。

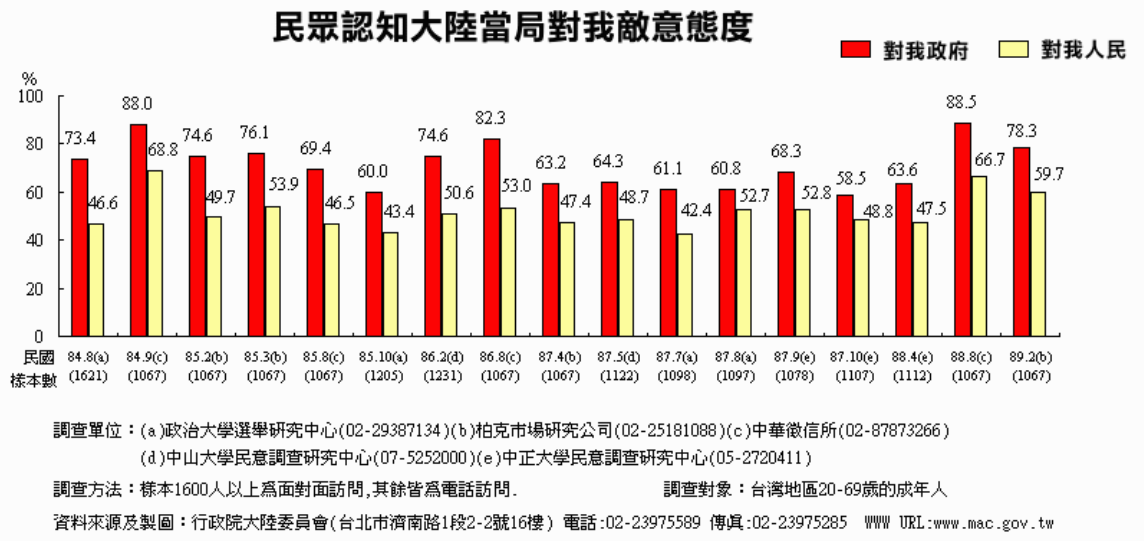


圖3-1 民眾認知大陸當局對我敵意態度

資料來源：

民意調查(民國89年2月23-26日)「民眾對當前兩岸關係之看法」結果摘要，陸委會網站，網址：<http://www.mac.gov.tw/index1.htm>

另根據TVBS民意調查中心在2000年4月28日的調查，有67%的民眾對於陳水扁在當選後一個多月來在處理兩岸關係的表現上感到滿意，另有高達69%的民眾則對陳水扁處理兩岸關係的能力表示有信心。因此陳水扁在當選後，為扭轉中共長期以來對於民進黨的負面印象及打破兩岸關係的僵局，則不斷的對中共釋出善意，並利用在各種場合的談話，以不刺激中共的柔軟姿態，來讓中共瞭解自己在兩岸關係上的主張，試圖找出雙方的共通點及分歧點，致力於改善兩岸關係。

(二) 國內工商企業界對「鬆綁大陸經貿政策」的態度

從國內工商企業界的立場來看，其對於政府的壓力大多集中在兩岸經貿交流的議題上，顯少觸及政治議題，但一般而言台商也希望政府能維持兩岸穩定與和平。以國人至大陸投資的熱潮來看，自中共1979年實施「對內改革，對外開放」改革措施後一直沒有間斷過。1990年8月我方發佈「對大陸地區從事間接投資或技術合作管理辦理」，使得台商赴中

中國大陸投資有依循的規範，因此在基於國內外經濟環境的改變及中國市場興起的影響下，台灣中小企業或傳統產業到大陸投資成為一種熱門的現象，深怕晚一步登「陸」即錯過發展的良機。但從政府的角度來看，卻擔心貿然開放台商到大陸投資將會使台灣產業空洞化及損及國家安全；而學者專家對於兩岸經貿交流也各有看法，有學者主張大陸政治經濟環境結構的轉變以及兩岸與國際社會之間已經形成國際分工的利益體系，台商赴大陸投資，不但可以重新定位台灣在國際分工體系中的角色，亦有助於台灣產業升級，因此基於兩岸經貿交流「互蒙利益」的原則下，台商登陸並不會對台灣造成額外安全上的負擔；但也有學者認為中共當局對台灣經貿政策存在強烈的政治目的，以歷年來台灣與大陸順差佔我貿易順差的比重來看(如表 3-1 台灣與中國貿易依存度比較)，台灣對大陸貿易依存度顯然過高，顯示台灣在海峽兩岸相互利益的經濟體系已處於劣勢，容易受到大陸當局的牽制與利用，且易造成台灣產業空洞化的危機。(陳春山，1994：53；童振源，2000：31-79；黃泰達，2002：150-151)

因此在國民黨政府時期，也感於台商對大陸投資占我對外總投資比重愈來愈高，從 1991 年僅 9.52%至 1995 年未實施「戒急用忍」政策前已高達 44.61% (如表 3-2 台商在大陸投資概況)，短短四年內提高了 35.09%，難免使得國民黨政府憂心台商對大陸市場依賴日深，將升高兩岸經貿風險，並影響國家整體利益，再加上北京向來把台商的大陸經濟活動當作籌碼，並且試圖通過「以商圍政」，要迫使台灣走入按北京邏輯來解釋的「一個中國」原則的陷阱之中(李英明，1998：17)。因此在「國家安全」重於「經濟利益」的思維考量下，為避免因兩岸經貿往來的密切在中國大陸對我充滿敵意的情況下，容易為中國大陸所利用，進而造成國家安全的極大衝擊，也使兩岸經貿利益成為中共統戰的籌碼，故在 1996 年 9 月 14 日前總統李登輝先生在參加「第三屆全國經營者大會」致詞時表示：「中共刻意採取『冷處理』的手法，『以民逼官』、『以商圍政』的手段，對我政府施壓，企圖提升我社會各界的焦慮感。針對這種情勢，我們更必須秉持『戒急、用忍』的大原則，來因應當前的兩岸關係」(行政院大陸委員會，1998：22)，此後兩岸經貿關係則依尋「戒急

用忍」的經濟管制政策，來退去台商投資的「大陸熱」，然而「戒急用忍」政策的宣佈，卻也招致了台商對國民黨政府大陸經貿政策的諸多不滿。

表3-1 台灣與中國貿易依存度比較

單位%	台、中貿易 佔台灣貿易比重			台、中貿易 佔中國貿易比重			台中順差 佔我貿易順差比重
	出口 比重	進口 比重	外貿 比重	出口 比重	進口 比重	外貿 比重	
1980	1.19	0.39	0.79	0.20	1.30	0.55	206.23
1981	1.70	0.35	1.05	0.34	1.75	1.04	21.93
1982	0.88	0.44	0.68	0.38	1.01	0.67	3.33
1983	0.80	0.44	0.64	0.40	0.94	0.67	2.31
1984	1.40	0.58	1.06	0.49	1.55	1.03	3.50
1985	3.21	0.58	2.17	0.42	2.34	1.58	8.20
1986	2.40	0.60	1.49	0.47	1.89	1.29	4.25
1987	2.28	0.83	1.71	0.73	2.84	1.83	5.02
1988	3.70	0.96	2.47	1.01	4.06	2.65	16.03
1989	5.03	1.06	3.22	1.12	5.63	3.51	24.86
1990	6.54	1.40	4.23	1.23	8.24	4.47	29.06
1991	9.84	1.79	6.20	1.57	11.75	6.35	47.80
1992	12.95	1.55	7.60	1.32	13.09	7.05	99.67
1993	16.45	1.43	9.31	1.20	13.46	7.71	160.52
1994	17.22	2.18	10.02	1.54	13.86	7.56	183.95
1995	17.40	2.99	10.47	2.08	14.71	8.02	201.51
1996	17.88	3.02	10.95	2.03	14.93	8.20	120.43
1997	18.39	3.42	11.15	2.14	15.77	8.11	241.72
1998	17.95	3.92	11.13	2.24	14.17	7.40	266.95
1999	17.50	4.10	11.10	2.31	12.81	7.14	153.21
2000	17.16	3.60	12.29	2.02	11.30	6.44	245.49

資料來源：

民進黨中國事務部，中國經濟統計，台北：《中國訊息資料彙編》，第30期，2001年11月出版，頁99。

表3-2 台商在大陸投資概況

類別	經濟部核准核備資料				中共對外宣布資料		
	數量 (件)	金額 (億美元)	平均投資規模 (萬美元)	占我對外總 投資比重 (%)	項目數 (個)	協議金 額 (億美元)	實際金額 (億美元)
1991	237	1.74	73.48	9.52	*3,884	*35.37	*11.05
1992	264	2.47	93.56	21.78	6,430	55.43	10.5
1993	新申請 1,262	11.4	90.33	40.71	10,948	99.65	31.39
	補辦許可 8,067	20.28	-	-	-	-	-
1994	934	9.62	103.02	37.31	6,247	53.95	33.91
1995	490	10.93	223	44.61	4,778	57.77	31.62
1996	383	12.29	320.95	36.21	3,184	51.41	34.75
1997	新申請 728	16.15	221.78	35.82	3,014	28.14	32.89
	補辦許可 7,997	27.2	-	-	-	-	-
1998	新申請 641	15.19	236.97	31.55	2,970	29.82	29.15

	補辦許可 643	5.15	-	-	-	-	-
1999	488	12.53	256.72	27.71	2,499	33.74	25.99
2000	840	26.07	310.36	33.93	3,108	40.42	22.96
2001	1,186	27.84	234.74	38.8	4,214	69.14	29.79
2002	新申請 1,490	38.59	258.99	53.38	4,853	67.41	39.71
	(7-12) 補辦許可 3,950	28.64	72.51	-	-	-	-
2003	新申請 1,837	45.95	250.08	53.66	4,495	86.00	34.00
	補辦許可 8,268	31.04	-	-	-	-	-
合計	31,151	343.09	110.14	47.00	60,624	708.25	367.71

說明：

*表含1991年以前，1993、1997及2002年因補辦許可投資案增加，致投資金額劇增。

資料來源：

台商在大陸投資概況，經濟部投資業務處網站，網址：
<http://www.idic.gov.tw/html/c3409.htm>

基於此，2000年的總統大選，「大陸經貿政策」便成為國民黨與民進黨兩黨攻防的政策議題之一。而民進黨也瞭解到在大陸市場開放後，以台灣的地理位置，彼此間大量的經貿往來是必然的，政府實施「戒急用忍」政策想要抵擋這種趨勢是不可行的，因為經濟的力量是抵擋不住的；再加上台灣產業高度依賴中國大陸的市場，而前往大陸投資的企業，也從以往

的中小工商企業轉型大型企業，因此更加希望政府放寬到大陸投資的限制，以符合他們的需求⁶¹。在此考量下，民進黨為爭取選票，在《跨世紀中國政策白皮書》中即主張未來大陸經貿政策應該兼顧「國家安全」與「經濟利益」的原則，以積極管理取代臨時性、消極性的政策，在兩岸全面正常化的目標下，來發展兩岸經貿合作關係；另在競選期間所提出的「跨世紀兩岸經貿關係」政見，也表示「兩岸經貿不是只有戒急用忍或大膽西進可供選擇」，因此取代「戒急用忍」政策的「積極開放，有效管理」政策便成為民進黨執政後的兩岸經貿主軸。而陳水扁在當選後，也再次申明「在確保國家安全與人民利益的前提下，願意就兩岸直接通航、通商、投資、和平協定、互信機制等各項議題進行協商」，因此國內工商企業界對於民進黨政府在執政後，必會鬆綁「戒急用忍」的大陸經貿政策有高度的期待，而可預見的民進黨政府為落實 2000 年總統競選時的政見，必會朝向以較為「積極開放」的經貿政策來取代以往的「戒急用忍」政策。

外在因素：

（一）降低中共對民進黨執政後「台獨路線」的疑慮

中共對台政策長期以來一直秉持著「和平統一，一國兩制」的方針，對於「台灣問題」使終堅持「一個中國」原則，不容許任何人搞「台獨」，因此對中共而言，民進黨是一個分裂祖國的「台獨路線」實踐者。雖然 2000 年總統大選，中共一再表示不會干涉台灣的選舉，但為阻止陳水扁當選，而使台灣走向「台獨之路」，中共還是在選前加強了「反獨促統」的言論，並連續發動四波「打扁」攻勢，使民眾轉而不支持被視為台獨勢力份子的陳水扁，企圖左右台灣總統大選的結果。第一波是 2000 年 1 月 28 日，由中共副總理錢其琛及國台辦主任陳雲林發表措辭強硬的針對性談話，警告台

⁶¹ 在 2000 年 3 月 8 日台商代表向五位總統候選人提出了七項經貿政策建議，希望能保護他們在大陸投資的權益。七項政策建議為：（1）應清楚地說明兩岸投資政策，並且以立法的方式將政策制訂為法律；（2）應揭示開放兩岸航空與海運定點直航的計畫；（3）應允許台灣銀行到大陸設立分行，以協助台商在大陸的發展；（4）應以每年貿易順差的 3% 作為向大陸台商貸款的基金；（5）應補助大陸的台商學校並承認大陸授與台商子女的文憑；（6）應對大陸台商兒子採取與台灣男孩子到海外就學一樣的兵役規定；（7）應允許大陸台商製造的半成品或成品進入台灣。資料來源請參考：台灣投資者對大陸投資七項政策建議，台北：《中央社》，2000 年 3 月 8 日。

獨勢力不要「一意孤行」，否則將不得不義無反顧地採取果斷措施，決不姑息；第二波是2月21日，由中共對外發表「一個中國的原則與台灣問題」白皮書，確立「三個如果」對台政策基調，申明了「如果台灣獨立」、「如果外國勢力介入台灣」、「如果台灣方面無限期拖延統一談判」等情況下，中共將予以動武犯台，並強調主張台獨就是選擇戰爭；第三波是3月中上旬利用召開全國人大、政協會議期間，由中共重要領導人及代表，一再重申「和平統一、一國兩制」，並發表「台獨即戰爭」、「解放軍不會坐視台獨勢力分裂祖國的意圖」等強硬嚴詞的警告；緊接著最後一波3月15日，在離大選僅剩三天的時間，由中共總理朱鎔基在全國人大閉幕中外記者會上，以強硬的語氣恫嚇台灣選民，嚴正警告「誰要搞台灣獨立，誰就沒有好下場」及「中國人民要以鮮血和生命捍衛統一」的談話（徐博東、楊憲村，2002：141-142）。這種種的一連串舉動，都顯示出中共對於台獨的決絕態度，並強烈暗示台灣人民不要選出具有台獨色彩的人做總統。

長期以來，兩岸議題對於台灣總統大選的選情始終具有高度的影響力，中共為企圖影響選情，在2000年的總統選舉當中，採取了「棒子」策略，也就是設定底線並輔以文攻武嚇等嚴重警告，但是實踐結果證明這種操作策略並未發生效應，反而造成了反面效果。然而中共在面臨此不願見到的結果後，仍然必須接受政黨輪替的局勢變化，並在第一時間由中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室，申明「世界上只有一個中國，台灣是中國領土不可分割的一部分；台灣地區領導人的選舉及結果，改變不了台灣是中國領土一部分的事實」的一貫主張，且表達「對台灣新領導人我們將聽其言觀其行，對他將把兩岸關係引向何方，拭目以待」的談話（新華社，2000.3.18），次日中共召開政治局擴大會議，江澤民在會上提出「認真觀察、耐心等待、不急不躁、保持高壓」的對台基本方針（新華社，2000.3.19），且也明白表示「台灣不管誰當權，我們都歡迎他來大陸談，同時我們也可以到台灣去。但是，對話談判要有個基礎，就是首先必須承認一個中國的原則，在這個原則之下，什麼都可以談」。除此之外，中共各領導人及相關部門也從陳水扁3月18日當選總統後至5月20日就職前，持續地透過各種形式陸續發表談話，強烈表達「反台獨、反分裂」

的決心，並要求陳水扁回到「一個中國」原則。至此「聽其言、觀其行」的論述成為中共初期對陳水扁總統觀察的基調，且認為不管陳水扁總統其台獨背景如何深植，依然必須接受「一個中國」原則。因此陳水扁總統在執政後，如何在不刺激中共的情況下，堅持自己的主張與立場，又不讓中共覺得民進黨執政便是台獨路線的落實，更進而使兩岸關係有良好的發展，正是往後民進黨中國政策所考量的因素之一。

（二）符合美方對兩岸關係的立場

「台灣問題」自始至終都無法擺脫國際因素的影響，尤其是美國因素，美國在兩岸之間始終扮演著平衡者與穩定者的角色。在陳水扁所著的「世紀首航-政權輪替五百天的沈思」一書中即提到「兩岸關係的穩定，美國是一個關鍵因素，其當選之後，花了最多的心血、最多的時間處理對美關係，因為只要處理好對美關係，兩岸關係就穩定了一半。尤其是在整個國際社會，如果整個國際都知道我們盡了最大的善意，我們絕不會被視為麻煩者，國際社會就會支持我們在兩岸關係上和平、和解、和善的態度。」（陳水扁，2001：114-115），因此陳水扁在當選後一直非常注重美國對台的態度。

長期以來，美國在台海兩岸間一直扮演著關鍵角色，原則上美國在整個全球戰略利益的考量下，其對台政策主要建構在「一二三四五六」的架構上，此架構即為「一個中國」政策、「台灣不獨、中共不武」的兩個前提、「一個中國、對話、和平解決」的三個支柱、「三報一法」⁶²的四個文

⁶² 「三報」分別為「上海公報」、「建交公報」及「八一七公報」。「上海公報」為1972年2月28日美國總統尼克森與中共總理周恩來所共同發表，公報內容對於雙方有關「台灣問題」的解決，採取各自表述的立場。而美國的立場則為世界上只有一個中國，台灣為中國的一部份，同時也希望中國人自己和平解決「台灣問題」。「建交公報」為1978年12月16日美國卡特總統與中共所共同簽署，公報內容主要在闡明三點：一、美國將與中共於1979年1月1日建交；二、美國承認中華人民共和國為中國唯一合法的政府；三、承認一個中國，台灣是中國的一部份。該建交公報的簽署，使得美國立場更進一步往中共傾斜，但美國亦堅持「台灣問題」必須由兩岸中國人以和平方式來解決。「八一七公報」為1982年7月17日美國雷根總統與中共所共同簽署，公報內容談及中美建交後對台軍售問題，及表明「美國政府無意侵犯中國主權和領土完整，無意干涉中國內政，也無意執行兩個中國或一中一台政策」。而「一法」則指1979年由美國國會通過的「台灣關係法」，台灣關係法為美國介入兩岸關係所自我賦予的法律依據，關係法裡表明：「任何以非和平方式，包括抵制或禁運來決定台灣前途的任何努力皆是對西太平洋地區和平安全的威脅，並為美國嚴重關切之事；且美國政府也將提供台灣必要數量之防禦軍資與服務，俾使台灣維持足夠的自衛能力。」

獻、五個期待⁶³及六項保證⁶⁴（蔡博文，2003：184；林正義，2002：72）。然而實際上美「中」台三者關係的互動如何，卻也隨著歷屆美國總統的態度而有所不同。在美國柯林頓時期，從美國與中共在1997年簽署的「柯江會談共同聯合聲明」可以發現，在美國主導的世界新秩序中，不再把中共當成敵人，確立「交往重於圍堵」的「圍合政策」基調，將他視為「建設性戰略夥伴」，與美國合作共同建構國際新秩序（許信良、陳忠信，1998）。緊接著隔年6月30日柯林頓總統在訪問中國大陸期間，表明美國對台的「三不」政策，即「不支持台灣獨立」、「不支持一中一台」、「不支持台灣加入需要國家身分的國際組織」等，則被視為對中共表達友好的表現，相對的美國這番申明對台灣則是不利的。然而在柯林頓時期親「中」的態度，到2000年11月親台的小布希當選美國總統後，就任初期即調整原本戰略模糊（strategy ambiguity）策略，轉為戰略清晰（strategy clarity）策略，將中共定位為「戰略競爭者」，而非「建設性戰略夥伴」⁶⁵，並修正柯林頓時期向中共傾斜的美「中」台三角關係，雖堅持「一個中國」政策，但不再刻意強調柯林頓時期的「三不」政策，並重申1982年雷根政府六項對台保證（于有慧，2001：9；胡為真，2001：294-295）。換言之，美國的台海政策在不同時空和需求下，雖有不同調整性說法，但其目的均為維繫美國的戰略利益，而歷任的美國總統雖都堅持「一個中國」政策及「三報一法」，但在此框架內也會有不同的彈性作為。

就整體而言，小布希總統對台灣的態度就較柯林頓總統來得友善，但基於美國的整體利益，維持良好的美「中」關係卻是非常重要的，因為美「中」兩國無論在全球安全或地區事務的雙邊關係上，都擁有共同的利益，因此也存在著合作的必要及可能；而另一方面在維護亞太地區的穩

⁶³ 五個期待是指，一、美國可以是台海和平的橋樑；二、台灣民主化需有其人民同意兩岸任何協議；三、台灣有基本防禦能力可獨自撐一段時日；四、兩岸任何進展需漸進式而非革命式；五、台海兩岸有信心建立措施的安排。

⁶⁴ 雷根政府對我方的六項保證為：一、美國不會同意設定期限停止對台武器之出售；二、美國不會同意就對台武器銷售問題與中共進行磋商；三、美國不會同意在北京和台北之間扮演調停者角色；四、美國不會重新修訂「台灣關係法」；五、美國並未改變其對台灣主權問題的立場；六、美國不會對台灣施加壓力，迫使其與中共進行談判。

⁶⁵ 小布希總統在就任之初將中共視為「戰略競爭者」，但在後來的任期內也慢慢的發現在很多國際領域上需要中共的合作及支持。尤其在歷經2001年4月的中南海軍機事件及911恐怖事件後，現美國已不再以「競爭對手」來形容中共，兩國之間反而有逐步發展出「建設性合作關係」的共識。

定、反恐事務、防止大規模殺傷武器的擴散及發展兩方經貿關係上，更需要雙方的合作。所以美國自1979年與中共建交至今，在對台政策上長期以來都展現出由雙軌政策及平衡原則所構成的框架，即保持與中共的外交關係和與台灣的實質關係，既承擔對台灣實際上的安全義務、但又反對台灣單方面改變現狀；且又須使兩岸在政治上和軍事上保持相對的平衡，避免發生軍事衝突（吳獻斌，2003：1）。另外美國也深刻瞭解「台灣問題」是美「中」關係中最具重要性、敏感性、制約性及危險性的，所以不容許台灣在兩岸關係上成為「麻煩製造者」，以免引發美「中」之間的衝突，更進而危及美國的利益。

故基於上述，美國深刻體認到美「中」台三者之間，只要有一方政策的重大調整，不僅會打破三方之間的動態平衡，相互關係亦會造成重大衝擊，且勢必會對亞洲乃至世界和平、穩定與繁榮產生深遠的影響（徐博東、楊憲宏，2002：49），因此長期以來維持台海現狀，「台灣不獨、大陸不武」即是美國在處理台海問題上的底線。所以在我國總統大選進入白熱化的關鍵時刻，雖然美國柯林頓政府也公開表示不管誰當選「美國都可以接受」，但民進黨也深切的瞭解到美方在兩岸關係上的態度，故自陳水扁當選總統後即不斷的對大陸釋放善意，藉以化解兩岸關係的緊張，就是希望能獲得美國乃至國際社會的肯定。

二、政策主張論述

「四不一沒有」⁶⁶ 自陳水扁當選總統後，為緩和兩岸關係緊張情勢，即不斷放低身段，對中共釋出善意。而其大陸政策的基調，也如同陳水扁於就職前在5月3日會見美國前駐台協會理事會主席白樂琦所表述的：「會讓美國滿意、國際社會肯定、中共找不到任何藉口指責台灣挑釁」。因此「五二〇就職演說」的內容就成為了國內外所矚目的焦點所在，且也被視為民進黨執政後中國政策轉變的首要指標，尤其是演說中的「四不一沒有」

⁶⁶ 陳水扁在其所著的「相信台灣：阿扁總統向人民報告」一書中提及，「四不一沒有」政策並不是其競選政見，是選後為了國家人民、為了兩岸關係，用心良苦所發表出來的，不管外界是否滿意與否，「四不一沒有」絕對是四年來兩岸關係能夠穩定的關鍵所在。資料來源：陳水扁，《相信台灣：阿扁總統向人民報告》，台北：圓神，93年1月初版，頁30。

政策更是為往後被外界用來檢視民進黨政府大陸政策路線的基準。其「五二〇就職演說」的談話重點如下：（陸委會網站，<http://www.mac.gov.tw>）

- （一）兩岸應拋棄舊時代所遺留下來的敵意與對立，共創和解時代的新契機。
- （二）海峽兩岸人民源自於相同的血緣、文化和歷史背景，我們相信雙方的領導人一定有足夠的智慧與創意，秉持民主對等的原則，在既有的基礎之上，以善意營造合作的條件，共同來處理未來「一個中國」的問題。
- （三）只要中共無意對台動武，本人保證在任期之內，不會宣佈獨立，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。（簡稱「四不一沒有」政策或「五不」政策）
- （四）大陸在鄧小平先生與江澤民先生的領導下，創造了經濟開放的奇蹟；而台灣在半個世紀以來，不僅創造了經濟奇蹟，也締造了民主的政治奇蹟。在此基礎上，兩岸的政府與人民若能多多交流，秉持「善意和解、積極合作、永久和平」的原則，尊重人民自由意志的選擇，排除不必要的種種障礙，海峽兩岸必能為亞太地區的繁榮與穩定做出重大的貢獻。

從陳水扁總統的「五二〇就職演說」來看，演說中避開了用「中國」、「台灣」主體性較高的用語，並以「大陸」、「中共」或「兩岸」的中性用語來稱呼對岸及兩邊關係，尤其是「四不一沒有」的公開承諾，除了向對岸傳達善意外，更重要的是要讓美國安心並使其瞭解台灣新領導人會在台海和平上負起一定的責任，而這也充份顯示出民進黨政府的柔軟姿態及對改善兩岸關係發展的善意和期許，並進而降低中共當局對於民進黨台獨路線的疑慮。

基本上，「四不一沒有」政策被外界視為是陳水扁當選總統後穩定兩岸關係最重要、最關鍵的基石，也被視為穩定兩岸非常重要的政策底線。

該政策主要的核心精神則為延續在總統競選期間所發表的「亞太和平新世紀、兩岸歡喜看未來」的「陳七項」主張，只要「北京不意圖對台動武，民進黨執政後將不會宣佈台灣獨立、在和平解決、平等相對的前提下，任何議題，包括『一個中國』的定義都可談，民進黨執政台灣不會進行統獨公投」等主張。換言之，也就是強調在不改變現狀的基礎上，發展兩岸關係。雖然演說中未對「一個中國」原則提出具體的回應，但其宣佈的「四不一沒有」政策，則為「新中間路線」的踐履，其不僅符合美國的利益，亦表達了相當程度的善意，給北京一定的緩和空間，也排除了可能引發不利兩岸關係的因素，更進而緩和兩岸關係的緊張危機，使得中共當局暫時未出現不滿的情緒，且亦獲致國際社會的讚賞與肯定。然而在這種「不獨、不統」的「統獨暫時妥協」策略下，以「不獨」避免刺激中共，藉以緩和中共對台即時動武的壓力及穩定兩岸發展，又同時以「不統」來化解民進黨內部獨派所可能引起的反彈(賴元魁, 2003: 73; 徐博東、楊憲宏, 2002: 69)，雖然短期內兩岸關係尚能維持一定的和諧，但就長期而言，在中共當局希望陳水扁總統在「一個中國」問題上有所表態的態度來看，兩岸關係的發展仍舊會陷入僵局而停滯不進。

「九二精神」執政後的民進黨，首要面對的便是兩岸間「一個中國」問題，而中共的態度也是最想知道陳水扁總統在此關鍵問題的立場，因為就如同中共當局所言，只要在「一個中國」原則的前提下，一切議題都可進行協商，因此無論是國民黨還是民進黨執政，兩岸政治僵局圍繞的焦點問題始終是「一個中國」。然而國民黨雖堅持「一個中國，各自表述」，但民進黨執政以來，則認為一個中國問題是「議題」，是「未來的」，而將爭議的焦點放在兩岸間到底「有無一中」的共識。故在陳水扁當選以後，就一再重申「只要『一個中國』不是前提、不是一個原則，而是一個議題，雙方便可協商的立場」，且在總統就職演說中，也未對「一個中國」問題有正面的回應，僅表示兩岸可共同處理未來的「一個中國」問題。

由此可見，陳水扁總統對於國民黨政府時期在「一個中國」議題上，

秉持著「一中各表」的「九二共識」⁶⁷主張，一直持著保留的看法，因此在「620就職後滿月記者會」上則表示，1992年兩岸對於「一個中國」原則並無共識，也就是說「一個中國」有討論但沒共識，如果有共識只能說是「沒有共識的共識」。而此番「『沒有共識的共識』有時候可能是現階段最好的共識」的論述，被中共視為是否定「一個中國」原則，並引發了中共新一波對於「九二共識」的文宣論戰（潘錫堂，1999：12-16），並進而使兩岸關係持續陷入僵局。緊接著6月27日陳水扁總統於接見美國亞洲基金會會長傅勒一行時，則一改先前否定的態度，表示願意接受海基與海協兩會當年所達成的「一個中國，各自表述」之「九二共識」，隔天陸委會主委蔡英文則召開記者會⁶⁸表示，「九二共識」的爭議，海基會與陸委會對這段歷史的認知是，當時兩岸確有討論如何解決「一個中國」的問題，但並未獲致任何結論，雙方對「一個中國」問題各自表述，也就是「各說各話」。直至「731記者會」時，陳水扁總統態度則轉趨強硬，將「九二共識」定調視為「對話、交流及擱置爭議」的「九二精神」，堅決以「九二精神」來取代「九二共識」，強調「有對話、有交流就能有共識」，及從「無共識的共識」到「有共識的共識」，並呼籲兩岸應在「九二精神」的基礎上，

⁶⁷ 根據海基會董事長辜振甫先生在「辜汪會談」十週年的談話中表示，1992年10月28日海基與海協兩會在香港會談時，對於「一個中國」所意味的內容，因雙方基本認識相異，討論不出結果，因此在10月30日，我方提出「各自表述」，亦即「各自以口頭聲明的方式來表述一個中國原則」，海協會也對此表示同意並尊重；而當年參與談判的海基會副秘書長許惠佑則表示對於「一個中國」表述問題，表示根本沒有「九二共識」，「九二共識」是前陸委會主委蘇起在2000年的新發明；如有共識，應是「各說各話」的共識，是「沒有共識的共識」。許惠佑的看法即是民進黨政府對於「九二共識」的看法，因此民進黨政府認為當年雙方表述應稱呼為「九二精神」。資料來源：辜振甫：九二共識應改稱相互諒解，台北：《中國時報》，2003年4月17日，13版；許惠祐證：92年兩會一個中國表述問題說法，台北：《中央社》，2000年10月19日；許惠祐證實，根本沒有九二共識，台北：《自由時報》，2001年11月6日，2版。

⁶⁸ 陸委會主委蔡英文召開有關「一個中國」問題記者會，會中做出四點澄清：（1）陳總統昨天（6月27日）的談話與620記者會的說法，在精神上、內容上是一致的。換句話說，從五二〇以來總統對於相關問題的立場及講法都是一致的；（2）我們必須再次澄清所謂「一個中國，各自表述」在我方認知的意涵為：1992年10月，兩岸所派代表在香港舉行會談時，雙方曾針對如何解決「一個中國」問題進行具體討論，但無法獲致任何結論，因此我方建議以「口頭上各自表述」的方式，暫時擱置此一爭議，中共稍後也致電我方，表示「尊重並接受我方的建議」。這就是對於「一個中國」問題的爭議，兩岸願意以「口頭各自表述」來處理，各說各話最終成為兩岸共識的實際過程。所謂的「一個中國，各自表述」就是我方描述此一過程的用語；（3）兩岸從來沒有就「一個中國原則」有共識，總統在五二〇的演說中，已提出共同處理未來「一個中國」的問題，就是希望雙方可以先就未來「一個中國」的問題加以討論，最後才有雙方是否接受「一個中國原則」的問題；（4）中共對「一個中國，各自表述」的說法一直以「一個中國原則」來加以解釋，至今仍堅持其所謂的三段論法，即「世界上只有一個中國，台灣是中國的一部份，中華人民共和國是代表中國的唯一合法政府」，這是我方所無法接受的。資料來源請參考：陸委會網站，網址：<http://www.mac.gov.tw/index1.htm>。

展開交流、互動與協商，推動兩岸關係全面正常化，這是陳水扁總統首次對於「九二共識」進一步明確的表達否定的態度，認為充其論只有「九二精神」。

陳水扁總統此番由「九二共識」至「九二精神」的變遷論述，主要是在向中共表達自己雖然在兩岸關係上處處表現出退讓，但在「一個中國」問題上所堅持的立場是絕不會妥協甚至是改變的。因為倘若以接受「一個中國原則」與「九二共識」為前提，那就表示將來台灣必須接受兩岸統一的唯一選擇，那麼復談將成為不戰先降，自縛手腳(中央社，2001.10.21)，因此拒絕接受「一個中國」原則成為陳水扁總統所必須堅持的底線。而另一方面也就是在此邏輯思考下，陳水扁總統雖在「五二〇總統就職演說」中宣示「沒有廢除國統會的問題」，但實際上卻另設「跨黨派小組」來取代「國統會」的地位，以削弱「國統會」的功能與象徵意義(洪儒明，2003：59-60)，則有其用意所在。

「三個認知、四個建議」 2000年3月17日陳水扁於總統大選最後一場造勢活動中，向支持的民眾提出「五大保證」，其中一項即為在當選後，成立包括民進黨、國民黨、新黨、建國黨及其他無黨無派人士代表組成的「跨黨派小組」，並由李遠哲擔任召集人，試圖透過「跨黨派小組」以包容化解歧見，來凝聚朝野對於大陸政策論述的共識(中國時報，2000.3.18，3版)。在經過多時的籌畫，於2000年8月5日由李遠哲主導的「跨黨派小組」正式成立，並公布「跨黨派小組」成員名單⁶⁹。但期間因基於國、親兩黨認為應在原「國統會」的體制下來進行，故而拒絕參加⁷⁰。因此在8月28日陳水扁總統即針對「國統會」的定位明確表示，「國統會」是一任務

⁶⁹ 跨黨派小組成員包括了：(1) 政黨代表或關係人部份(國民黨、親民黨缺席)：無黨籍立委朱惠良、國民黨立委趙永清(以政黨關係人參加)、前僑務委員會副委員長洪冬桂(以政黨關係人參加)、新黨立委郝龍斌、前行政院副院長游錫堃、民進黨立委林濁水及蔡同榮、民進黨中國事務部主任顏建發、；(2) 非政黨代表部份：前政務委員(清華大學校長)沈君山、公視董事長吳豐山、布農文教基金會執行長(原住民牧師)白勝光、政務委員(醫師)曾貴海、國策顧問(律師)范光群、畫家梁丹丰、台大政治系教授明居正、台大法律系教授林子儀、台大經濟系教授陳添枝、台大法律系教授黃昭元、國策顧問(台大社會系教授)蕭新煌、台證證券董事長吳東昇、聯電董事長曹興誠、國策顧問黃崑虎、華南銀行副董事長林明成。詳細資料請參考：跨黨派小組 25 位成員出爐，台北：《中國時報》，2000年8月6日，1版。

⁷⁰ 國民黨立法院黨團主任曾永權指出，跨黨派小組既無功能性、又無代表性，國統會既然要運作，跨黨派小組就應該停掉。

編組，是總統的諮詢機構，絕對不是兩岸政策最後的決定單位，很多人都把它神聖化，變成另外一種不可挑戰的圖騰與符號（陸委會網站，<http://www.mac.gov.tw>）。緊接著9月2日「跨黨派小組」召開第一次會議，陳水扁總統在「跨黨派小組」第一次會議致詞時亦更進一步的指出，該小組與「國統會」功能可以互補與並行不悖，且二者同為總統的諮詢機制。該小組於2000年9月至11月共舉行了七次會議⁷¹，終至在11月26日第七次會議時，會中就兩岸關係獲致「三個認知、四個建議」，其重要內容如下：（陸委會網站，<http://www.mac.gov.tw>）

「三個認知」：

- （一）兩岸現狀是歷史推展演變的結果。
- （二）中華民國與中華人民共和國互不隸屬、互不代表。中華民國已經建立民主體制，改變現狀必須經由民主程序取得人民的同意。
- （三）人民是國家的主體，國家的目的在保障人民的安全與福祉；兩岸地緣近便，語文近同，兩岸人民應可享有長遠共同的利益。

「四個建議」：

- （一）依據中華民國憲法增進兩岸關係，處理兩岸爭議及回應對岸「一個中國」的主張。
- （二）建立新機制或調整現有機制以持續整合國內各政黨及社會各方對國

⁷¹ 「跨黨派小組」自成立以來，於2000年9月2日舉行第一次會議，以討論程序問題為主；第二次會議於10月14日召開，涉及「一個中國」及有無「九二共識」等議題，會中聽取海陸兩會報告「1992年兩岸兩會在香港商談『一個中國』原則經過與結果」後，進行討論，會中總結建議有二：一為應該延續九二、九三年兩岸兩會的良性交流、對話精神，並儘速恢復會談；另一為關切國內各主要政黨處理兩岸政策方面，呼籲各主要政黨展開會談，謀求和解，作為兩岸關係良性發展的內部基礎。至於論及九二年會談的精神時，大多數的委員均認為九二年並無共識；第三次會議於10月28日召開，獲致處理兩岸關係的基本原則與立場的具體共識，並成立「一個中國」問題專案研究小組討論「一個中國」；第四次會議於11月4日召開，討論兩岸經貿、三通及加入WTO等議題；第五次會議於11月12日召開，會前新黨的小組成員郝龍斌與賴士葆宣佈退出跨黨派小組，會中聽取「一個中國」專案研究小組報告「一個中國」問題並討論，但未獲致結論；第六次會議於11月18日召開，繼續討論對「一個中國」問題的回應方式，但仍未能凝聚共識；第七次會議於11月26日召開，會中終達成「三個認知、四個建議」的共識。詳細資料請參考：陸委會網站，網址：<http://www.mac.gov.tw/mlpolicy>；跨黨派小組，籲兩會儘速復談，台北：《聯合報》，2000年10月15日，9版。

家發展與兩岸關係之意見。

- (三) 呼籲中華人民共和國政府，尊重中華民國國際尊嚴與生存空間，放棄武力威脅，共商和平協議，以爭取台灣人民信心，從而創造兩岸雙贏。
- (四) 昭告世界，中華民國政府與人民堅持和平、民主、繁榮的信念，貢獻國際社會；並基於同一信念，以最大誠意與耐心建構兩岸新關係。

雖然跨黨派小組最終達成「三個認知、四個建議」，然而因國、親兩黨以應回歸至「國統會」體制下來討論，而非在體制外又成立「跨黨派小組」的機制，實有疊床架屋之虞，而拒不參與，再加上新黨因「一個中國」問題無法得到共識進而中途退出，使得該小組整個政黨代表性不足，因此其所達成的結論也難以稱為共識，而讓人有流於「聲勢浩大、後繼乏力、熱鬧過場」之結局（潘錫堂，2001：54），甚而飽受質疑。而對於「跨黨派小組」所達成的共識朝野反應亦不一，在野黨認為過度模糊，無助於打開兩岸僵局，惟民進黨肯定「跨黨派小組」達成該項結論的用心與努力。

「兩岸統合論」 2000年12月31日陳水扁總統在跨世紀談話中，提出兩岸統合論的構想，其談話重點如下：（陸委會網站，<http://www.mac.gov.tw>）

- (一) 台灣即將加入世界貿易組織，政府有責任面對全新的經濟情勢，將包括兩岸經貿在內的各項課題，重新納入全球市場的考量。未來將以「積極開放，有效管理」的新視野，逐步落實台灣新世紀的經貿版圖。
- (二) 回應憲法的「一中架構」，表示「依據中華民國憲法，『一個中國』」原本不是問題；重申在既有基礎上，共同處理未來「一個中國」問題。
- (三) 希望對岸的政府及領導人，能尊重中華民國生存的空間與國際的尊

嚴，公開放棄武力的威脅，超越目前的爭執和僵局，從兩岸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。（簡稱兩岸統合論）

陳水扁總統在跨世紀談話中，除了重申「五二〇總統就職演說」中有關「一個中國」問題的立場外，「兩岸統合論」的提出，則是其就職以來對兩岸關係發出最正面的論述，其透過一個法理模糊的統合方向，換取兩岸經貿關係正常化的框架，其次是文化的統合，再進而促成兩岸政治關係的緩和，且又能在國際間確立台灣主體性的地位，並藉此為國內「統一或獨立」的二元對立思維尋找出一條出路，不必執著在意識形態上打轉。更重要的是，此論述建構未來兩岸互動的方向及架構，被視為追求兩岸和平的崇高願景。

鬆邦「戒急用忍政策」 民進黨執政後，因基於兩岸經貿相互依存的程度愈來愈深，再加上同處於區域經貿整合及國際資本快速流動，使得對於大陸經貿政策的執行，都必須從兩岸經貿互動模式的改變、提昇國際競爭力的角度及台灣產業升級來考量。因此在2000年12月31日陳水扁總統在跨世紀談話中，即申明未來兩岸經貿交流方向將以「積極開放，有效管理」來取代國民黨政府時期的「戒急用忍政策」。緊接著2001年5月18日陳水扁總統在發表總統就職週年電視演說時，即表示將在總統府設置一個超越政黨的「經濟發展諮詢委員會」（本文以下簡稱經發會），邀請朝野政黨、學界智庫、企業領袖、勞工代表一同參與，就當前國內及兩岸經濟問題提出商討。

2001年8月24日起連續三天召開了「經發會」⁷²，而在兩岸議題方面所達成的「台灣優先、全球佈局、互惠雙贏、風險管理」四項基本原則，形式上彰顯了「根留台灣、全球角色定位、開放兼顧安全、興利與弊並

⁷²經發會的召開，分別在6月17日及27日召開籌備協商會，7月8日召開正式籌備會議，籌備會議決議分為五組，即產業、投資、財政金融、就業及兩岸經貿等組，7月22日至8月18日正式開始分組討論，最後於8月24日至26日召開全體委員會議並匯整各小組的意見。在會議中共達成322項決議（共識），政府應辦事項670項。

重」等特色與精神（潘錫堂，2001）。此次兩岸議題組⁷³在兩岸經貿問題上共達成36項共識，其中有29項偏向「積極開放」，7項屬於「有效管理」，但有些則為非操之在我，需與大陸協商後才能推動。另在針對「鬆邦戒急用忍政策」（在積極開放兩岸經貿及投資）的議題上，因考量兩岸經貿問題本質是牽涉到政治問題，並不純粹是經濟問題，所以無法僅用狹隘的經濟角度去看。所以在中共不願允諾放棄武力犯台情況下，一方面需滿足國內各界對鬆綁兩岸經貿關係，另一方面又需考量未來加入世界貿易組織（WTO）後，在國際經貿結構體制下，兩岸經貿發展的因應，因此在處理兩岸經貿議題時，就必須尋求經貿發展與國家安全之間的平衡點（吳榮義，2001：120；洪奇昌、黃國政，2001：122-123），所以與會人士最後達成以在「全球佈局，策略性開放」原則下秉持「積極開放，有效管理」的共識⁷⁴來代替「戒急用忍」政策，並擬定相關做法：

（一）委請由產、官、學界組成之專案小組，定期檢討放寬大陸投資金產業及產品項目：

- 1.凡有助於提高國內產業競爭力、提升企業全球運籌管理能力者，應積極開放。
- 2.國內已無發展空間，須赴大陸投資方能維繫生存發展者，不予限制。
- 3.赴大陸投資可能導致少數核心技術移轉或流失者，應審慎評估。

（二）放寬大陸投資資金限制，並建立風險管理機制：

- 1.大陸投資資金來源應多元化，以避免對國內資金產生排擠作用。
- 2.檢討放寬上市、上櫃公司及其他個別企業在大陸投資累計金額上限等有關限制。

⁷³經發會兩岸議題參與成員共計有 20 人，由海基會董事長辜振甫先生負責主持，其他成員分別為，召集人：吳榮義、施振榮、蔡英文等 3 人；諮詢委員：朱敬一、杜震華、林向愷、邱義仁、俞國基、張平沼、張榮恭、張福興、張顯耀、許勝雄、許惠祐、陳添枝、葉萬安、賴士葆、戴勝通、饒穎奇等 16 人。詳細資料請參考：中時電子報「經發會全研究」新聞專題，網址：http://forums.chinatimes.com.tw/special/e_development/main.htm。

⁷⁴行政院在經發會閉幕後依據會中所達成之共識，於 2001 年 11 月 7 日通過「落實大陸投資積極開放、有效管理執行計畫」。

3.放寬投資5,000萬美元以上之個案，建立專案審查機制。

4.建立大陸投資動態調節機制，降低赴大陸投資整體風險。

(三)完善大陸投資財務報表查核機制，加強資訊透明化。

(四)在建立相關配套措施及保障投資安全前提下，開放企業赴大陸直接投資。

(五)配合大陸投資政策調整，准許未經核准赴大陸投資廠商補報備登記。

(六)強化大陸台商產業輔導體系，積極協助台商降低投資風險。

(七)推動簽署兩岸投資保障協定及兩岸租稅協定。

經發會所達成的「積極開放，有效管理」共識取代了「戒急用忍政策」，其不僅落實了陳水扁總統於總統競選期間所提出的大陸經貿政策政見，且也化解了朝野對經貿議題的歧見。而在此共識下，國內各界則各取所需，希望能儘快發展兩岸經貿交流的，則強調「積極開放」，如國內工商業界；相反的希望兩岸經貿能採取較能謹慎態度的，則強調「有效管理」，如民進黨台獨基本教義人士及台聯（David G. Brown, 2003：2）；但如果從民進黨政府的角度來看，則希望在「國家安全」與「經貿開放」之間同時能兼顧，以因應未來兩岸置於WTO架構下的機制運作。2002年1月1日台灣正式加入WTO，而這也意味著兩岸將在新的國際經濟架構下進行新的互動關係，尤其是對兩岸的經貿關係，將產生不同層面影響。對此民進黨政府也依據經發會的決議，在調整兩岸的經貿機制下，提出了具體的措施⁷⁵。因此從政治角度來看，經濟方面的有限放寬，是向中國大陸展現「善意」的實際行動，讓中國大陸對兩岸經貿關係的發展有所期待，以緩和兩岸係可能出現的緊張危機。（洪儒明，2003：74-75）

⁷⁵ 相關具體措施包括：（1）開放兩岸直接貿易；（2）考量大陸降低貿易障礙，適度擴大開放大陸物品進口；（3）適度開放大陸企業來台從事服務業（亦考慮局部開放製造業）；（4）開放兩岸直接通匯業務；（5）開放兩岸直接通郵、通訊業務；（6）開放台商赴大陸直接投資；（7）將依國際慣例，逐步開放我國的金融機構赴大陸設分支機構；（8）規劃設立「兩岸經貿安全預警制度」，處理相關國家安全及產業風險等事宜。詳細資料請參考：「加入WTO對兩岸關係之影響參考資料」，陸委會網站，網址：<http://www.mac.gov.tw/big5/economy/em901122.htm>。

就整體觀之，從民進黨執政前期的中國政策主張及陳水扁總統對外所發表的談話來看（如表3- 3 陳水扁總統有關執政前期政策議題重要談話），其在兩岸議題上的發言，雖然展現十足的柔軟，可是在台灣主權問題上，則始終拒絕中共所謂的「一個中國」原則，而採取消極不宣示的作法下，去著力於兩岸關係改善及善意釋放的策略宣示。另在兩岸關係發展方面，對照民進黨以往的中國政策路線，民進黨政府確實放低了姿態，其所提出的種種大陸政策不僅是對大陸一種善意的釋出，也確實緩和了兩岸關係所可能引發的衝突危機。而另外在兩岸經貿議題上，鬆邦「戒急用忍政策」的主張，也獲得了國內各界一致的贊同。

表3-3 陳水扁總統有關執政前期政策議題重要談話

政策議題	日期	發表場合	談話重點摘錄	資料來源
四不一沒有 (五不)	2000.5.20	總統就職演說	只要中共無意對台動武，本人保證在任期之內，不會宣佈獨立，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。	陸委會網站
	2000.8.28	記者會	如果中共無意對台灣使用武力，那麼就沒有所謂廢除國統會與國統綱領的問題。	2002年8月28日，中央社
	2000.12.4	聽取總統府資政的國是建言時	「國統會」只是一個「名存實亡」的諮詢機構。	2000年12月5日，中國時報1版
	2002.5.19	接受德國明鏡周刊專訪	台灣是一主權獨立國家，在任期內不會宣布獨立，也不會更改國名及舉行投票。	陸委會網站
九二精神	2000.6.20	620記者會	九二年的精神，「一個中國」有討論，但沒有共識，如果說要有共識，就是沒有共識的「共識」。	陸委會網站
	2000.6.27	接見美國亞洲基金會會長傅勒博士	新政府願意接受海基、海協兩會之前的共識，那就是「一個中國，各自表述」，但大陸方面不願承認，另提出「一個中國」政策，這是台灣人民無法接受的。兩岸應儘快就「一個中國」內容，找出雙方可接受的意涵。	2000年6月27日，中央社

2000.6.30	接見美國外交政策全國委員會主席福林	中共認為一九九二年雙方在「一個中國」原則取得共識，這與事實出入很大。對中共而言，「一個中國」指的是「台灣是中華人民共和國的一部分」，如果台灣人民接受這樣的原則，那麼「原則」就變成「結論」。	2000年6月30日，中央社
2000.7.31	731記者會	我要再一次呼籲中共當局，我們不是能夠繼續攜手努力，共同打拚，在既有的基礎之上，本諸九二年「對話、交流、擱置爭議」的精神，共同來建立兩岸的良性互動。從「沒有共識的共識」開始，透過「對話、交流、擱置爭議」這樣一個過程，找出彼此都能夠接受的共識和結論。	陸委會網站
2000.9.2	參加「跨黨派小組」第一次會議致詞	提出「對話、交流、擱置爭議」的精神，不僅為海峽兩岸各自預留可上可下的台階，更希望為長期停滯不前的僵局創造全新的機會。	總統府網站
2000.10.6	美國「外交關係委員會」視訊會議	呼籲兩岸回到「九二年的精神」，以打開兩岸僵局、共謀雙贏結局。	2000年10月7日，中國時報2版
2000.10.10	國慶日	我們應以最大的誠意和耐心追求「善意的和解 積極的合作與永久的和平」，並呼籲兩岸領導人回到「九二精神」，擱置彼此的爭議，儘速恢復對話和交流。	總統府網站
2000.10.21	接受新加坡報業控股公司高級執行副總裁周景銳所率領的採訪團專訪	「我所謂在既有的基礎之上，是指有過的協議我承認，有共識的我接受，有默契的我不反對，既有的基礎已經存在，這是不能否認的。」1992年沒有記錄，也找不到「共識」這兩個字。	2000年10月22日，中國時報2版
2001.2.15	接見美國國務院前亞太助理國務卿羅德	兩岸應求同存異，「對話、交流、擱置爭議」才是有效改善兩岸關係最重要的關鍵。	總統府網站
2001.11.1	接見美國前國防部長柯恩	中共提出承認「一個中國」原則是「九二共識」，作為復談的前提要件，是變相拒絕對話，因為我們遍查所有文件，無所謂該共識，這是中共自創，未獲得台灣同意。	陸委會網站

三個認知 四個建議	2000.12.31	跨世紀談話 (元旦祝 詞)	依據中華民國憲法，「一個中國」原本不是問題；重申在既有基礎上，共同處理未來「一個中國」問題。	陸委會網站
	2001.1.6	接受日本 「世界月 刊」專訪	兩岸領導人應該本著智慧及創意推動對話早日重開協商，尋找出雙方都能接受的「一個中國」的真正定義。	總統府網站
	2001.8.10	接見美國聯 邦參議員邦 德	兩岸問題要進一步解決，也一定要依中華民國憲法的思維來定調，如此才能化解兩岸歧見，這也是兩岸政府與人民所能接受的「一個中國」答案。	2001年8月 11日，台灣 日報2版
	2001.8.31	接見亞太安 全國際論壇 外賓	希望兩岸領導人能在「民主、對等、和平」的三原則下，找出雙方都可接受「一個中國」內涵。	2001年9月1 日，經濟日 報2版
	2002.5.25	接受CNN專 訪	呼籲對岸的領導人，兩岸應用智慧及創意，在既存基礎上，以民主對等原則，處理所謂的「一個中國」問題。	總統府網站
兩岸統合論	2000.12.31	跨世紀談話	以兩岸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和和平、政治統合的新架構。	陸委會網站
	2001.1.16	宴請國策顧 問及戰略顧 問時	從五二0就職演說、除夕談話到元旦祝詞，他所有談話的精神都是一貫的，沒有失去中華民國的立場，也兼顧兩岸的和諧，他希望大家能體諒他，不要把他的話斷章取義。	2001年1月 16日，中央 社
	2001.2.22	接見歐洲議 會自由黨暨 社會黨團議 員	政治統合的新架構之原則為，中華民國憲法、主權尊嚴及台灣安全與和平。	2001年2月 22日，中央 社
	2001.3.9	接見日本慶 應大學的東 亞問題專家 時	希望對岸能夠深入瞭解台灣人民心中的疑慮及當家作主的意志，從經貿與文化的統合開始著手。	2001年3月9 日，中央社
	2001.3.14	接見德國柏 林自由大學 校長葛蓋納 斯時	盼林自由大學東亞中心能將「兩岸未來統合」新架構也納入研究，為人類及世界和平作出積極貢獻。	2001年3月 14日，中央 社
	2001.5.10	產經專訪	所謂統合，只是一個概念、一個過程；兩岸關係正常化須是民主的、對等的、和平的。	2001年5月 10日，中央 社

	2001.8.29	接見美國聯邦眾議員霍福、金恩時	兩岸的統合、要從經貿、文化的統合做起。	2001年8月29日，中央社
	2001.10.16	接受瑞士「新蘇黎世日報」專訪	我們必須透過經濟、文化整合達到政治整合的目標，然而這個過程必須建立在民主、對等及和平等三原則上。	2001年10月16日，中央社
	2001.12.10	接見美國「百人會」訪問團	兩岸可以暫時擱置有爭議的部分，先從經貿、文化的統合開始談起，而「一個中國」也是可談的議題。	陸委會網站
	2002.1.1	元旦致詞	以「建設性合作」取代「排他性對抗」的概念適用人與人、國與國、兩岸以及國內政黨之間，兩岸應有共存共榮的相同目標。樂見兩岸加入世界貿易組織，並積極推動兩岸經貿邁向「建設性的合作關係」。	總統府網站
	2002.5.9	金門大膽談話	兩岸關係正常化必須先從經貿關係正常化開始做起，經貿文化的統合也是政治統合的第一步。	總統府網站
	2003.1.22	接受美國智庫費城外交政策負責人專訪	呼籲中國領導人克服目前的爭議和僵局將兩岸經貿和文化統合作為逐漸建立互信的起點，其後雙方可以共同尋求永久和平、兩岸政治統合的新起點。	2003年1月23日，聯合報13版
鬆邦戒急用忍政策	2000.12.31	跨世紀談話（元旦祝詞）	台灣即將加入世界貿易組織，政府有責任面對全新的經濟情勢，未來將以「積極開放，有效管理」的新視野，逐步落實台灣新世紀的經貿版圖。	陸委會網站
	2001.8.23	接見美國聯邦眾議院國際委員會主席海德	未來將積極調整「戒急用忍」政策。	2001年8月23日，中央社
	2002.3.13	接見2000年諾貝爾經濟學獎得主海克曼	經發會達成的「深耕台灣，佈局全球」共識，是台灣經濟發展的最高指導原則，而以「積極開放，有效管理」取代原來「戒急用忍」政策，也是因應時空變遷的必要調整。	2002年3月13日，中央社

表格為作者自繪，資料來源自：

- 1.徐博東、楊憲村著，《世紀交鋒-民進黨如何與共產黨打交道》，台北：時報出版，2002年5月，頁59-60。

2. 總統府網站之「總統專欄」，網址：
http://www.president.gov.tw/1_president/layer2.html
3. 陸委會網站之「總統有關大陸政策講話」，網址：
<http://www.mac.gov.tw/index1.htm>
4. 國內各相關報紙

第二節 民進黨各派系之反應及立場

自民進黨從一個「在野黨」角色轉變為「執政黨」角色的過程中，在政策推動上，可以發現民進黨有時會出現角色迷思的現象，再加上各派系的政治意識太過鮮明，以致於在陳水扁總統執政之後，在總體表現上，由於黨、政為兩個互不隸屬的體制，並不能充分發揮協調一致的作用，民進黨的黨務系統總是試圖在配合政策，再加上因黨內的各派系仍依原先的遊戲規則行事，因此就常發生政府與黨的步調不一致的困境⁷⁶，因而為充分了解黨的想法，故而組成「總統府九人小組會議」⁷⁷，以至到後來的「黨政協商會報」。然而長期以來各派系均以派系利益為主，自主決策的模式，使得陳水扁總統在執政後對於黨內派系在政府施政的配合度上頗為不滿⁷⁸，而各派系對於陳水扁總統的指責亦持不同的看法⁷⁹。因此，陳水扁總統

⁷⁶ 民進黨黨主席謝長廷認為，黨的權力中心在哪裡是個問題，現階段部分在立法院及總統府，部分在行政部門，並表示目前民進黨的黨章內如何和總統府、行政院等互動的相關規範缺乏，但黨政之間要有協調機制，特別是政府的重大政策，一定要提早讓政黨知道，如此才能透過基層黨員、網路科技共同為政策辯護，這樣才會讓政策推行起來順利。詳細資料請參考：民進黨完全內造化，謝長廷：需時間沈澱，台北：《民眾日報》，2000年6月19日，4版。

⁷⁷ 陳水扁在大選前因已宣示於當選後將退出政黨的黨務運作，故為協助搭建執政黨與政府之間的協調機制，決定在總統府召開九人小組會議，由陳水扁本人親自主持，邀請副總統、總統府秘書長、行政院長、副秘書長、執政黨主席、黨秘書長、立法院黨團總召集人及幹事長等參加。該小組討論的議題非常廣泛，包括政務、黨務、選務等問題。

⁷⁸ 陳水扁在其著作「世紀首航：政黨輪替五百天的沈思」之「民進黨的執政轉型」章節中提到：「民進黨轉型最重要的環節是派系問題，認為在執政後雖然很重視各派系的意見，但各派系也需要做調整與轉型。雖然本人過去屬於正義連線，但目前黨、政的重要職務，如行政院長張俊雄、民進黨謝長廷，是福利國連線領導階層，而行政院秘書長邱義仁、民進黨秘書長吳乃仁，是新潮流系的領導人。因此除非故意不了解，否則福利國連線、新潮流系等各派系應該都很清楚，政府的施政困難在哪裏。此番表白讓外界深刻瞭解到民進黨執政初期，府、黨、院協商機制未能建立的情況下，政府施政面臨「黨政不同步」的困境。

⁷⁹ 民進黨秘書長也是新潮流系大老吳乃仁低調表示，陳總統所言「是事實」，他了解政府施政的困難，至於陳總統所謂以「派系利益為重的人」，他認為總統說的是別人；而新潮流系立委林濁水則表示，當初反對核四最力的是林重謨，最常與行政院唱反對的是沈富雄，這都是正義連線成員，怪到新潮流頭上不公平；另福利國連線立委卓榮泰，總統的談話應該不是指責，反倒像是民進黨內部的「溝通方式」；正義連線立委沈富雄則直言總統出書極可能是想向外界訴說「執政的苦楚」。資料來源：民進黨內尷尬，怨在心，口難開，台北：《中國時報》，2001年11月2日，3版。

在執政後，在兩岸政策的方向上，除了需考量整個國內外大環境的影響因素外，如何使政府的大陸政策與黨的中國政策獲致共識，並進一步得到派系成員的支持，也是執政前期的一大考驗。

2000年7月甫接任民進黨黨主席的謝長廷，為使黨政之間在政策執行上能獲致共識，尤其是眾所矚目的「黨中國政策」與「政府大陸政策」之間的協調，故首要面臨需解決的問題即是建立黨政協商機制，因此在經過黨內討論、協調後，終成立「黨政協商會報」⁸⁰的制度化協商管道，做為府院與黨部代表定期溝通的機制。對此，謝長廷表示由於總統府、行政院已可主導黨內派系生態，而中常會則是現階段黨內唯一具有強制力的決策機制，亦是最能呈現民進黨「派系共治」的特色，透過中常會各派系的溝通協調，可進而達成共識，因此希望能以黨為中心進行重大政策形成前或解決重大歧見的協調工作，如此協商機制的決策才有約束力，也才能落實「責任政治」的精神，未來行政院是決策的中心，黨是協商中心，中常會則扮演「協調整合中心」的角色（中國時報，2000.10.7，4版）；然而各派系亦有不同看法⁸¹。2000年10月11日「黨政協商會報」對黨政協商機制做出了五點決議：（一）現行「黨政協商會報」已成為黨政領導人的良好溝通機制，未來將繼續維持會報功能，並加強政黨間的資訊交流；（二）遇有重大政策或爭議事項，民進黨將遵循黨章第十五條第二項規定，邀請中央部會首長以上之政務官，以「不定期的方式」列席中常會，達到黨政充分溝

⁸⁰為了建立執政黨與行政、立法部門間的互動與溝通，民進黨黨主席謝長廷就任後便積極尋求建立一個制度化的黨政決策協商機制，並與陳水扁總統取得高度共識。且於7月26日第九屆第一次中常會中提案通過『黨政協商會報』機制，決定由總統府秘書長、行政院副院長、黨秘書長，於每週三中午固定舉行此項會報，必要時邀請立法院黨團三長出席，就重大政策溝通協調，形成黨政共識，以強化民進黨執政決策機制。資料來源：民進黨網站，網址：<http://www.dpp.org.tw/>

⁸¹政策會執行長沈富雄（正義連線）表示，「未來黨團就是黨」，黨中央應形同虛級化，權力要全數下放黨團；主流聯盟發言人陳其邁則表示，立委才是火線上作戰的人，應由黨團政策會直接與行政院對口，不必透過黨中央，黨中央僅是輔助、協調的角色，反對黨籍閣員列席中常會；而新潮派李文忠表示，主流聯盟的主張「不切實際」，建議應由總統府、行政院、黨中央、黨團代表組成黨政協調會報，共同形成決策機制；福利國系立委李俊毅則表示，黨團與行政院對口根本不可行；另民進黨秘書長吳乃仁指出，民進黨目前面臨「制度」與「現實」落差問題，在此落差未彌補之前，建議以中常會、黨政協商會報「雙軌進行」決策，「黨政協商會報」可討論原則性的方向，細節交由立法院黨團與行政部門協調；且強調民進黨不可能「以黨領政」，由中常會做出決策交由行政部門執行，中常會只是進行溝通、協商，找出大家可以接受的方案而已。詳細資料請參考：主流聯盟爭權，要求黨團就是黨，台北：《聯合報》，2000年10月7日，4版；吳乃仁：民進黨不可能以黨領政，台北：《自由時報》，2000年10月9日，4版。

通的功能；(三)需全黨同志共同支持之重大政策或爭議事項，將請中常會做出決議，由黨員全力執行；(四)建議行政院及所屬部會，應加強與立院黨團間的溝通協調，並一致於立法院以政策辯論方式，推廣民進黨的施政理念；(五)派系為內部不同政策理念之結合，惟對內的不同意見，樂見各領袖以非正式方式加強溝通（自由時報，2000.10.12，1版）。而在確立黨政互動機制後，民進黨在有關「兩岸政策」的角色定位上，就如同前民進黨中國事務部主任顏建發所言：「民進黨扮演著『以黨輔政』的角色，即是陸委會提出政策時，黨會對此政策加以解釋；反之陸委會需要對黨之兩岸政策有所瞭解時，黨亦會提出其主張」。換言之，民進黨所扮演的角色，則為支持執政政府、整合黨內意見、選舉的三種角色，不是「以黨領政」，而是「以黨強政」、「以黨輔政」（吳青娥，2001：20-21）。基於此，就黨的立場而言，陳水扁總統的大陸政策立場其實等同於民進黨本身中國政策的立場⁸²。

然而，民進黨執政後，在面臨日益複雜的兩岸關係及「在野黨」到「執政黨」的重新定位與角色調整下，其中國政策總體目標雖未改變，但在手段上、策略上的改變，卻引起黨內的爭論。首先，在陳水扁總統就職時確立「四不一沒有」政策為政府未來處理兩岸關係的政策基調後，民進黨內部又再度面臨「台獨黨綱」存廢問題⁸³，黨內有部份人士認為「台獨黨綱」不能適應形勢的要求，但有些人士則認為廢除「台獨黨綱」

⁸² 前民進黨中國事務部主任顏建發於接受訪談時表示：「民進黨的文獻是要經過黨代表大會通過，但是後來像阿扁所提的「四不一沒有」、「未來一中」、「統合架構」並沒有經過這樣的過程，但是因為民進黨本身是有權力的、執政者，且阿扁 2002 年又當黨主席，後來那些所提的政策，都被民進黨接受了，所以其實就等於是民進黨的中國政策，且黨本身跟政府是配合關係」；但福利國連線姚嘉文於接受訪談時則認為：「陳總統對外的演講，有很多都是政治性的談話，並不是他權限內的演講，並不代表民進黨，陳水扁總統的政策並不是民進黨的政策，也與民進黨政策不完全一致」。

⁸³ 對於民進黨立委陳昭南提出的「台獨黨綱廢除案」，新世紀立委周伯倫表示，這是給陳水扁總統製造麻煩；新潮流系立委林濁水認為，陳昭南錯估形勢，造成兩岸關係更加緊張，完全沒有益處；另新潮流系立委李文忠則認為，「統」、「獨」都不是民進黨的「聖經」，都不是必然的，不是說一定要「統」，也不一定說要「獨」，哪一種方式對台灣比較有利，我們就選擇哪一種，因此主張應予以修正或廢除；福利國系姚嘉文認為，刪除台獨黨綱與否，應該放在黨務改革階段詳細討論；另正義連線沈富雄認為，民進黨修改台獨黨綱並不能解決中國對台灣的企圖；而立委鄭寶清認為，現在根本不需要急著修，而且修了也不見得就是對中國表達善意，且黨內現在也沒有共識；新動力林豐喜則認為，現在應該以穩定政局為主。資料來源：「台獨黨綱廢不廢，民進黨陷內爭，派系圍剿」，台北：《中央日報》，2000 年 6 月 16 日，4 版；「統獨都不是我們的聖經-專訪民進黨立委李文忠」，香港：《文匯報》，2002 年 3 月 6 日。

亦無法解決兩岸之間的問題，且有些基層支持者亦認為那是民進黨的核心精神代表，不能加以廢除。對此，中國事務部主任顏建發表示，基本上「台獨黨綱」是不會變動的，即使未來也不會，而民進黨準黨主席謝長廷則表示：「目前並沒有修改『台獨黨綱』的急迫性，且陳水扁總統就職演說的『五不（四不一沒有）』政策，已形同凍結「台獨黨綱」，「台獨黨綱」問題可以再討論，但不需特別處理」（聯合報，2000.6.25，3版），並強調「五不（四不一沒有）」政策並沒有違背黨的決議，黨必須加以承認。然而為使陳水扁總統往後在大陸政策上不再受民進黨「台獨黨綱」的制約，以達到「以黨輔政」的目標，民進黨終在2001年10月20日召開九屆二次全代會，會議通過了「提升決議文位階等同於黨綱案」，並修訂黨章，規定經全代會所作的重大政策之決議文視為黨綱的一部份。此黨章的修訂，確立了「台灣前途決議文」取代「台獨黨綱」的現有指導地位及民進黨對台灣定位的指標，同時也解決了「台獨黨綱」對陳水扁總統所帶來的困擾。

然另一方面，民進黨各派系對於執政後中國政策路線的調整雖然有不同的看法，但對於是否接受「一個中國」主張，在一向意見分歧的民進黨各派系內，則有一致的共識，就是拒接受中共的「一個中國原則」。所以對於國民黨政府時期「一個中國，各自表述」的「九二共識」並不承認，認為那只是「各說各話，並無共識」。因此陳水扁總統於2000年6月27日會見美國亞洲基金會會長傅勒時，一改先前對於「兩岸一個中國原則並無共識」的立場，而表示願意接受「九二共識」的兩會協議，則立即招致黨內新潮流系立委的反彈及嚴厲抨擊，認為此舉是非常危險，且壓縮台灣的外交空間，不過民進黨團總召集人鄭寶清及民進黨準黨主席謝長廷則認為陳水扁總統的作法是展現誠意、釋放善意⁸⁴，最後陳水扁總統則以「對

⁸⁴新潮流系立委林濁水認為此舉「非常危險」，因為在面對國際間普遍接受中共的「一個中國三段式論述」，台灣若接受「一中」原則，等於否認自己是中央政府，貿然接受這個共識，似乎沒有理解「一個中國」的危險性同時阿扁若以為可用「各自表述」來平衡接受「一個中國」傷害，則無疑想以一國之力推翻世界各國與中國白紙黑字簽訂的協議，其結果將注定「失敗」；而新潮流系立委蔡明憲也表示，在跨黨派小組未成立前發表這項談話「太早了點」，不僅對跨黨派小組不尊重，且壓縮台灣的外交空間，其發表時機不太對；另正義連線立委張旭成則說，許多民進黨員聽到陳水扁提出這說法都「大吃一驚」，這顯示新政府政策大倒退，尤其許多政策閣員都未事先接受徵詢，政府團隊這種做法將造成國內外混亂；不過，民進黨團總召集人鄭寶清強調，「一中各自表述」是中國大陸一直要的，如今阿扁已經展現誠意，釋出最大善意；而準民進黨黨主席謝長廷表示，這是在兩岸現狀停頓的情況下，釋放出善意，目的在推動兩岸和平互動，在確保台灣民眾安全幸福及尊重臺灣民眾意願的兩大原則下，其他都是手段，也可以機動調整，且陳水扁

話、交流、擱置爭議」的「九二精神」來取代「一個中國、各自表述」的「九二共識」。

雖然「九二精神」的定調，暫時緩和了黨政之間對於「一個中國」問題所可能引發的爭議。然而長期以來兩岸關係的僵局始終在於「一個中國」問題，因此執政後的民進黨對於「一個中國」問題終究無法迴避，因此在「跨黨派小組」討論「一個中國」問題時，民進黨黨主席謝長廷則提出「回歸憲法一中架構」的主張，然而各派系皆認為黨的重大決策應當經由派系共同協商，黨主席個人的談話並不能代表黨的主張，因而立即引起黨內各派系人士群起指責。首先其所屬的福利國連線發表措詞嚴厲的聲明，指出福利國連線「不能接受」謝長廷有關「憲法一中架構問題」的說法，並強調「黨主席對外代表本黨，有關發言不得違背民進黨的立場」；而新潮流系洪奇昌則認為此主張應是未來兩岸談判的題材，豈有未戰就先掀底牌的道理（中國時報，2000.11.22，3版）；另新世紀辦公室則發佈新聞稿表示，謝長廷的發言犯了「角色錯置」、「邏輯矛盾」及「脫離現實」的誤謬，而其他黨內人士也大都持反對的看法或表示黨內應先協商於凝聚共識再對外發表⁸⁵。由此可見，黨內各派系均堅守拒絕「一個中國」的底線，但從另一角度來看，則突顯出民進黨執政後對於中國政策路線的走向，黨內的協商機制出現問題。而也由於黨內對於「一個中國問題」看法紛歧，因此在跨黨派小組做出「三個認知、四個建議」的共識後，對於其中「依據中華民國憲法回應對岸『一個中國』主張」之建議，也引起黨內人士的議論與反彈，但民進黨中常會仍於2000年11月29日對此共識表示支持並無異

總統接受「一個中國，各自表述」的說法，並沒有違反民進黨主張，因為「台灣前途決議文」，已承認「中華民國」，依憲法就是「一個中國」。資料來源，台灣前途決議文已承認中華民國，謝長廷：未違反民進黨主張，台北：《台灣日報》，2000年6月29日，2版；民進黨立委嚴坪陳總統，林濁水：未理解危險性；張旭成：政策大倒退；蔡明憲：太早了點，台北：《中央日報》，2000年6月29日，2版。

⁸⁵福利國連線的中常委蔡同榮強調，不能接受謝長廷說法，一中原則與一國兩制根本不適用台灣；新世紀陳昭南批評謝長廷發言不當；福利國連線蘇貞昌也認為這個問題應該先在內部討論，等到獲致一致共識再對外發表，在此之前任何意見都是個人意見；而新動力邱議瑩則表示，一中也可以是中華民國，民進黨應該以宏觀的角度審慎思考台灣的立足點；另正義連線陳其邁建議黨內成立專案小組以回應跨黨派小組的可能共識；新潮流系李文忠也建議黨內對此公開辯論，以凝聚共識；不過，正義連線政策會執行長沈富雄則表示，在大方向、大架構對謝長廷發言表示支持。

一中憲法說，民進黨中常會，批謝聲浪「消音」，台北：《中國時報》，2000年11月23日，4版。

議通過，事後民進黨中國事務部主任顏建發則表示：「以當前兩岸的僵局來看，兩岸關係的出路幾乎是無解，因此以民主程序為核心的與會共識，多少具備對問題發展的『控制』」。(顏建發，2000：89-91)

2000年12月31日陳水扁總統在跨世紀談話中提出了「兩岸統合論」的構想後，民進黨中國事務部主任顏建發表示：「陳水扁總統元旦談話中強調的兩岸『統合』新架構，其現實意義就是『統中有獨、獨中有統』，希望兩岸都能『放空』，在不犧牲既有獨立的基礎上建立統合新架構(中國時報，2001.1.2，4版)，且「統合論」也沒有否定「台灣前途決議文」，這只是陳水扁總統的一個提案而已，並沒有表示要馬上進入這個狀態，更何況這也是要經過公民投票的背書⁸⁶；而民進黨黨主席謝長廷則表示：「統合不等於統一，是一種過程和善意，但不表示是一種模式」(聯合報，2001.2.3，13版)。至於黨內各派系也都陸續表達肯定陳總統所提出的「兩岸統合論」的大方向，唯新潮流系政協會議認為此宣示就美國及大陸當前的全球戰略看來，並無意義，而且更可能會讓美日認為我方已向大陸傾斜，對我而言並不是很好的策略，因此持保留態度(中國時報，2001.1.5，4版)；另外新潮流系於2001年1月14日召開代表大會時也就「兩岸統合論」做了廣泛討論，新潮流系總召洪奇昌表示多數成員認為在考量中共方面沒有釋放相對善意的情況下，現階段毋需繼續深化統合論，可以「到此為止」。

另一方面，在兩岸經貿議題上，民進黨在1998年召開「中國政策研討會」時，黨內各派系達成「強本西進」的共識後，此後對於兩岸經貿交流的中國政策則依循於此。1999年11月陳水扁競選總統時提出了「跨世紀中國政策白皮書」，對於兩岸的經貿合作，更進一步的闡明了必須在兼顧「國家安全」與「經濟利益」的積極性與防禦性的措施上，以「強本西進」為準則，在「戒急用忍」與「大膽西進」間取得平衡。2000年3月民進黨取得政權後，也深切瞭解到在面對兩岸經貿頻繁以及台灣經濟的衰退下，如何將台灣經濟與國際社會接軌，取得優勢地位，尤其是如何解決台商的需求是執政後首要迫切面對的課題。對此，民進黨新潮流系認為兩岸經貿應走向國際化，過去台、中經貿往來是戒急用忍的防堵階段，現階段則是強化

⁸⁶ 該段論述為前民進黨中國事務部主任顏建發接受訪談時談話。

國家安全網的準備階段，兩岸入會後，以世貿組織為主軸，再進入全面開放的兩岸關係正常化，並主張「強本為西進之本」⁸⁷。

2001年8月24日至26日召開「經貿會」，會中決議未來兩岸經貿發展應遵循在「台灣優先」、「全球佈局」、「互惠雙贏」、「風險管理」等基本原則下，積極開放兩岸經貿及投資（「戒急用忍」政策之鬆綁）、建立兩岸資金流動的靈活機制、加入WTO與兩岸「三通」及積極推動大陸人士來台觀光等。會後，民進黨立院黨團認為此等共識得來不易，儘管部分委員「雖不滿意，但勉強接受」，但表示整體會支持兩岸組的共同意見（中央社，2001.8.27）。而民進黨內部也為了凝聚黨內有關先發展經濟後政治整合的共識，也於2001年10月20日第九屆第二次全代會中通過了「開創台灣經濟新局決議文」。此決議文不僅是民進黨歷年來對兩岸經貿議題著墨最多的決議文，並將政府多項的經貿政策列入決議文內。該決議文旨在強調民進黨將依循1998年2月「中國政策研討會」所達成的「強本西進」共識及1999年「台灣前途決議文」之精神，在「互惠、和平、對等」三原則下進行兩岸經貿等交流，並在「積極開放，有效管理」的模式下，將中國的市場及資源納入台灣產業全球佈局之一環。此決議文除重申黨的立場外，並藉此表達全力支持政府鬆綁「戒急用忍」政策的態度。

綜觀民進黨執政前期，從陳水扁總統就職演說中的「四不一沒有」宣示、「九二共識」的爭議、到是否接任國統會主委⁸⁸、再到跨黨派小組的組成並做成結論⁸⁹、「兩岸統合論」的構想、「戒急用忍政策」的鬆邦等，雖

⁸⁷為因應兩岸加入世貿組織的新情勢，新潮流系於2000年10月成立「兩岸經貿八人小組」進行專案研究，提出一份「兩岸經貿情勢評估報告」，主張現階段的戰略目標有三：（1）將兩岸經貿來往國際化，避免兩岸往來內地化；（2）強化兩岸在國際分工體系中的垂直分工結構，確保台灣經濟實力；（3）維繫台灣經貿秩序自主性，避免台灣經濟受中國過大影響。另在戰略作法上仍主張「強本為西進之本」，並提出包括：建立積極、動態的資金流量管制；建立對外資及中資的有效監控機制；解除不必要的金融管制與干預；開放與簡化外國資金投資程序等具體政策。資料來源：新潮流主張兩岸經貿國際化，台北：《自由時報》，2001年1月13日，2版。

⁸⁸對於陳水扁總統是否接任國統會主委，民進黨新潮流系有持極嚴厲的態度批評。新潮流系立委林濁水批評是鼓勵中共繼續對台灣施壓，且國統會已是沒有功能的組織，接任國統會主委不恰當也沒有必要。新系政協會議也發表聲明，指陳水扁若接任國統會主委無異開給中共一張「統一」的支票；福利國系蔡同榮則以民進黨「心何以甘，情何以堪」表達反對立場；另正義連線沈富雄持不同看法，認為陳水扁不但該接任主委，且應以積極作為改變國統會的內涵，讓統一成為「可以加權的重要選項，而不是唯一選項」，並改變國統會成員，不要再由五院院長等人擔任。資料來源：新系嚴批：扁在開統一支票，台北：《聯合報》，2000年8月17日，2版。

⁸⁹民進黨立委沈富雄表示，將透過跨黨派小組結論向陳水扁總統提出國統會改組方案以及陳水扁

然民進黨內部各派系對於陳水扁政府的大陸政策有不同意見(如表3-4 民進黨各派系對於執政前期政策議題的反應)，但大多屬於派系個人的談話，較少由派系統一對外發言。不過從各派系主要成員的綜合意見來看，亦可從中窺探出各派系對於執政前期核心政策的立場指標。

新潮流系

新潮流系長期以來所秉持的政治理念，即是一套在統獨光譜上偏左的意識形態，反應在對於陳水扁政府大陸政策的立場上，仍是如同在野時期一樣，扮演「踩煞車」的角色，尤其是有關於「台灣前途」方面，立場更是強硬。其派系的中國政策立場在民進黨執政後，或許在手段上或策略上較在野時期來得彈性、務實，但從總的目標來看，則仍是維持一貫的政治主張，強調「台灣主權獨立」及國民經濟的「自主性」。

綜合新潮流系主要成員林濁水、吳乃仁、洪奇昌等人的看法，新潮流系認為事實上台灣已經是一個獨立的國家，並不需特別經由宣示的動作來表示，「四不一沒有」僅是不消極作為的表現；而在「九二共識」方面，不承認、不接受「一個中國，各自表述」的「九二共識」，贊同陳水扁總統所主張的，海基、海協兩會1992年的會談所達成的共識，僅是「擱置爭議、進行對話交流」的「九二精神」；另對於跨黨派小組所達成的「三個認知、四個建議」，林濁水認為不滿意，但可接受，並主張應淡化主權的爭議；至於「兩岸統合論」雖有成員表達支持，但整體意見則傾向於保留或反對。另在鬆綁「戒急用忍」政策上，則認為因應兩岸加入WTO的情勢，主張兩岸經貿國際化，贊同兩岸經貿往來應朝向「積極開放，有效管理」方向規劃，但基於台灣主體的自主性，則應強調重於「有效管理」及「西進應先強本」。

正義連線

應接任改組或改名後的國統會主委的建議，而民進黨內部對於沈富雄的主張則多持批判立場；民進黨秘書長新潮流系的吳乃仁指出，新政府短期內不要討論國統會議題也不必急於做決定，「這個時候不必給自己出題目」，以免橫生枝節；而福利國系立委蔡同榮則認為現在處理國統會最好的態度就是「不開、不動」，恢復召開國統會的提議，「是別人拿一支刀讓民進黨殺來殺去，民進黨一定會分裂。」資料來源：國統會不論改組或改名都是徒增紛擾之舉 台北：《自由時報》，2000年12月13日，3版。

正義連線一向是偏向鬆散的派系組織，並沒有向新潮流系有強烈的組織認同感及意識形態，因此成員對外的發言，也容易呈現意見紛歧的情況，如對於「九二共識」問題，張旭成持反對意見，而鄭寶清、沈富雄、余政道等人則較傾向接受此共識，認為是釋放善意的表現。不過因正義連線的政治理念在民進黨內的統獨光譜是屬於比較偏中間的派系，再加上陳水扁總統是正義連線的精神領袖，因此反應在對於陳水扁政府大陸政策的立場上，雖然成員有時對於大陸政策決策過程有意見，但就派系立場則多表支持的立場。

福利國連線

福利國連線派系結構與正義連線一樣，在實際運作上，對於派系成員並沒有嚴謹的紀律規範，雖然謝長廷被視為福利國連線的精神領袖，但在謝長廷逐漸退出派系運作，尤其是在民進黨執政後，福利國連線內部更呈現出為利益結合的鬆散組織。因此反應在對於陳水扁政府大陸政策的立場上，可以看出派系成員對外發言則大多強調自主性，甚至跟謝長廷持完全相反的立場；而謝長廷則都以黨主席身分對外發言，強力表達對政府大陸政策支持立場。

表3-4 民進黨各派系對於執政前期政策議題的反應

政策議題	派系屬性	發表人	談話重點摘錄	資料來源
四不一沒有 (五不)	新潮流系	洪奇昌(立法委員 新潮流系總召集人)	陳水扁總統提出「五不」, 只是消極的不作為。	2001年1月5日, 中國時報4版
		林濁水(立法委員)	對於扁的「四不一沒有」有所保留。因為台灣獨立是一個事實, 不需藉由宣布的動作。	2004年5月20日, 年代電視政治談話節目
	福利國連線	謝長廷(準民進黨黨主席)	陳水扁總統就職演說的「五不」政策, 已形且同凍結台灣黨綱。	2000年6月25日, 聯合報3版
		姚嘉文(考試院院長)	對「五二〇就職演說」不認同。	2004年7月16日, 訪談紀錄

九二精神	新潮流系	林濁水 (立法委員)	陳總統提出接受「一個中國，各自表述」的說法，此舉「非常危險」，因為在面對國際間普遍接受中共的「一個中國三段式論述」，台灣若接受「一中」原則，等於否認自己是中央政府，貿然接受這個共識，似乎沒有理解「一個中國」的危險性，這將使台灣失去最後的防禦力量；同時阿扁若以為可用「各自表述」來平衡接受「一個中國」傷害，則無疑想以一國之力推翻世界各國與中國白紙黑字簽訂的協議，其結果將注定「失敗」。	2000年6月29日，自由時報2版；台灣日報2版
			九二年會談的最大成就即是模糊化，我方若強行明確，將是違背所謂的「九二精神」。	2000年10月8日，中國時報2版
		蔡明憲 (立法委員)	陳總統提出接受「一個中國，各自表述」的說法，在跨黨派小組未成立前發表這項談話「太早了點」，不僅對跨黨派小組不尊重，且壓縮臺灣的外交空間，其發表時機不太對。	2000年6月29日，中央日報2版
		吳乃仁(民進黨秘書長)	民進黨的認知是，兩岸在九二年並沒有達成所謂的「共識」，而只有「擱置爭議、進行對話交流的精神」。且沒有必要一直強調九二年有無共識，這對台灣其實是不利的。	2000年10月18日，中國時報2版

			回到「九二共識」其實就是逼使民進黨政府承認「一個中國」，這是不可能的事，因此不主張回到「九二共識」。兩岸政策是以穩定及維持現狀為宜，要我們修改台獨黨綱甚或改變既有的大陸政策，乃至承認「九二共識」，我們認為對台灣不利。	2001年12月，中國評論，頁40-44
	正義連線	張旭成 (立法委員)	陳總統提出接受「一個中國，各自表述」的說法，讓大家非常吃驚，這顯示新政府政策大倒退，政府團隊這種做法將造成國內外混亂；且接受「一個中國，各自表述」，將是一項錯誤的判斷。	2000年6月29日，中央日報2版；自由時報2版
		鄭寶清(民進黨團總召集人)	「一中各自表述」是中國大陸一直想要的，陳總統提出接受「一個中國，各自表述」的說法已經展現誠意，釋出最大善意。	2000年6月29日，中央日報2版
	福利國連線	謝長廷 (準民進黨黨主席)	陳總統提出接受「一個中國，各自表述」的說法，是在兩岸現狀停頓的情況下釋放出善意，目的在推動兩岸和平互動，在確保台灣民眾安全幸福及尊重台灣民眾意願的兩大原則下，其他都是手段，也可以機動調整。	2000年6月29日，中央日報2版
		顏錦福 (立法委員)	陳總統表示可接受「一個中國，各自表述」的說法，太過軟弱，如果再這樣讓下去乾脆投降算了。	2000年7月4日，中央日報2版
三個認知 四個建議	新潮流系	林濁水 (立法委員)	雖不滿意，但可接受。	2000年11月27日，中國時報1版
			國統會及跨黨派小組都應休息，不必老是討論國家主權定位問題，反而徒增兩岸間的困擾。	2000年12月31日，聯合報4版

		賴清德 (立法委員)	如果以憲法回應對岸一中主張，最壞是回到九二「一中各表」共識，最好則是重回「兩國論」主張，但都比謝長廷「回歸憲法一中架構」好。	2000年11月28日，聯合報3版
		李文忠 (立法委員)	陳總統應接任國統會主委，既是既有機制，就儘量不要變動；要淡化主權爭議，就儘量不要變動現狀。	2000年12月31日，聯合報4版
	正義連線	沈富雄(立法委員 民進黨政策會執行長)	重組兩岸決策機制，國統會與跨黨派小組合併，由總統接任國統會主委、調整機制後改名，民進黨不應太在意「統一」字眼，而因小失大。	2000年12月31日，聯合報4版
		余政道 (立法委員)	陳總統應回歸「一個中國，各自表述」，對中共釋放真正的善意。	2000年12月31日，聯合報4版
	福利國連線	蔡同榮 (立法委員)	有關跨黨派小組召集人李遠哲重申「口頭各表一中」為兩岸兩會之九二年共識，是發言不當。	2000年10月28日，中國時報2版
		卓榮泰 (立法委員)	建議陳總統接任國統會主委，將國統會改名為「國家主權統合委員會」。	2000年12月31日，聯合報4版
	新世紀	張俊宏 (總召集人)	民進黨的中國政策是經過多年討論才形成的，是維護台灣國家安全的利器，現在不要求中共放棄武力，卻要求要陳水扁接受一個中國，等於要他投降。	2000年11月22日，中國時報，3版
		周伯倫 (立法委員)	有關跨黨派會議可能做出「遵照中華民國憲法處理一個中國」決議，應該是未來兩岸談判的題材，豈有未戰就先掀底牌的道理。	2000年11月22日，中國時報3版
			跨黨派小組做出「以憲法回應對岸一中主張」的共識是廢話，對兩岸復談與三通毫無助益。	2000年11月28日，聯合報3版

兩岸統合論	新潮流系	吳乃仁(民進黨秘書長)	未來對「統合」的討論、或是兩岸機制的名稱問題，只要台灣多數人同意，黨就接受。	2001年1月3日，自由時報2版
			有關「兩岸政治統合新架構」，九人小組沒有任何討論，我也是第一次聽到。	2001年1月11日，中國時報2版
		洪奇昌(立法委員 新潮流系總召集人)	政治統合及憲法一中都可以說，但需提出一套戰略觀。	2001年1月5日，中國時報4版
			總統現階段提出「統合」的模糊概念，將使得「維持現狀走向統一」的聲音越來越多。	2001年1月9日，自由時報3版
			我方已釋出相當多的善意，不需一再表達「政策性的意見」。	2001年1月14日，自由時報2版
		林濁水(立法委員)	國家定位是何等重大的議題，「能月月有新版本嗎？」在中共沒有釋放相對善意的的情況下，台灣沒有理由頻頻掀開自己的籌碼。	2001年1月14日，自由時報2版；中國時報3版
		李文忠(立法委員)	統合論維持一定的模糊，方向值得鼓勵。	2001年1月14日，自由時報2版
	正義連線	沈富雄(立法委員 民進黨政策會執行長)	總統的說法消除了中共對臺灣當家做主的疑慮，現在應是中共解除對台灣「文攻武嚇」的時候了。	2001年1月3日，自由時報2版
		蔡煌瑯(立法委員)	正義連線會員例會會就「統合主張」提出更為具體、新的架構，以派系立場，全力為陳水扁背書。	2001年1月6日，民眾日報3版
	福利國連線	謝長廷(民進黨主席)	統合不等於統一，是一種過程和善意，但不表示是一種模式。	2001年2月3日，聯合報13版
新世紀	張俊宏(總召集人)	肯定總統的元旦文告，總統的說法符合民進黨「台灣前途決議文」建立和平架構的精神，並主張以「促進兩岸和平委員會」取代國統會，民進黨也應在「公投台獨黨綱」之外另尋中國政策新架構。	2001年1月5日，聯合報2版	

		周伯倫 (立法委員)	總統的談話確實是釋出善意，但最後仍應尋求全民意願才是，國家領導人不應輕率說出，但身為黨員，只能「接受」，但內心感到「很難過」。	2001年1月3日，自由時報2版
鬆邦戒急用忍政策	新潮流系	洪奇昌 (立法委員)	由陸委會所規劃的調整戒急用忍作法，可說循序漸進且大方向正確。	2001年8月15日，中央社
		林濁水 (立法委員)	對於修正戒急用忍政策表示，就兩岸情勢而言，與其現在談，不如加入WTO之後再談，可為我爭取好的談判籌碼。	2001年8月16日，中國時報
			民進黨對經發會共識不能全盤照收，否則將失去黨的立場，至於「積極開放，有效管理」應強調「有效管理」。	2001年10月21日，自由時報5版
	吳乃仁(民進黨秘書長)	不認為鬆綁戒急用忍與強本西進兩者間有太大的衝突。	2001年8月17日，工商時報	
	正義連線	蔡煌瑯(立法委員 立院黨團幹事長)	有人將經發會的兩岸議題無限上綱，以為只要鬆綁戒急用忍、開放兩岸三通，就能解決一切問題，甚至建議到大陸召開兩岸組會議，不僅將經濟議題當成政治議題，更是「走火入魔，相當不智」。	2001年7月24日，自由時報
			面對全球經濟趨勢及兩岸加入世界貿易組織，兩岸經貿必須朝「積極開放、有效管理」的方向調整，未來民進黨團除了支持兩岸經貿開放政策外，還會要求行政部門落實「有效管理」，確保國家安全、降低經濟風險。	2001年8月17日，工商時報

		王拓 (立法委員)	既然經發會召開，政府已體認到戒急用忍與三通可以不設限的討論，希望政府有決心落實，並重新思考「新中間路線」的價值，使台灣能永續成長與發展。	2001年8月3日，台灣日報
			不反對鬆綁戒急用忍，不過前後矛盾的政策，讓他很難面對選民。	2001年8月17日，中國時報
		沈富雄(立法委員 政策會執行長)	政府有心調整戒急用忍政策，但如果不再適度和民進黨團溝通，很多民進黨立委可能相當不滿。	2001年8月15日，中央社
	福利國連線	謝長廷(民進黨主席)	兩岸經貿交流，我們扮演「守」的角色很吃力，因為「守」到最後一定要放棄，不是願不願意的問題，不如提前規劃，才有較大的空間，而不會陷入於被動。而府、院都說「戒急用忍」要調整，民進黨也會支持，我們應緊緊抓住「扎根在台灣，落實本土的利益、確保台灣人民選擇的權利及生活方式」等，其餘則要看外部力量，以結合最大共識，把社會的力量凝聚起來。	2001年8月12日，自由時報 3版
			黨內對開放兩岸經貿政策確有不同意見，但長期實行「戒急用忍」，其實並沒有達到目的，台灣資金依舊外流，對台灣有利的卻進不來，因此不希望執政黨成為政策開放的障礙。	2001年8月15日，民眾日報 3版
			「戒急用忍」政策已完成歷史階段性功能，未來在政府「有效管理」下，企業到大陸投資布局，將更具全球競爭力。	中共研究, 35卷 12期

		柯建銘 (立法委員)	同意將「戒急用忍」改為「積極開放，有效管理」，才能正本清源；一旦我國加入WTO後，戒急用忍政策也必須調整，政府此時調整，時機上相當必要。	2001年8月15日，中央社
	新世紀	張俊宏 (總召集人)	「戒急用忍」只是保障少數特權投資大陸的障眼法，應改為積極有效率的兩岸政策。	2001年7月25日，台灣日報3版
	新動力	林豐喜(立法委員 立院黨團召集人)	戒急用忍只是口號，真正要做好兩岸政策，應面對問題，訂定一套管制管理辦法。	2001年7月9日，中央社

表格作者自繪

綜上所述，基本上以陳水扁為首的正義連線，對於民進黨執政前期所提出的中國政策大都持肯定與支持的態度⁹⁰；而福利國連線因組織鬆散，成員對於派系向心力薄弱，再加上沒有共同的政治意識形態，因此對中國政策著墨不多，大多是個人的主張意見。因此，反應在對民進黨執政後中國政策的態度上，主要也是視成員的政治理念而定，如在福利國連線內若屬大老級成員基本上則較堅持「台獨建國」的理念，而若屬新生代的成員，則比較偏向中肯的態度⁹¹；另外屬於舊美麗島系的新世紀、新動力，因在黨內的統獨立場是屬於中間偏右的派系，因此對民進黨執政前期的中國政策，亦持肯定或支持的態度。至於黨內統獨光譜偏左的新潮流系，則基本上認為在中共未對我敵意消除之前，應保持適當距離，堅持自己的政策底線，故對於民進黨執政前期所提出的中國政策，仍舊如同在野時期一樣，扮演著「踩煞車」的角色，所以大都持保留或批評的態度⁹²。不過，雖然

⁹⁰福利國連線姚嘉文於接受訪談時表示：「正義連線是阿扁的，一開始也沒有什麼大陸政策，都是聽阿扁的」。

⁹¹新潮流系立委李文忠於接受訪談時亦認為：「福利國連線裡，蔡同榮、姚嘉文就比較偏向台獨基本教義派，謝長廷的想法就比較有 open 的主張，那蘇貞昌、張俊雄就沒有人知道，所以無法去討論這些派系的中國政策整體的立場、態度，因為他們不是由理念所組成的」。

⁹²新潮流系立委李文忠於接受訪談時表示：「新潮流系作為一個政治團體、黨的成員，當然是要支持陳水扁總統。也就是說，在大前提是支持他，但問題是有些作為、主張並不見得會同意，所以是大支持、小批判，大的方向上我們基本上是支持的，但不見得全部都認同。新潮流系的政治統獨立場上應該算是在他的左翼，也就是比他更基本教義派一點，在陳水扁跑得太快的時候，會扮演著『煞車』角色」。

黨內各派系人士對於民進黨執政前期的中國政策反應紛歧，但也都堅持拒絕「一個中國原則」，而這也是民進黨政府執政後在處理兩岸問題上的最大內部制約⁹³。而從另一方面來看，民進黨基於執政黨的角色定位，在面對黨內派系不同意見下，仍需強力表達支持政府的政策決議，以落實民主社會的「責任政治」，這也點出了民進黨在執政後，站在「以黨輔政」、「以黨強政」的角色定位，民進黨內各派系在黨政互動過程中對於中國政策走向的影響力逐漸弱化。

第三節 政策結果影響評估

政策結果影響評估，旨在檢視一項政策實施之後，是否能有效達成當初制定政策所欲達到的預期目標及探討政策目標的達成程度或民眾滿意的程度，藉以分析政策是否需要繼續執行或予修改或終止。政策學者鍾斯（Charles O. Jones）認為政策評估的目的在於當政策開始執行以解決問題時，詳訂政策制定之初所訂的目標，是否確已達成或已經達成那些目標（Jones，1977）。而民進黨中國政策的執行，最終目標無非是要在堅持自己基本的政策主張下，改善兩岸關係，營造兩岸各項交流的良性互動發展，並進而促進台海之間的和平穩定，以符合國內各界的需求，及獲得國際間的肯定。然而政策執行所面臨的環境充滿著不確定性，是一種與環境互動非常密切的開放系統，不僅是國內的政經與社會因素足以影響政策執行的結果，就是國際的政經與社會因素亦足以牽引政策的執政成果（李允傑、丘昌泰，1999：9）。因此本節將分別從內外結構的觀點來作政策結果影響評估，並進而分析在民進黨執政前期中國政策對兩岸關係整體發展的影響。

一、內部結構評估

民眾對於陳水扁就任總統後的表現，一直賦予很高的期待，尤其是在

⁹³福利國連線姚嘉文於接受訪談時表示：「派系在黨中國政策路線上，有它扮演的一個角色。像福利國連線、新潮流？對是反對「一中原則」，堅持「一邊一國」。所以現在陳水扁再怎麼放開，也是要堅守「一邊一國」的底線」。

兩岸關係改善方面。根據陸委會委託中華徵信所在2000年5月21日至5月23日所做的「陳總統就職後民眾對兩岸關係之看法」的民調中顯示，有83.2%的民眾表示對於「五二〇就職演說」對大陸展現了善意，其中所宣示的「四不一沒有」政策，有89.6%的民眾贊成，僅有5.2%不贊成（陸委會網站，<http://www.mac.gov.tw/index1.htm>）；而其他民調中心所做之民調不管是對「四不一沒有」政策的認同或對兩岸關係的改善方面大都能獲得七成以上的民眾肯定。（如表3-5 民眾對於民進黨執政前期政策議題看法）

而隨著兩岸關係的發展，自陳水扁總統提出「四不一沒有」政策，獲得民眾高度肯定後，隨後亦針對「九二共識」問題，提出了「九二精神」⁹⁴來回應，而此時民眾對於陳水扁總統處理兩岸問題的滿意度仍舊獲得高達70.9%的民眾肯定（東森民調）；緊接著陳水扁總統為凝聚朝野政黨在兩岸政策的共識，成立了「跨黨派小組」，初期有多數的民眾贊成或支持政府成立「跨黨派小組」，並有52%民眾認為對改善兩岸關係能發揮正面作用（聯合報系民調），但隨著在野黨藉由「跨黨派小組」與「國統會」疊床架屋的理由進行杯葛後，則有高達54%的民眾認為「跨黨派小組」社會代表性不足（聯合報系民調），而在達成「三個認知、四個建議」共識後，朝野政黨雖不滿意但也都能接受⁹⁵；至於民眾對於「兩岸統合論」的看法，則有高達64.9%民眾贊成此一談話內容（研考會民調）。唯因兩岸對於「一個中國」問題態度的歧異，及中共當局長期以來對於民進黨台獨政黨的負面印象，使得兩岸關係並沒有得到預期的改善，反而停滯不進，而這也相對的表現在民眾對於陳水扁總統處理兩岸關係滿意度的民調變化上。根據2001年3-4月研考會及山水民調公司所作之民調顯示，僅有40%的民眾對陳水扁總統處理兩岸關係的表現感到滿意，而這與陳水扁總統就職初期有高

⁹⁴有關民眾對於「九二精神」看法部分，陸委會並未作該項民調，而國內其他民調中心在當時該政策宣示時亦未作相關民調，僅有經濟日報在2002年6月時有作此民調，有59.1%民眾認為應該接受「九二共識」，然而因調查時間關係該民調數據並無法代表當時陳水扁總統於2000年6月所提出「九二精神」宣示時民眾的反應。

⁹⁵在跨黨派小組達成「三個認知、四個建議」的共識後，國民黨立院黨團書記長何智輝表示，本應如此；新黨立院黨團總召集人賴士葆表示，跨黨派小組的結論只不過在繞圈圈，把兩岸關係丟給憲法解決，但肯定小組的努力；另親民黨立院黨團發言人李慶安認為，這是沒有結論的結論；無黨籍立委朱惠良認為不失為未來兩岸處理有關爭議的模式。綜上所述，各黨派立場歧異過大，只能取得最大公約數，故仍能達成「雖不滿意，但能接受」的看法。資料來源請參考：田麗虹，總統民選後行政與立法互動關係下的大陸政策-李登輝時期和陳水扁時期比較研究，台北：淡江大學，中國大陸研究所文化教育組，2003：100-101。

達70%以上的滿意度來比較，明顯顯示出滿意度的比率大幅降低。（如表3-5 民眾對於民進黨執政前期政策議題看法）

另外在兩岸經貿往來方面，則有54-64%的民眾贊成「鬆邦戒急用忍政策」以「積極開放，有效管理」來規劃兩岸經貿，並有高達79.5%民眾認為「鬆邦戒急用忍政策」對兩岸經貿的影響有利，然有高達82.5%民眾認為在朝「積極開放，有效管理」規劃的過程中，基於國家安全，在大陸對我敵意未消除前，應對台商至大陸投資有所限制。（如表3-5 民眾對於民進黨執政前期政策議題看法）

至於朝野政黨對於「鬆邦戒急用忍政策」的態度，隨著「經發會」的召開，因各界在召開前即有調整開放兩岸經貿措施的共識，故朝野政黨皆有代表參加，因此該會議的召開具有高度的社會代表性，並能迅速的凝聚共識，且持正面肯定的態度⁹⁶，不像2000年召開的「跨黨派小組」因涉及敏感的政治議題，導致泛藍陣營⁹⁷拒絕參加，小組的運作也未能發揮預期的效用。而在「經發會」達成共識後，初期各界都抱持著樂觀的態度，並敦促政府能儘快落實相關決議。但在「經發會」屆滿一週年後，國民黨即對外表示，政府在鬆邦「戒急用忍」政策上，雖名為「積極開放，有效管理」但實則為「消極被動開放，嚴格管理」⁹⁸，並批評陸委會在2002年8月25日所提出經發會兩岸組共識之執行成果報告，指在36項共同意見、49項應辦事項中，已執行41項應辦事項，執行率84%，完全是玩數字遊戲⁹⁹。

⁹⁶國民黨副書記長蔡家福表示，「戒急用忍」鬆綁，改採「積極開放，有效管理」後，政府應儘速做好內部機制，制定具體政策時間表；親民黨團總召集人周錫偉表示，「戒急用忍」鬆綁的落實，應訂出時間表，將過去遲緩的態度變成積極有效；新黨立委賴士葆表示，「戒急用忍」鬆綁後，政府應積極促成兩岸復談，而為落實「積極開放，有效管理」，政府應立即修法，並限期訂定行政命令；另台聯主席黃主文則表示，「戒急用忍」政策以「積極開放，有效管理」來鬆綁，是前總統李登輝政策的再延續，台聯肯定其方向的正確。資料來源：台北：《聯合晚報》，2001年8月27日，2版；台北：《東森新聞報》，2001年8月16日。

⁹⁷國內政黨因政治理念的關係，大致可分為泛藍與泛綠兩大陣營，泛藍陣營為國民黨、親民黨、新黨等；而泛綠陣營則為民進黨、台聯及偏向於台獨主張的人士。

⁹⁸國民黨認為主管機關雖然簡化台商赴大陸投資類別為禁止類與一般類兩種，且已公告開放，但在製造業及農業為8,163項，開放比例達93.8%；在服務業及基礎建為68項，開放比例佔8成，雖說已開放一定比例的產業赴大陸投資，但對於台商全球佈局的產業卻未見執行開放，如八吋晶圓及石化工業。另在放寬大陸投資資金限制方面，也未見政府放寬企業在大陸投資累計金額之上限，且對於推動「簽署兩岸投資保障協定及兩岸租稅協定」無任何進展。

⁹⁹國民黨認為經發會兩岸組共識，真正已執行者為「准許台商補報備登記」1項，完全未執行者有2項，即「簽署兩岸投資保障協定及兩岸租稅協定」及「化解九二共識之分歧」，其餘46項都只有「部分執行」，甚至「少部分執行」，根本沒有達到所謂「積極開放」的目標，對照陸委會的

另根據2002年4月商業周刊針對上市與上櫃公司進行的「戒急用忍與兩岸關係」調查顯示，有高達68.7%的企業認為經發會後的大陸經貿政策只是新版「戒急用忍」政策，有52.3%的企業認為經發會後兩岸經濟並沒有任何改善，而有將近79.6%贊同兩岸政治問題不解決，台灣經濟問題也難以解決。因此整體來說，雖然民進黨政府對於兩岸經貿開放的努力值得肯定，但也因兩岸政治的變動性以致影響兩岸經貿往來，故在兩岸經貿往來的改善上，並無法獲得在野黨及工商界的多數肯定。

表3-5 民眾對於民進黨執政前期政策議題看法

調查主題	調查時間	調查題目	調查結果	調查單位
四不一沒有	2000.5.20 ~ 2000.5.20	您贊不贊成陳總統所提，在中共無意對台動武的前提下，絕不宣布台獨，不更改國號，不推動兩國論入憲，不推動統獨公投，不廢除國統綱領及國統會的說法？	非常贊成32.0%，還算贊成39.0%，不太贊成4.0%，非常不贊成2.0%，無意見23.0%。	TVBS民意調查中心
	2000.5.20 ~ 2000.5.20	請問您同不同意陳總統所提中共不對台動武，我方不宣布獨立，不更改國號，兩國論不入憲，不進行統獨公投，不廢國統綱領及國統會的說法？	非常同意37.6%，有點同意35.3%，不太同意7.0%，非常不同意2.8%，不太了解/沒有明確意見17.0%	山水民意研究公司
	2000.5.20 ~ 2000.5.20	您認為，陳總統就職演說中有關兩岸關係之內容，是否已向大陸表達了善意？	已向大陸表達了善意80.0%，演說內容敵意較濃4.0%	聯合報系民意調查中心

成果報告，是天壤之別。資料來源：高孔廉、鄧岱賢，經濟發展諮詢委員會議兩週年紀念專文兩岸組共識之執行情形檢討，台北：《國政評論》，國安（析）092-007號，財團法人國家政策研究基金會，2003年8月25日。網址 <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/092/NS-B-092-007.hmt>

	2000.5.20~2000.5.20	請問您認為陳水扁總統提出這樣（五不）的主張，對於穩定台海兩岸關係有沒有幫助？	非常有幫助22.0%，還算有幫助43.0%，不太有幫助9.0%，非常沒有幫助2.0%，無意見24.0%	TVBS民意調查中心
	2000.5.20~2000.5.20	您認為，陳總統的演說內容是否具有緩和兩岸關係的作用？	具有緩和兩岸關係作用75.0%，幫助不大15.0%	聯合報系民意調查中心
	2000.5.21~2000.5.23	您贊不贊成陳總統所提：只要中共無意對台動武，我方不宣佈獨立，不更改國號，不推動兩國論入憲，不推動統獨公投，不廢除國統綱領與國統會的主張？	非常贊成27.5%，贊成62.1%，不贊成4.3%，非常不贊成0.9%，不知道/無意見5.2%	陸委會（中華徵信所）
	2000.5.21~2000.5.23	整體來說，您認為陳水扁總統就職演說的內容，對大陸是不是有善意？	非常有善意16.2%，有善意67.0%，沒有善意7.7%，非常沒有善意0.3%，不知道/無意見8.8%	陸委會（中華徵信所）
九二精神	2000.6.29~2000.6.30	陳水扁總統上任這一個月以來，請問您滿不滿意他處理兩岸問題的表現？	非常滿意15.1%，還算滿意55.8%，不太滿意10.8%，非常不滿意1.9%，不知道/無意見16.5%	中山大學政治研究所（東森民調中心）

	2002.6.10~2002.6.15	政府是否應該接受「一個中國、各自表述」的「九二共識」以化解當前兩岸僵局。	應該59.1%，不應該15.6%，沒意見25.3%	經濟日報
三個認知 四個建議 (跨黨派小組)	2000.8.5~2000.8.5	您贊不贊成以跨黨派小組作為規劃兩岸關係政策的機制？	贊成71.0%	中華民國公共行政學會(東森民意調查中心)
	2000.8.31~2000.9.1	您支不支持陳總統成立跨黨派小組？	支持61.0%，不支持17.0%	聯合報系民意調查中心
	2000.8.31~2000.9.1	請問，您認為跨黨派小組對當前兩岸關係是能發揮正面的作用，還是有負面的影響？	能發揮正面的作用52.0%，有負面的影響11.0%	聯合報系民意調查中心
	2000.8.31~2000.9.1	有人說跨黨派小組的社會代表性不足，您贊不贊同這種看法？	贊同54.0%，不贊同27.0%，無意見19.0%	聯合報系民意調查中心
	2000.11.16~2000.11.18	陳水扁總統上任這半年以來，請問您滿不滿意他處理兩岸問題的表現？	滿意39.0%，不滿意35.0%	聯合報系民意調查中心
	2000.11.17~2000.11.18	請問陳水扁政府這半年來處理兩岸問題的表現滿不滿意？	非常滿意7.0%，還算滿意34.0%，不太滿意23.0%，非常不滿意9.0%，不知道25.0%，拒答1.0%	中國時報民意調查組
兩岸統合論	2001.1.2~2001.1.3	陳總統年終談話中提到：從兩岸經貿與文化的統合開始著手，進而共同尋求兩岸永久和平、政治統合的新架構，請問您贊不贊成這種說法	非常贊成21.7%，還算贊成43.2%，不太贊成7.6%，一點也不贊成3.6%，無反應23.9%	行政院研考會

	2001.3.20~2001.3.22	請問您滿不滿意政府在處理對大陸政策及兩岸關係上的表現？	非常滿意3.6%，還算滿意36.1%，不太滿意24.4%，一點也不滿意9.6%，無反應26.3%	行政院研考會
	2001.4.24~2001.4.26	新政府在兩岸關係方面的表現？	滿意39%，不滿意39%，無反應22%	山水民調公司
鬆邦戒急用忍政策	2001.1.2~2001.1.3	陳總統年終談話中指出，過去政府依循「戒急用忍」的政策有當時的背景及其必要，未來將以「積極開放，有效管理」規劃兩岸經貿，請問您贊不贊成這種說法？	非常贊成24.3%，還算贊成38.7%，不太贊成8.4%，一點也不贊成3.6%，無反應25%	行政院研考會
	2001.3.25~2001.3.28	關於台商要去大陸投資，有人贊成應該有所限制與規定，也有人不贊成應該有所限制與規定，請問您贊不贊成應該有所限制與規定？	贊成82.5%，不贊成10.5%，無反應7%	行政院大陸委員會
	2001.7.14~2001.7.14	放寬戒急用忍政策	贊成54%，不贊成20%	東森民調中心
	2001.8.27~2001.8.27	這次經發會有關兩岸經濟貿易政策方面，決定鬆綁「戒急用忍」，改成「積極開放，有效管理」，請問您支不支持政府以「積極開放，有效管理」來取代「戒急用忍」？	非常支持28%，還算支持35.9%，不太支持11%，很不支持4.8%，不知道/無意見20.4%	TVBS民意調查中心
	2001.10.1~2001.10.5	鬆綁戒急用忍政策對兩岸經貿的影響	有利79.5%	全國工業總會

	2001.10.5~2001.10.5	關於兩岸的經貿往來，政府決定由「戒急用忍」改為「積極開放，有效管理」；請問根據您的判斷，政府未來的兩岸經貿政策會比較偏向積極開放，還是有效管理？	積極開放 29.5%，有效管理 42.3%，兩者並重 1%，兩者都做不到 1.1%，無反應 26.1%	勁報委託中天新聞民調中心
--	---------------------	--	---	--------------

表格作者自繪，資料來源：陸委會網站，網址：<http://www.mac.gov.tw/index1.htm>

二、外部結構評估

(一) 從中共反應方面

此次台灣的首次政黨輪替，顯示出台灣的民主化強大的衝擊著中共政權與對台政策。在陳水扁總統「五二〇就職演說」後，中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室即做出六點回應聲明¹⁰⁰，此聲明仍延續中共在對台政策上的一貫主張，北京方面對於陳水扁總統的就職演說並沒有出現嚴厲的批判而仍維持在「聽其言、觀其行」的態度，採用柔性策略，且強調只要接受「九二共識」，協商即可進行，但另一方面對於「五二〇就職演說」未能對「一個中國」原則作出整體回應，而表現出消極低調、避實就虛、刻意模糊，及追求「內聚共識、外避風險」的目的(林勁，2001：19-20)，此舉遭到中共國台辦的抨擊。

然而中共當局在對於陳水扁總統採取「聽其言、觀其行」的政策定調後，其本質上則充份表現出對陳水扁總統及民進黨台獨色彩的不信任；且並以是否接受「一個中國」原則，來做為對於民進黨中國政策是否搞「台獨」的試金石。因此在陳水扁總統「620就職滿月記者會」後，中共仍維持一貫批評的態度¹⁰¹，並認為民進黨政府企圖以「九二精神」取代「九二

¹⁰⁰聲明重點如下：1.「五二〇就職演說」內容迴避「一個中國」，顯然缺乏誠意；2.既然不搞台獨，即應接受「一個中國，台灣為中國一部份」的說法，且「一個中國」不是未來式；3.以「一個中國」接受與否檢驗陳水扁總統是否在搞台獨；4.台海兩岸不是民主、制度之爭，而是統一與分裂之爭；5.重申「和平統一，一國兩制」八字箴言；6.台灣方面只要不搞台獨，接受1992年口頭各自表述「一個中國」的共識，兩岸可立即恢復對話。資料來源：中共中央台辦國務院台辦授權就當前兩岸關係問題發表聲明，北京：《人民日報》，2000年5月21日。

¹⁰¹中共外交部發言人朱邦造於當日即做出回應表示，「一個中國」原則是實現兩岸和平統一的基礎和前提，中共對此不會讓步，只要台灣當局承認「一個中國」、台灣是中國領土的一部分，兩岸領導人即可互訪，亦可平等協商；另中共「中新社」在6月22日亦發表「否認共識，何來善

共識」，將「九二共識」議題化，以所謂的「擱置爭議」來迴避「九二共識」的內容，是在玩弄文字遊戲，是破壞了兩岸初步建立的互信基礎，擴大雙方的分歧，將使兩岸關係更陷入僵局，也顯示出毫無改善兩岸關係的誠意。因此對北京而言，不管「九二精神」如何論述，都是被視為是「以拖待變」、「模糊以對」來迴避「一個中國」原則的行為，這就如同中國社會科學院台灣研究所所長余克禮在接受香港雜誌社專訪時所指出的，堅持「一個中國原則」是大陸和平解決「台灣問題」的底線，而「九二共識」則是當前兩岸恢復接觸、對話、協商、談判所必須面對的既有基礎（鍾維平，2002：21）。緊接著，在11月26日跨黨派小組獲致「三個認知、四個建議」後，11月30日中共國台辦發言人張銘清又以批評及否定的語氣，將跨黨派小組所獲致的共識評為「不三不四，不倫不類，充斥著廢話和空話，完全是文字遊戲」，且重申中共堅持「一個中國」原則立場不會改變（新華社，2000.11.30），甚至在12月31日陳水扁總統提及以「兩岸統合論」建構未來兩岸互動架構時，中共國台辦主任助理孫亞夫於2001年3月16日發表看法時，亦沒有肯定「統合論」的說法，只是再次重申「和平統一、一國兩制」的主張，及呼籲陳水扁總統應當承認一個中國原則。由此觀之，雖然民進黨在執政前期不斷的釋出善意，但對中共而言，只要在「一個中國」問題上未獲正面回應之前，兩岸關係並不會有改善的空間。

另外在兩岸經貿方面，對中共而言，兩岸統一是最根本的目標，也是對台經貿政策不可違背的根本原則。然而大陸對台商的態度是多面向的，其不僅是資金與技術的提供者，亦具有政治上的意義，中共可運用經濟手段來促成政治目的的機會，故所謂的「以經促政」、「以民逼官」、「以商圍政」等，即是中共用以利用台商的策略（王明輝，1995：106）。因此在「經發會」達成鬆邦「戒急用忍」政策後，中共國台辦新聞局即發表聲明表示：「戒急用忍政策阻礙兩岸經貿關係的發展，損害台灣同胞的切身利益，是不得人心。希望台灣當局順應民意，儘快取消一切不合理限制，為促進兩岸經濟交流與合作發展多做實實在在的事情」；然而「戒急用忍」政策的

意」專文，大肆批評陳水扁總統公開否認兩會1992年對「一個中國」達成的共識，就是不要「一個中國」原則，明顯是給兩岸關係設置新的人為障礙。資料來源：否認共識，何來善意，北京：《中新社》，2000年6月22日。

鬆邦，對大陸而言雖然是具有正面的意義，但事實上中共當局是抱著質疑的態度，認為此政策雖值得肯定，但其政策調整中暗藏了「有效管制」的玄機，顯示其政策開放，並非是真正的「鬆綁」，只是在兩岸即將加入 WTO 及面臨台灣內部壓力下所做的調整，因此「鬆綁戒急用忍」政策，其宣示意義大於實質意義、政治考量大於經濟考量。故綜上所述，大陸吸引台資、加強兩岸經濟往來，絕非單純的「經濟交流」，只是想藉由增加台灣對大陸的依存度，來達成「兩岸統一」的目標，這是一種具「政治統戰」成分相當濃厚的策略。因此在中共認為兩岸經貿往來仍須堅持「一個中國原則」的情況下，未來兩岸經貿的發展仍然充滿不確定性。

（二）從美國反應方面

長期以來，美國的態度一直是左右兩岸關係發展的關鍵點，然而因美國在國際事務領域上，需要中共的支持與協助，因此也不願與中共直接發生衝突。因此在兩岸關係上，自陳水扁總統就職以來，雖然小布希總統一直對民進黨政府非常友善，也很肯定陳水扁總統對於兩岸關係一再釋出善意的作法，然另一方面在肯定當中也不斷重申表明反對動武及不支持台灣獨立的立場，並強烈表達兩岸雙方應該藉由對話，以和平方法解決台海問題；另外對於我國在兩岸經貿政策上，達成以「積極開放，有效管理」取代「戒急用忍政策」的結論後，美國國務院也對此結論表示歡迎。綜上所述，基本上美國對於不管那一個政黨執政，仍是維持一貫的對台政策，希望兩岸能以雙方人民都能接受的方式，透過對話和平解決歧見，並反對雙方片面改變現狀造成台海緊張，以維護美國的國家利益。

第四節 小結

自民進黨執政後，其中國政策主要是以陳水扁總統對外的談話、陸委會的發言為主，因此執政前期，在黨政互動的決策過程中，如何達成「以黨輔政」、「以黨強政」的目標，對初次執政的民進黨而言，是非常重要的。然而每個派系基於本身的派系理念及利益，雖然在執政前期，對於陳水扁

總統對外的政治談話，有不同的意見，但大多屬於派系成員的個人意見居多，就整體派系而言，並未有個別派系明顯對外的統一發言，而這也顯示在民進黨執政後，因兩岸政策的主導權及決策權主要在於政府相關單位，故基於執政現實，派系的角色與執政前相比，則顯得更加弱化¹⁰²，而相對的民進黨執政後的中國政策反而是必須同時去考慮及處理內外部的因素、美「中」台三方關係等。

再者，陳水扁總統為符合國內民眾期待、讓美國滿意及不挑釁中共的需求下，在執政前期首先要處理的則是在中共對其台獨背景充滿疑慮的情勢下，儘快建立民進黨對兩岸關係的官方大陸政策基調，以尋求與中共建立對等的互動架構。因此，在克服來自極左翼及極右翼的各種阻力後，便促使了兩岸關係政策朝向務實方向不斷調整（陳子帛，2002：5），而執政前期的政策也處處呈現出釋放善意的柔軟姿態，如「四不一沒有」的政治承諾、「對話、交流及擱置爭議」的「九二精神」、「兩岸統合論」或者鬆邦「戒急用忍」政策等等。然而對中共而言，兩岸關係必先確立在「一個中國原則」的大框架之後，其他的問題才可迎刃而解，這相對於民進黨的立場而言，兩岸維持「一個中國」架構的結果，並不利於台灣的主權存在與立足於國際社會，而如此一來一方著重於政治性框架的確立，另一方則著重於事務性的累積，最後則演變成雙方各以「以拖待獨」及「消滅中華民國」來詮釋對方的善意（董立文，2001：50）。也由於台海雙方對於政治議題分歧的爭議，中共當局認為陳水扁總統上台以來，雖然擺了許多改善兩岸關係的姿態，但在事關「一個中國」原則的關鍵問題上，始終模糊焦點、刻意迴避，再加上民進黨不放棄「台獨黨綱」之下，因此堅持維持「聽其言，觀其行」的一貫政策，在未承認「一個中國」原則、不接受「九二共識」之前，絕不與陳水扁總統有進一步的接觸，這使得雙方敵意日益加深，無形中更增添了許多危機因素。當然，台商大多希望在兩岸經貿交流上能擴大，但在統獨議題上則大多傾向維持現狀，以避免兩岸發生武力

¹⁰²新潮流系立委李文忠接受訪談時表示：「雖然陳總統有很多兩岸議題的談話並沒有在黨內經過討論，但並不代表黨內的意見沒有被採納，黨內有很多重要的人物，有的在政府機關、有的在國會，所以有些意見還是有被採納的，不過主要仍是以總統本人或兩岸政策主管單位的談話為主，比較不是以前的派系，因此在民進黨執政後，派系的角色在中國政策上的影響程度已大幅下降，只有在黨的領域範圍內的若干議題，比如黨務的改革、黨的提名制度等，是派系可以處理的」。

衝突，而中共也正因此利用了兩岸經貿往來的優勢，來造成國內各界對民進黨政府形成壓力，尤其近幾年來更不斷的釋放開放兩岸「三通」的利多訊息，以達成「以商促統」的目的，這使得兩岸間的政治因素影響到兩岸經貿的走向，在經濟與政治議題相互聯結的網絡裡，兩岸經濟關係越走越近，而政治關係卻是漸行漸遠的「政冷經熱」情況下，使得兩岸關係更加充滿不確定感。

另外，在兩岸關係發展中，美國一直扮演著關鍵性的角色，因此陳水扁總統執政後，一直期盼美國能在兩岸之間扮演穩定者、平衡者與勸促者的角色，以促使兩岸能建立一個和平接觸與對話的平台。但誠如美國學者容安瀾 (Alan D. Romberg) 所說的，美「中」兩國在經過多年的交往與磨合後，雖然都已認知到雙方發展良好關係的重要性，但「台灣問題」仍然是雙方關係中最具敏感性與爆炸性之議題，爭議的焦點則在於雙方對各自國家利益認知存在的差距，以及台灣主權歸屬有分歧的解讀 (Alan D. Romberg, 2003)。因此，「台灣問題」對美國與中共而言，是充滿動態性且又難以解決的問題，故美國極力避免扮演調停人的角色，而中共也不願因「台灣問題」而製造美「中」關係危機 (蔡博文, 2003: 182)。但相對於民進黨政府而言，夾在於美「中」兩國中間，任一兩岸政策的決議都會牽動美「中」台三方的局勢，因此在執政前期無法獲得中共善意回應，及不想成為美國口中的「麻煩製造者」情況下，如何堅持台灣主權獨立自主及拒絕接受中共「一個中國」原則，並在促使兩岸關係走向正常化的過程中，走出屬於「台灣自己的路」，則是在下一階段執政後期考驗著民進黨執政的智慧。