

李登輝對中國政策的起點（1988-1993）

李福鐘^{*}

摘要

當 1988 年 1 月蔣經國去世之際，我國政府部門完全不存在任何形式的中國政策，有的只是「三不」的自我封閉。李登輝在其 12 年執政期間，一方面完成組建對中政策的執行機構，另方面則嘗試摸索與中國官方可行的互動模式，包括透過「白手套」進行雙方接觸的可能性，甚至派出密使，以瞭解中國最高領導人對臺政策的虛實。本文認為，貫穿李登輝總統任內制定中國政策的根本準則，為務實性的思考模式，同時儘量避免糾纏於立場宣示或空泛的原則問題等形式框架的束縛。李登輝這一中國政策決策模式，為 21 世紀三位繼任元首提供了寶貴的參考典範，同時形塑了往後二十餘年間，臺、中互動的幾乎所有可能樣態。

關鍵詞：李登輝、國統會、密使、一個中國、務實主義

^{*} 國立政治大學台灣史研究所副教授

壹、打破「三不政策」限制

1988年1月蔣經國去世之際，留給李登輝的中國政策有兩大主軸，一是1979年為了應對中國對臺灣的「和平統一」宣傳攻勢，¹ 蔣經國在國民黨內提出了「不妥協、不接觸、不談判」三項原則，即「三不政策」；² 二是1987年11月配合解除戒嚴而實施的開放中華民國國民赴大陸探親。³

就行政執行面來說，這兩項政策勢必彼此衝突矛盾。一旦開放探親，臺灣與中國大範圍、大規模的民間互動顯然不可避免；然而「三不政策」卻是約束政府部門不得與中國官方接觸。如此所形成的「官方零接觸」和「民間頻繁往來」兩個平行時空，必然造成政府執法及政策上的扞格矛盾。一個簡單的道理：一旦兩岸民間往來過程中，出現民事糾紛或刑事案件，那麼臺、中雙方政府公權力該如何介入？以何種角色及法律依據進入對方主權管轄範圍？

再加上，自1949年11月之後，臺灣與中國之間不論就行政程序上或實務上，皆已正式進入交戰狀態，⁴ 此一狀態在法律面必須等待1991年4

¹ 配合美國與中國1979年1月1日建交，中國全國人大常委會同日發表《告臺灣同胞書》，首次提出與「臺灣當局」就和平統一進行商談的呼籲，並宣布即日起停止對金門等島嶼砲擊。見〈中華人民共和國全國人大常委會告臺灣同胞書〉，《人民日報》，北京，1979年1月1日，版1。

² 蔣經國於1979年4月4日在國民黨一次內部會議中首次提出。見中國國民黨中央大陸工作會編，《反擊共匪統戰參考資料彙編》（臺北市：編者，1987年），頁123。

³ 配合解除戒嚴，行政院長俞國華在1987年7月16日宣布解除臺灣人民赴香港、澳門的觀光申請限制，但是對於是否可以轉赴中國，態度仍舊不明。1987年10月14日國民黨中常會始通過臺灣居民赴大陸探親基本原則，並規劃自同年11月2日起由臺灣紅十字總會受理相關申請。請參考李福鐘，《國統會與李登輝大陸政策研究》（臺北市：五南圖書出版公司，2010年），頁31-32。

⁴ 行政院在1949年11月2日將臺灣從《戒嚴法》所規範的「警戒地域」提升至「接戰地域」，參考「為行政院公文將全國包括海南島臺灣一併劃作接戰地域實施戒嚴一案已經立法院追認轉知照由」（1950年4月4日），〈本省劃為接戰地域〉，《省級機關檔案》，國史館臺灣文獻館藏，典藏號：0041910007575003。轉引自吳俊瑩，〈戒嚴體制下的臺灣（1949-1960s）〉，收入呂芳上主編，《戰後初期的臺灣（1945-1960s）》（臺北市：國史館，2015年），頁144。至於現實面，1949年10月25日爆發的金門古寧頭戰役，可視為統轄江蘇、浙江、福建、臺灣四省的東南軍政長官已將臺灣捲入與中華人民共和國的戰爭狀態中。

月國民大會臨時會三讀廢止《動員戡亂時期臨時條款》才算落幕。因此，1988年1月承繼總統一職的李登輝，如何在戰爭狀態、三不政策，以及兩岸民間頻繁往來三層次的複雜情境下，制訂政府新的對中國政策，確實是一大考驗。

結果，派遣我國代表出席亞洲開發銀行（ADB，以下簡稱「亞銀」）年會事件，成為李登輝首宗涉及中國政策的重大決策。亞銀在1985年11月為接受中華人民共和國入會，要求中華民國必須改名為「中國臺北」或「中國臺灣」。當時蔣經國政府雖不接受這樣安排，卻也未主動退會，只是從1986年到1987年，連續兩年未派員參加亞銀年會。蔣經國政府的公開說法，是「不接受、不退出、不參加」，另一種「三不」政策。⁵

到了1988年1月蔣經國去世後，3月18日外交部長丁懋時公開表示，經政府審慎研究，決定組團參加該年度在菲律賓馬尼拉舉行之亞銀年會，然而此舉並不表示政府接受「中國臺北」之名稱。⁶外交部的這個宣示，象徵著李登輝總統在處理涉及中國政策的外交事務時，已改採一種比蔣經國時代更務實、更有彈性的態度，並直接促成該年4月中央銀行總裁張繼正的馬尼拉之行。⁷此種新的外交政策，被當時媒體稱為「務實外交」。

務實外交政策首當其衝的，首先是蔣中正自1950年代以來的「漢賊不兩立」外交政策，⁸甚至也包括蔣經國的「三不政策」。在務實外交政策指引下，方才有1989年5月財政部長郭婉容赴中國北京參加該年的亞銀年會。⁹中華民國國會首長到北京出席國際組織會議，事實上已經打破了蔣經

⁵ 有關中華民國在亞銀會籍被迫改名事件，詳情見李福鐘，《臺灣全志·卷七·外交志·國際組織篇》（南投市：國史館臺灣文獻館，2015年），頁179-181。

⁶ 李福鐘，《國統會與李登輝大陸政策研究》，頁35。

⁷ 有關央行總裁張繼正代表出席1988年亞銀年會事件過程，參考張慧英，《超級外交官——李登輝和他的務實外交》（臺北市：時報文化出版公司，1996年），頁41-45。

⁸ 所謂「漢賊不兩立」，語出諸葛亮〈後出師表〉第一句話：「漢賊不兩立，王業不偏安」。蔣介石在1955年7月以書面方式答覆日本《朝日新聞》駐臺北記者提問時，以這五個字來表達他反對將「兩個韓國」或「兩個越南」模式套用在臺海兩岸之間，以防成為「兩個中國」。見秦孝儀主編，《蔣總統集》，第三冊（臺北市：中華大典編印會，1974年四版），頁2464-2465。蔣介石這種與中國共產黨政權勢不相容的外交政策，遂被稱為「漢賊不兩立」。

⁹ 1989年5月亞銀年會在北京舉行，我國政府決定派遣財政部長郭婉容出席，事

國「不接觸」的訓令。因此，可以說在蔣經國去世後的國民黨政府中國政策上，是務實外交率先突破了中國政策的禁忌；外交政策的突破，同時幫中國政策創造了更多彈性空間與可能性。

話雖如此，李登輝在 1988-1989 年間開始在外交工作上尋求突破的作法，並不見得獲得黨內資深官員的認可。¹⁰ 尤其，1988 年 7 月國民黨第十三次全國代表大會（以下簡稱「國民黨十三全」）所通過的一份重要決議案「中國國民黨現階段大陸政策」，仍然強調堅持「三不政策」。不過同樣在這份決議中，還提出了：「現階段的大陸政策，當『有所為，有所不為；知所變，知所不變』。應有前瞻性，但不是浪漫的憧憬；應有開放性，但不可撤除安全防線。」等等容許模糊與彈性的政策空間。¹¹ 或許可以說，李登輝在 1988 年繼任總統之後，有關中國政策，尤其是涉及中國政策的外交領域工作，他一方面必須面對蔣經國時代傳承下來相當保守和一成不變的作法和立場，但另一方面，李登輝又必須想辦法在實務工作上取得進展並解決問題。

因此，本文提出的第一個結論：李登輝不論在中國或外交政策上都是一個務實主義者（pragmatist）。為了解決蔣經國所留下的外交和中國政策的難題，他儘可能在國民黨原有體制所束縛的政策框架下，尋找可資利用以解決問題的彈性空間。譬如在上述「三不政策」的硬性規定下，如何「有所為」和「知所變」，成了他突破藩籬的依據。又譬如國民黨十三全所通過的「中國國民黨政綱」明明重彈的是 1972 年以來蔣經國所鼓吹的「總體外交」政策，¹² 但是李登輝在 1989 年 6 月召開的國民黨十三屆二中全會

件梗概，參考周玉蔻，《李登輝的一千天：1988-1992》（臺北市：麥田出版公司，1993 年），頁 98-104。

¹⁰ 不論派遣張繼正出席馬尼拉亞銀年會，或是李登輝 1989 年 3 月訪問新加坡，以及郭婉容 1989 年出席北京亞銀年會，在國民黨內部都引起部分有力人士甚至是資深外交官員的反對。參考周玉蔻，《李登輝的一千天》，頁 51-60、103-105。

¹¹ 〈中國國民黨現階段大陸政策〉，收入中國國民黨編，《中國國民黨第十三次全國代表大會主席致詞、決議案彙編》（臺北市：中國國民黨，1988 年），頁 116。

¹² 〈中國國民黨政綱〉，收入中國國民黨編，《中國國民黨第十三次全國代表大會主席致詞、決議案彙編》，頁 85-86。至於所謂「總體外交」，則為 1972 年蔣經國擔任行政院長之後，開始倡導的一種新的外交方針政策，以試圖突破被逐出聯合國的困境。見李福鐘，《臺灣全志·卷七·外交志·國際組織篇》，頁

上致詞時，卻特別抓住這份「政綱」中「力求升高並突破以實質外交為主的對外關係」幾句話，加以延伸，妝點成為如下的語句：

一年來，我們根據本黨第十三次全國代表大會所通過的原則，在外交方面，……積極主動，把握一切機會，獲致相當的成就。……對於當前我們一時無法在大陸有效行使治權的現況，我們應該有面對的勇氣。唯有如此，我們才能不自我膨脹，不自我拘泥，也唯有如此，我們才能因時制宜，因地制宜，提出務實的方案，以創機造勢，展布新局，達成理想中的最後目的。¹³

簡言之，在蔣經國病逝後的國民黨政局中，外交政策上有「漢賊不兩立」的窠臼，中國政策有「三不政策」的束縛，如果繼續安於這兩道枷鎖的綑綁，勢將無所作為。作為務實主義者，李登輝必須找出可以解決問題的可行方案，就如他上引講話中所強調，「積極主動，把握一切機會」，「不自我拘泥」，「提出務實的方案」，「達成理想中的最後目的」。細讀 1988-1989 年間李登輝這些看似遵循兩蔣遺留下來的國民黨既有路線的演講詞，不斷發現其中蘊藏著衝決網羅的潛臺詞及隱喻（metaphor）。由此可以得出本文的第二項結論：1988 年執政之後，李登輝不斷利用國民黨既有的詞彙語境（context），創造出屬於他的時代的新政策。

貳、建構政策執行機構

從蔣中正到蔣經國時代，政府部門內並不存在所謂「中國政策」或「大陸政策」的執行機構。就憲法下臨時條款的框架來說，當時處於「動員戡亂」時期，對中共政權只有「戡亂」而沒有「政策」，因此也就不可能在政府體制內設立專責與中華人民共和國互動往來的行政部門。然而在李登輝繼位之後，如何因應與中國之間逐漸展開的頻繁民間往來，已成當務之急。上文提到，國民黨在十三全通過該黨之「現階段大陸政策」決議，宣

190-192。

¹³ 李登輝，〈立足臺灣放眼大陸胸懷全中國——中國國民黨中央委員會暨中央評議委員會議開會典禮致詞〉，收入李登輝先生言論集編輯委員會編，《李登輝先生言論集（八）》（臺北市：正中書局，1993 年），頁 308-309。

示了四項「政策執行」重點，第一是「透過行政體系，研訂有關法令規章及執行計劃」；第二是「本黨中央設『大陸工作執行小組』，對中央常務委員會負責」；第三是「政府方面設立大陸工作會報專責機構，協調處理部會間之有關大陸事務」。¹⁴

根據國民黨十三全的決議，不久後行政院大陸工作會報在 1988 年 8 月 18 日成立。然而從十三全決議明顯可以看出，這個新機構的任務是「協調處理部會間之有關大陸事務」，主要是居間協調性質，而非專責的工作部門。隨著對中國政策與業務的日趨複雜與急迫，大陸工作會報顯然必須進一步擴建為行政院內的獨立部門。這一點在 1990 年 3 月李登輝當選中華民國第八任總統後，為集思廣益、凝聚社會共識所召開的「國是會議」上，亦成為朝野與會者的共識。¹⁵ 會議經過六天議程，在有關「大陸政策與兩岸關係」議題所彙整的意見中，即出現「成立大陸事務委員會」、「大陸委員會」或「專責機構」的建議。¹⁶

針對此點，剛就任總統的李登輝以及行政院長郝柏村，看法並無二致。然而對於行政院專責機構之上，是不是還要再增設政策指導機構，兩人看法就相左了。李登輝的想法，是在總統府內成立一個稱作「國家統一委員會」（以下簡稱「國統會」）的實權機構，直接指揮行政院大陸工作會報。¹⁷ 為此李登輝派遣總統府副秘書長邱進益在 1990 年 8 月 1 日和 6 日，兩度前往行政院開會協商。行政院則由副院長施啟揚、秘書長王昭明、研考會正副主委馬英九、高孔廉四人出席，另邀請了國民黨副秘書長鄭心雄、國家安全會議副秘書長董世芳，在行政院四樓會議室論未來國統會成立事宜。會議從下午 6 點開至 7 時 40 分，「律師陳長文亦推門而入，參與討論。」¹⁸

¹⁴ 〈中國國民黨現階段大陸政策〉，收入中國國民黨編，《中國國民黨第十三次全國代表大會主席致詞、決議案彙編》，頁 119。

¹⁵ 1990 年 6 至 7 月間所召開的國是會議，其目標與大致經過，可參考國是會議實錄編輯小組編，《國是會議實錄》（臺北市：國是會議秘書處，1990 年），頁 5-18。

¹⁶ 國是會議實錄編輯小組編，《國是會議實錄》，頁 1091-1092、1094、1101。

¹⁷ 一張由總統府幕僚所繪製的國統會組織構想圖，顯示李登輝打算以國統會指揮行政院大陸工作會報。見「國家統一委員會檔案」第二卷「國統會緣起與組織建置」，〈國統會緣起與組織建置〉，《總統府》，檔案管理局藏，檔號：A200000000A/0079/2050602/1。

¹⁸ 「邱進益 1990 年 8 月 2 日上總統簽呈」，見「國家統一委員會檔案」第二卷「國統會緣起與組織建置」，〈國統會緣起與組織建置〉，《總統府》，檔案管理局藏，

據事後邱進益上給李登輝的報告描述，陳長文之所以推門而入，是因為施啟揚約陳長文 7 點 30 分見面。但是總統府副秘書長與行政院副院長開會，陳長文就算與施啟揚有約，也應該在外靜候會議結束。但陳長文闖入之後竟被邀請一起加入討論，不無怪異。就日後李登輝在口述訪問中的說法，陳長文事實上是「郝系律師」，¹⁹ 平空為這場會議增添了若干懸疑性。

邱進益在會上除了提出由國統會指揮行政院大陸工作會報外，另外還包括在國統會下成立以政治大學國際關係研究中心為幕僚單位的「統一政策研究小組」，最終讓國統會統一對大陸之各項工作，「成為一條鞭方式」。至於國統會之法源依據，原始構想是按「動員戡亂時期臨時條款第四項」之規定，以總統得決定「設置動員戡亂機構」之權力，宣布成立國統會。²⁰

在 8 月 1 日會議中，與會者並未對總統府方面所提出的整體構想有明顯不同意見。然而等 8 月 6 日邱進益再次就此議題前往行政院會商，整套構想就被推翻了。會議最後作出九點結論，否決原先以臨時條款第四項作為法源依據的構想，將國統會純粹定位為諮詢性質，委員為無給職，由總統聘任，成立時間則定在該年 9 月上中旬。相當關鍵的是，會議作出大陸工作之「權責單位」為行政院大陸委員會的結論，也就是說，國統會之任務僅在於大政方針之諮詢與研究，不負責實際政策之執行。李登輝總統在批閱邱進益所呈報之會議紀錄時，特地在「權責」二字旁邊畫上圓圈，意思是「注意到了」。²¹

在國統會檔案中，另外還出現一份 8 月 6 日之會議紀錄，應該是行政院方面所整理之正式文件。根據會議紀錄，會議實際涉及的議題內容，比

檔號：A200000000A/0079/2050602/1。

¹⁹ 陳長文曾在 1990 年 9 月以中華民國紅十字會秘書長身分前往金門與中國紅十字會代表和國臺辦官員簽署「金門協議」，事先並未告知總統府，而是由行政院長郝柏村主導其事，李登輝對此頗為介意。見李登輝受訪，鄧景雯採訪記錄，《李登輝執政告白實錄》（臺北市：印刻出版公司，2001 年），頁 180-181。

²⁰ 「成立『國家統一委員會』之構想」，見「國家統一委員會檔案」第二卷「國統會緣起與組織建置」，〈國統會緣起與組織建置〉，檔號：A200000000A/0079/2050602/1。

²¹ 「邱進益 8 月 7 日給李登輝總統報告」，「國家統一委員會檔案」，第二卷，「國統會緣起與組織建置」，〈國統會緣起與組織建置〉，檔號：A200000000A/0079/2050602/1。

邱進益在 8 月 7 日呈報給李總統的報告還要複雜且尖銳得多，包括確定國統會並無法定職掌、獨立預算與人員編制；因非正式機關，故亦不使用「職掌」二字，而改稱「任務」；尤其，確認陸委會才是法定機關，國統會「非大陸政策之決策或權責單位」，故此二單位「在形式上無隸屬關係」，亦不生「權限劃分問題」。會議紀錄中甚至還記載著為了避免在立法院引發「府」、「院」權限之爭的無謂話題，行政院方面要求總統府不制定「國統會組織條例」，亦不將國統會納入《總統府組織法》內。²²

至此，本文得出第三項結論：在李登輝第八、第九任總統任內，所建構完成並行之有年的中國政策執行機構，事實上並不是按照李登輝的原初構想成立，而是由 1990-1993 年間的行政院長郝柏村所主導組建。郝柏村企圖由行政院全權掌握對中國政策的執行，甚至是決策制定，因此完全不想在總統府內另外成立一個擁有實際「職掌」之部門，國統會最終只淪為總統的諮詢機構。原始構想被郝柏村否決的李登輝，一時間也莫可奈何。

不久，行政院大陸委員會（陸委會）於 1990 年 10 月 18 日成立，由副院長施啟揚兼任主委，馬英九兼任副主委。海基會則在 11 月 21 日召開第一次董監事會，由辜振甫擔任董事長，而負責實際會務工作的秘書長則由陳長文出任。

叁、密使

中國領導人藉由祕密管道和臺灣的政治高層溝通，事實上遠在蔣介石和蔣經國時代便已開始。即使在 1950 年代臺海兩岸不時發生軍事衝突的年代，已偶有若干據稱獲北京高層授意的說客，企圖私下傳遞訊息給蔣氏父子，希望與國民黨當局討論兩岸統一問題，只不過均為兩蔣所拒。²³

²² 「8 月 6 日會議紀錄」，「國家統一委員會檔案」，第二卷，「國統會緣起與組織建置」，〈國統會緣起與組織建置〉，檔號：A200000000A/0079/2050602/。

²³ 涉及充當兩岸密使的說客，包括二十世紀上半葉中國政壇名士章士釗、作家曹聚仁，以及第二次世界大戰美國援華飛虎隊陳納德將軍（General Claire Chennault）遺孀陳香梅等人。相關軼聞，參見魏承思，〈兩岸密使 50 年〉（香港：陽光環球出版香港有限公司，2005 年），頁 86-115；以及孔令濤，〈陳香梅傳遞國共和談六條件〉，收入《鏡報月刊（香港）》，1986 年 8 月號（1986 年 8 月 10 日），頁 44-45。

1987年11月政府開放國人赴中國探親之後，北京當局自然再度抓緊機會，試圖透過私人關係與臺北方面連絡。尤其是1988年1月蔣經國去世以後，面對國民黨的新領導人李登輝，北京急切希望能與這位陌生的對手建立對話管道。中國方面這次找上的中間人，是一位旅居香港，以開班講授儒、釋、道三家學問知名的南懷瑾。南懷瑾1949年隨中華民國政府來到臺灣，曾在臺北居住三十餘年，李登輝個人相當信任的秘書蘇志誠，即曾師事南懷瑾。北京當局看上了南懷瑾與李登輝的這層關係，於是派人拜訪南懷瑾，希望能透過蘇志誠連絡上李登輝，以便進一步商討「國共和談」的可能性。1988年4、5月間，南懷瑾將北京方面的訊息送到李登輝手上，然而當時李登輝剛剛繼任總統職位不久，政府的整體大陸政策仍籠罩在「三不政策」的氛圍下，李登輝個人對於中國方面的提議不置可否。

兩年之後，1990年3月李登輝順利當選中華民國第八任總統，此時李登輝開始有較大信心與中國方面私下接觸。更何況，經歷「三月學運」與「國是會議」的考驗，推動民主化與政治改革的信念已獲得民意的高度支持，李登輝對於未來的施政方向，較之過去兩年有了更大的把握。加上此時政府部門關於中國政策的組織體系——國統會、陸委會、海基會——已正起步組建當中。李登輝或許認為，不妨另外與中國領導層建立私下連絡管道，如此一來可以掌握某些更具彈性的決策空間和影響力。就在此時，南懷瑾又再一次致電蘇志誠，探詢到香港晤談的意願，李登輝聽了蘇志誠的報告，覺得兩岸政策勢必需要突破性作法，才有可能為未來六年的執政創造條件，因此決定「可以試試」。至於派赴香港與中國代表密談的人選，蘇志誠顯然是唯一人選。²⁴

1990年9月8日，南懷瑾應邀來臺，與李登輝在總統官邸會面，蘇志誠作陪。南懷瑾兩次面見李登輝，滔滔不絕地以「和平統一」、「民族大義」勸告李登輝和北京方面進行談判，李登輝則未表明態度。12月，南懷瑾傳來北京希望接觸的消息，於是蘇志誠銜李登輝之命前往香港，與中國共產黨中央對臺工作小組辦公室主任楊斯德見面，雙方交換了一些各自關心議題的資訊。類似的秘密對話在1990年年底至1992年6月間總共進行8次，每一次基本上均由南懷瑾居中牽線。臺灣方面除了蘇志誠作為李登輝總統

²⁴ 李登輝受訪，鄒景雯採訪記錄，《李登輝執政告白實錄》，頁194-195。

的首要代表外，為了方便記錄對話內容，又增加同為南懷瑾弟子的鄭淑敏參與。至於中國方面，一開始主要為楊斯德與全國政協副主席賈亦斌主談，之後中國對臺工作機構中共中央臺辦（中臺辦）和國務院臺灣事務辦公室（國臺辦）人事調整，新任國臺辦主任王兆國、時任中共中央紀律檢查委員會委員的許鳴真、以及海協會會長汪道涵等，均曾代表中國最高領導層與李登輝的私人代表接觸。

1992年6月16日第八次兩岸密使會談，北京方面派出三位官員與會，分別是海協會會長汪道涵、楊斯德、以及許鳴真。汪道涵企圖游說臺灣接受「黨對黨」談判模式，而蘇志誠則以「行不通」做為回應。蘇志誠轉而提出兩岸簽訂和平協議的構想，雙方沒有進一步交集。不過蘇志誠提議由海基會董事長辜振甫代表臺灣方面和汪道涵舉行一次公開會談的構想，倒是被中國方面接受。這也促成了1993年4月的新加坡辜汪會談。

就在1992年6月蘇志誠與汪道涵的香港會面之後，臺北與北京之間的密使管道顯然已經運作成熟，於是雙方協議不再由南懷瑾作為中間人。1992年8月許鳴真以探親名義來臺灣，並親自面見李登輝。此後雙方的祕密溝通管道改採直接電話連絡方式，蘇志誠代表李登輝總統前往珠海、香港、澳門與中共中央辦公廳主任曾慶紅在內的高層代表會面，次數達到18次之多。²⁵

由蘇志誠為主談代表的這一密使管道，自1990年9月南懷瑾來臺面晤李登輝開始，至1995年4月在立法院被新黨立委郁慕明揭露為止，四年多時間裡，事實上為李登輝的中國政策，提供了極為篤定的決策依據。許多重大政策，包括成立國統會、陸委會與海基會成立、終止動員戡亂、新加坡辜汪會談等，都是事先透過祕密管道讓當時的中共中央總書記江澤民知悉，才正式出檯。這一對話管道在1995年4月消息曝光後戛然而止，據李登輝總統卸任後的說法，係中國軍方為反制江澤民的對臺政策才刻意釋出情資。²⁶

²⁵ 有關李登輝主政時期兩岸密使事件之來龍去脈，綜合參考魏承思，〈李登輝時代兩岸九度密談實錄〉，《商業周刊》，661期（2000年7月24日），頁60-92；以及李登輝受訪，鄒景雯採訪記錄，《李登輝執政告白實錄》，頁192-204。

²⁶ 李登輝受訪，鄒景雯採訪記錄，《李登輝執政告白實錄》，頁204。

雖然蘇志誠的密使管道在 1995 年被揭露，然而李登輝事實上還另外建置有第二條密使管道，由國策顧問曾永賢與國統會研究委員張榮豐於 1992 年 9 月赴北京會晤在解放軍中擁有高度影響力的葉選寧，²⁷ 並透過葉選寧安排，與當時中國國家主席、同時身兼中共中央對臺工作小組組長楊尚昆會面。據張榮豐描述，與葉選寧的這一溝通管道，一直運作到 2000 年臺灣出現第一次政黨輪替才結束，其間經歷 1995、1996 年臺海軍事危機，以及 1999 年「特殊國與國關係」事件，這一管道起到部分減少雙方誤判的作用。²⁸

總而言之，1990 年 3 月當選中華民國第八任總統之後，李登輝開始大刀闊斧展現自己在中國政策上的企圖心。一方面藉由國是會議的召開，獲得體制改革輿論的正當性；另方面又建立與中共總書記江澤民的私下溝通管道，同時透過在中共軍方擁有廣泛人脈的葉選寧，掌握北京決策圈的政治生態與真實意圖，便於各項對中政策的推展。簡言之，即使在籌建對中政策的政府機關過程中，遭到行政院長郝柏村掣肘，以致表面上看來從 1990 年 8 月之後至 1993 年 2 月郝柏村辭去行政院長之前，政府的對中政策是由行政院掌握，然而透過密使運作，其實李登輝才是真正掌握決策節奏和主動權的人。

肆、1992 年香港會談

海基會第一任秘書長陳長文曾是中華民國紅十字總會的秘書長。1987 年 11 月政府開放國人赴中國探親，一開始的申請業務均由紅十字總會負責，因此陳長文曾以我國紅十字總會實際負責人身分，於 1990 年 9 月祕密赴金門與中國紅十字會代表以及國臺辦官員碰面，雙方在 9 月 12 日簽署

²⁷ 葉選寧父親葉劍英，1955 年解放軍授階時列名十位元帥之一，1971 年林彪事件發生後由毛澤東指定繼任國防部長，並於毛澤東死後與中共黨主席華國鋒聯手逮捕「四人幫」。因為父親關係，葉選寧在解放軍及所謂「太子黨」（或稱「紅二代」）中擁有極大影響力。

²⁸ 「兩岸密使！曾永賢人生落幕 張榮豐揭 90 年代密訪中國內幕」（2019 年 12 月 19 日），收入「自由時報」：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3014143>（2021/5/10 點閱）。

了一項「金門協議」，²⁹作為日後雙方遣返非法入境者（主要是中國來臺偷渡客）之基本規範。海基會成立後不久，為擴展與中國方面的聯繫管道，陳長文親自率領一個 18 人組成的訪問團，於 1991 年 4 月底訪問北京 7 天，並會見了中國國臺辦專責對臺談判的第一線官員唐樹備。唐樹備當時的正式頭銜為國臺辦副主任。唐樹備 4 月 29 日與陳長文舉行會談，一開始便拋出了中國方面的「五項原則」：

- 一、臺灣是中國領土不可分割的一部分。中國的統一是臺灣海峽兩岸同胞的共同願望和神聖使命，兩岸同胞都應為促進祖國和平統一而共同奮鬥；
- 二、在處理海峽兩岸交往事務中，應堅持一個中國的原則，反對任何形式的「兩個中國」、「一中一臺」，也反對「一國兩府」以及其他類似的主張和行為；
- 三、在堅持一個中國的原則下，考慮海峽兩岸存在不同制度的現實，應消除敵意，加深了解，增進共識，建立互信，實事求是、合情合理地處理海峽兩岸交往中的各種具體問題，維護海峽兩岸同胞的正當權益；
- 四、積極促進和擴大兩岸同胞的正常往來，儘早實現直接通郵、通航、通商，鼓勵和發展海峽兩岸經濟、文化、體育、科技、學術等各方面的雙向交流。
- 五、海峽兩岸許多團體和人士致力於促進直接「三通」和雙向交流，應繼續充分發揮他們的積極作用。同時，為解決海峽兩岸交往中各方面的具體問題，應儘早促成海峽兩岸有關方面以適當方式直接商談。³⁰

唐樹備向陳長文提出五項原則的時間點，正好是國統會完成制訂「國家統一綱領」（國統綱領）之後兩個月，³¹所以，唐樹備的「有備而來」，

²⁹ 有關金門協議談判及簽署過程，可參考王銘義，《不確定的海峽》（臺北市：時報文化出版公司，1993 年），頁 158-168。

³⁰ 海峽兩岸關係協會編，《“九二共識”歷史存證》（北京市：九州出版社，2005 年），頁 40-41。

³¹ 1991 年 2 月 23 日國統會第三次委員會議在時任國策顧問陶百川的提議下，通過

其實可視為中國當局對臺灣國統綱領的整體回擊。對於國統綱領中所蘊涵的「兩個對等政治實體」、「一國兩區」、「分裂國家」，甚至是「一國兩府」等等可能的指涉，中共當局一律加以否決。簡言之，北京的態度就是臺灣只是中國的地方政府，兩岸談判是中央對地方的談判，是一個國家內部的事務。

1991年11月3日至7日，陳長文第二度率團前往北京，與唐樹備針對「兩岸共同打擊海上犯罪」議題進行協商。談判過程中，雙方皆試圖在「一個中國」原則應如何表達的問題上尋求交集，甚至一度傳出已達成共識。³²然而對於北京方面堅持必須在協議文本中出現「一個中國」原則等字眼，陳長文則表示必須同時也加入「對等互惠、相互尊重、互信合作」等敘述。中共當局只願接受「相互尊重、互信合作」，但對於「對等」一詞有所顧忌，因此雙方終究未達成任何協議。³³

陳長文一回到臺北，立即接到陸委會方面指示：「此時不宜談『一個中國』，而且『一個中國』會被認為是指中華人民共和國，對我方不利」。陸委會同時要求陳長文不得對新聞界表示「一個中國」已大部分達成共識，反而必須說「一個中國」還有很多未達成共識。這起後方決策官員對前線談判代表在「一個中國」表述方式上的質疑，成為幾個月後陳長文在1992年2月主動請辭的導火線之一。³⁴必須說明，陸委會在1990年10月成立時，初任主委雖是施啟揚，不過僅半年多，1991年6月起改由黃昆輝擔任第二任主委。這項人事案究竟背後原因為何？郝柏村何以接受被視為李登輝人馬的黃昆輝入主陸委會？當事人未曾公開說明。³⁵不過陳長文接到的陸委

「國統綱領」文件，為臺灣與中國統一規劃了「近程——交流互惠階段」、「中程——互信合作階段」、「遠程——協商統一階段」等三步驟。由於國統會係總統之諮詢機構，並非政府法定機關，因此國統綱領事實上並不擁有任何法律效力。相關內容，參考李福鐘，《國統會與李登輝大陸政策研究》，頁62-71。

³² 〈兩岸協商打擊犯罪 發表共識略有出入〉，《聯合報》，臺北，1991年11月6日，版1。

³³ 〈三天會商 馬拉松式激辯〉，《聯合報》，臺北，1991年11月7日，版3。

³⁴ 歐陽聖恩，《再見，白手套——海基會二〇〇〇日》（臺北市：商周文化事業公司，1997年），頁55-56。

³⁵ 當時擔任《聯合報》採訪主任的周玉蔻，在她1993年的專書中稱：「黃昆輝出任陸委會主委，李郝之間的考量過程，未曾對外說明。」見周玉蔻，《李登輝的一千天》，頁264。

會指示，顯然代表了黃昆輝主委的意思。

總而言之，「一個中國」問題在臺、中雙方 1991 年開始準官方接觸之後，已經是一個不能不解決的燙手山芋。

最後行政院將這個問題丟給國統會，由已被增補為國統會委員的黃昆輝在 1992 年 4 月 25 日召開的國統會第七次委員會議上提議：「如何界定『一個中國』之涵義？」³⁶ 國統會則在 8 月 1 日召開的第八次委員會議上通過了政府「關於『一個中國』的涵義」文件，全文如下：

- 一、海峽兩岸均堅持「一個中國」之原則，但雙方所賦予之涵義有所不同。中共當局認為「一個中國」即為「中華人民共和國」，將來統一以後，臺灣將成為其轄下的一個「特別行政區」。我方則認為「一個中國」應指一九一二年成立迄今之中華民國，其主權及於整個中國，但目前之治權，則僅及於臺澎金馬。臺灣固為中國之一部分，但大陸亦為中國之一部分。
- 二、民國三十八年（公元一九四九年）起，中國處於暫時分裂之狀態，由兩個政治實體，分治海峽兩岸，乃為客觀之事實，任何謀求統一之主張，不能忽視此一事實之存在。
- 三、中華民國政府為求民族之發展、國家之富強與人民之福祉，已訂定「國家統一綱領」，積極謀取共識，開展統一步伐；深盼大陸當局，亦能實事求是，以務實的態度捐棄成見，共同合作，為建立自由民主均富的一個中國而貢獻智慧與力量。

即是這份文件的第一點，被當時臺灣媒體稱為「一個中國，各自表述」。

1992 年 10 月 27 日，海基會法律服務處處長許惠祐率團前往香港，與中國海協會諮詢部副主任周寧就兩岸官方文書認證問題展開會談。³⁷ 10 月

³⁶ 黃昆輝在國統會第七次委員會議上之發言，見國統會幕僚小組編印，〈國家統一委員會第七次委員會議紀錄〉，頁 36-37，收入「國家統一委員會檔案」，卷十五，「國統會委員會議」，〈國家統一委員會全體會議開會通知〉，檔案管理局藏，檔號：A200000000A/0081/2050604/1/6/010。

³⁷ 日後 1993 年 4 月 29 日辜汪會談簽署之協議，正式名稱為《兩岸公證書使用查證協議》。

29日，周寧再次提出「一個中國」問題。由於海協會事先已得知許惠祐獲得行政院陸委會授權，將提出數種表述方式，³⁸ 因此海協會亦準備好五種文本，作為與許惠祐協商的依據。周寧所提出的五種文字表達方案為：

- 一、海峽兩岸文書使用問題，是中國的內部事務。
- 二、海峽兩岸文書使用問題，是中國的事務。
- 三、海峽兩岸文書使用問題，是中國的事務。考慮到海峽兩岸存在不同制度（或國家尚未完全統一）的現實，這類事務有其特殊性，通過海峽兩岸關係協會、中國公證員協會與海峽交流基金會的平等協商，予以妥善解決。
- 四、在海峽兩岸共同努力謀求國家統一的過程中，雙方均堅持一個中國之原則，對兩岸公證文書使用（或其他商談事務）加以妥善解決。
- 五、海峽兩岸關係協會、中國公證員協會與海峽交流基金會依海峽兩岸均堅持一個中國之原則的共識，通過平等協商，妥善解決海峽兩岸文書使用問題。³⁹

相對的，許惠祐也提出了我方的五項表達方式：

- 一、雙方本著「一個中國，兩個政治實體」的原則。
- 二、雙方本著「謀求一個民主、自由、均富、統一的中國，兩岸事務本是中國人的事務」的原則。
- 三、鑒於海峽兩岸長期處於分裂狀態，在兩岸共同努力謀求國家統一的過程中，雙方咸認為必須就文書查證（或其他商談事項）加以妥善解決。
- 四、雙方本著「為謀求一個和平民主統一的中國」的原則。

³⁸ 周寧之所以知道我方將提出關於「一個中國」的數種表述方式，係稍早（9月17日）海基會秘書長陳榮傑（陳長文之繼任者）前往廈門與海協會秘書長鄒哲開會見面時所透露。相關細節內容，參考歐陽聖恩，《再見，白手套——海基會二〇〇〇日》，頁70-72；方鵬程，《臺灣海基會的故事》（臺北市：臺灣商務印書館，2005年），頁79。

³⁹ 海峽兩岸關係協會編，《“九二共識”歷史存證》，頁55。

五、雙方本著「謀求兩岸和平民主統一」的原則。⁴⁰

結果中國海協會拒絕接受許惠祐所提的五項文字版本，於是會談從 29 日延續至 30 日上午，有關「一個中國」應該如何表述的問題，還是無法突破。30 日下午，獲得陸委會授權後，許惠祐再次提出了我方修改後的新版「一個中國」三種表述方式，分別是：

- 一、鑒於中國仍處暫時分裂之狀態，在海峡两岸共同努力謀求國家統一的過程中，由於兩岸民間交流日益頻繁，為保障兩岸人民權益，對於文書查證，應加以妥善解決。
- 二、海峡两岸文書查證問題，是兩岸中國人間的事務。
- 三、在海峡两岸共同努力謀求國家統一的過程中，雙方雖均堅持一個中國的原則，但對於一個中國的涵義，認知各有不同。惟鑒於兩岸民間交流日益頻繁，為保障兩岸人民權益，對於文書查證，應加以妥善解決。⁴¹

對於我方的這一最後版本，周寧仍然不願接受。於是許惠祐提議，雙方未來在簽署協議時，建議不將「一個中國」四字載入文件，而僅以「口頭表達」的方式各自發表聲明，陳述己方對於「一個中國」的不同認知，以迴避文字表述始終無法取得共識的難題。對於許惠祐的這個提議，周寧拒絕接受。中國海協會代表團最後在 11 月 1 日中午離開香港，許惠祐則繼續在香港等候 4 天，然而海協會並無返回香港繼續協商的打算。11 月 5 日，許惠祐率團回到臺灣。香港會談以失敗告終。

當 11 月 1 日中午海協會代表團離開香港之後，許惠祐曾公開發表五點聲明，說明香港會談破裂的原因。許惠祐指責中國方面總是將文書查證問題與「一個中國」的政治問題相互牽扯，海基會已建議：「在彼此可以接受的範圍內，各自以口頭方式說明立場就可以」，但海協會並沒有肯定的答覆。⁴²待許惠祐回到臺北，陸委會亦發表新聞稿，對香港會談之所以「功

⁴⁰ 蘇起、鄭安國主編，《「一個中國，各自表述」共識的史實》（臺北市：國家政策研究基金會，2003 年修訂三版），頁 40。

⁴¹ 蘇起、鄭安國主編，《「一個中國，各自表述」共識的史實》，頁 40。

⁴² 李福鐘，《國統會與李登輝大陸政策研究》，頁 93-94。

虧一簣」提出說明。陸委會在新聞稿中表示，「香港商談」功虧一簣的原因有四個，分別是：「中共凸顯政治企圖」、「中共海協會缺乏誠意」、「中共海協會代表授權不足」、「商談時間太短」。⁴³

但就在許惠祐仍留在香港苦苦等待海協會代表返回談判桌之際，1992年11月3日上午，海協會副秘書長孫亞夫突然以電話告知海基會秘書長陳榮傑，表示海協會「尊重並接受海基會所提，以口頭方式表述『一個中國』原則的建議」，至於口頭表述的具體內容，仍待「雙方另行協商」。⁴⁴面對海協會以這種極不正式的電話告知方式，聲明接受「以口頭方式表述『一個中國』原則」，當天中午海基會立即以信函回覆海協會，希望對方派員返回香港，將中斷的協商繼續完成。然而海協會顯然並無此打算，也因此許惠祐一直等到11月5日才返回臺北。也就是說，除了孫亞夫的這通電話，香港會談實際上並無任何書面文字的紀錄，證明雙方確實就「一個中國」達成何種承諾或默契。正因為1992年10月的香港會談沒有任何簽署聲明或正式文件，因此後來所謂兩岸在1992年曾經達成「九二共識」這回事，遂成為各說各話的「羅生門」。

但就在臺灣官方對於孫亞夫的這通電話尚未決定該如何反應之際，中國已搶先一步，透過官媒新華社在同一天（11月3日）稍晚發布新聞稿，指稱：

今天上午……在這次工作性商談中，「海基會」建議採用兩會各自口頭聲明的方式表述一個中國原則。……「海協會」經研究後，尊重並接受「海基會」的建議。至於口頭表述的具體內容，則將另行協商。⁴⁵

更精簡一點說，北京已先咬定臺灣方面主動提出「各自口頭聲明的方式表述一個中國原則」，而海協會「經研究後」，尊重並接受。

但許惠祐在10月30日當天明明說的是：雙方「以口頭表達方式各自發表聲明，陳述己方對於『一個中國』的不同認知，以迴避文字表述始終無法取得共識的難題」。中國決策部門在周寧將相關訊息帶回北京後，採

⁴³ 蘇起、鄭安國主編，《「一個中國，各自表述」共識的史實》，頁34-39。

⁴⁴ 李福鐘，《國統會與李登輝大陸政策研究》，頁95。

⁴⁵ 李福鐘，《國統會與李登輝大陸政策研究》，頁95-96。

取斷章取義手法，將之轉換為「各自口頭聲明的方式表述一個中國原則」。這就是經海協會仔細「研究」，認為可以截頭去尾、重新剪貼，符合其需要的文字版本。

面對中國耍的手段，行政院方面怎麼看待？據李登輝追述，行政院長郝柏村的評語如下：

中共表示我方可以用口頭表示對一個中國的看法，但卻是透過新華社來表達，又另外以電話通知海基會秘書長陳榮傑，並沒有直接的文字證明它同意我們對一個中國的說法，這就是中共一貫的手法，既不可靠，也不可信賴。⁴⁶

但這只是郝柏村私底下的口頭抱怨，中華民國政府部門並沒有正式的官方說法反駁新華社這篇電文。大約兩週後，11月16日海協會傳真一紙信函給海基會，提出：

為使海峽兩岸公證書使用問題商談早日克盡全功，現將我會擬作口頭表述的要點函告貴會：海峽兩岸都堅持一個中國的原則，努力謀求國家的統一。但在海峽兩岸事務性商談中，不涉及「一個中國」的政治含義。本此精神，對兩岸公證書使用（或其他商談事務）加以妥善解決。

我會建議，在貴我兩會約定各自同時口頭聲明之後，在北京或臺灣、廈門或金門繼續商談有關協議草案中某些有分歧的具體業務問題，並由貴我兩會負責人簽署協議。

海峽兩岸關係協會 1992年11月16日⁴⁷

在自導自演「海峽兩岸都堅持一個中國的原則，努力謀求國家的統一」的劇情之後，中國海協會提出了一個令臺灣府、院、會都抗拒不了的提議：「在北京或臺灣、廈門或金門繼續商談有關協議草案中某些有分歧的具體業務問題，並由貴我兩會負責人簽署協議。」就是這個提議，促成了1993年4月下旬的新加坡辜汪會談，讓兩岸涉及公權力的政府、民間事務得以

⁴⁶ 李登輝受訪，鄒景雯採訪記錄，《李登輝執政告白實錄》，頁190。

⁴⁷ 蘇起、鄭安國主編，《「一個中國，各自表述」共識的史實》，頁42-46。

有最起碼的開展。⁴⁸然而，也由於 11 月 3 日孫亞夫的那通電話和當天新華社的新聞稿，造成往後糾纏近三十年的「一中各表」或「各表一中」爭議。雙方是不是真的曾在 1992 年香港會談中達成所謂「九二共識」，成為各說各話的公案，平添許多政治口水和紛擾。

伍、務實決策

平心而論，在 1992 年 10 月香港會談不歡而散之後，李登輝並沒有公開駁斥或反對新華社 11 月 3 日的報導，也默默接受了海協會 11 月 16 日傳真來函中有關海基、海協兩會負責人進一步簽署協議的提議。就這一點來說，再次說明李登輝不論在面對中國事務或是國內的政治分歧，仍是以務實主義為其最優先考量。拿國統會來說，李登輝 2000 年總統卸任後曾經如此解釋其決策，他說：

國統會設置的目的，當時最迫切待解的是求取兩岸關係的穩定發展，減少兩岸猜忌，以及我方內部的歧見，以爭取憲政改革的時間，因此使用了「國家統一」的帽子。⁴⁹

李登輝在這裡明確指出國統會只是個「帽子」，帽子可以遮風避雨，卻也不需要一定代表「裡子」。只要能夠拿來換取更迫切需要的階段性目標——對此一階段的李登輝來說是憲改，那麼即使暫時戴一下「國家統一」這頂帽子，李登輝並不介意。

從國統會 1993 年之後的運作狀況，可以看出李登輝雖然在 1990 至 1992 年間頗認真試戴這頂帽子，但等 1993 年辜汪會談順利召開後，李登輝就將帽子束之高閣。⁵⁰從這裡可以看出，李登輝並不那麼愛這頂帽子，

⁴⁸ 包含兩岸掛號郵件查詢及補償事宜、政府公文書（協議中稱作「公證書」）使用認證，都是在 1993 年辜汪會談時達成並簽約的協議。

⁴⁹ 李登輝受訪，鄒景雯採訪記錄，《李登輝執政告白實錄》，頁 182。

⁵⁰ 根據總統府在 1990 年 9 月頒布的《國家統一委員會設置要點》，國統會委員會議應每兩個月集會一次。然而事實上，1993-1994 年整整兩年期間，國統會委員會議一次也沒有召開。1995 年至 1999 年間，也只是象徵性每年召開一次。參考李福鐘，《國統會與李登輝大陸政策研究》，頁 22-23 之國統會歷次全體委員會議召開時間表。

在 1993 年 2 月郝柏村辭去行政院長之後，連戰接棒組閣，李登輝實際掌握中國政策主導權，此時已不再需要國統會的「諮詢」角色。為此國統會遭到冷落，並不令人意外。⁵¹ 從這裡也可以看到李登輝在 1993 年之後愈趨強勢的領導風格。

既然如此，何不乾脆直接廢除國統會？

其實李登輝確實考慮過廢除國統會。1995 年 1 月 27 日，為了決定是否重開久已未舉行的國統會委員會議及人事改組相關事宜，在總統府四樓會議室召開了一場「總統府國家統一委員會簡報會議」，參加者包括李登輝總統、李元簇副總統、行政院長連戰、總統府秘書長吳伯雄、國安會秘書長丁懋時、國民黨秘書長許水德、內政部長黃昆輝、陸委會主委蕭萬長、國安局局長殷宗文、總統府副秘書長戴瑞明。這份名單，實際上代表著當時國民黨政府的最高決策層。在一輪發言之後，眾人口徑一致，認為國統會有繼續存在之必要，而且不宜更名。李登輝在聽取眾人意見之後，作出如下結論：

國統會具有象徵性及宣示性的意義，「國家統一綱領」也發揮主導與穩定兩岸關係的作用，國統會應繼續存在。⁵²

所以，李登輝是以國統會所具備的「象徵意義」及其在穩定與中國關

⁵¹ 固然國統會委員會議自 1993 年後即鮮少召開，然而國統會另設有「研究委員會」和「幕僚小組」，其中研究委員會議主要由學者專家組成，擔負就特定議題進行專案研究的任務，因此即便 1993-1994 年間委員會議停止召開，但研究委員會仍維持至少每年召開一次的頻率。見李福鐘，《國統會與李登輝大陸政策研究》，頁 23。另根據國統會研究委員並身兼幕僚小組研究組組長曾永賢的口述，國統會實際運作的 9 年期間，全體研究委員一共承接並提出了四十幾項專案報告，對於李登輝總統在外交及中國政策的決策上，有相當的助益。見曾永賢口述，張炎憲、許瑞浩訪問，《從左到右六十年：曾永賢先生訪談錄》（臺北市：國史館，2010 年），頁 227-232。由此可見，李登輝固然從 1993 年起不再重視國統會委員會議的象徵性角色，但對於由學者專家組成的研究委員會議，李登輝仍倚重其研究分析的功能，並維持其正常運作。可以說，這也是李登輝務實性格的另一層面表現。

⁵² 李元簇、連戰、丁懋時等人在會議上的意見，以及李登輝最後所做總結，見「總統府國家統一委員會簡報會議紀錄」，「國家統一委員會檔案」，卷四，「國家統一委員會委員及研究委員聘解任」，〈國家統一委員會委員及研究委員聘解任〉，《總統府》，檔案管理局藏，檔號：A200000000A/0079/2050602/2。

係的功能考量下，保留了國統會建制，而非以立場宣示或空泛的原則問題來決定其去留。

李登輝作為後威權時代影響臺灣政治結構與國家體制走向的關鍵人物，其施政與決策的務實作風，明顯貫穿在各個層面的多項問題上。在中國政策方面，本文認為這種純粹務實的思考，鑿痕更加顯著。成立並保留國統會是務實考量，派遣兩岸密使同樣出於務實考量，甚至保持沉默不為1992年11月中國海協會的小動作而壞了召開辜汪會議的大局，同樣也出於務實的考量。

這一種在中國政策上的務實派作風，在2000年政黨輪替之後明顯被繼任的陳水扁總統改變或甚至放棄了。固然陳水扁在2000年5月20日就職演說中，主動提出「四不一沒有」的承諾，所謂的「一沒有」，就是「沒有廢除國統綱領和國統會的問題」。⁵³然而陳水扁8年任內，未再聘任相關委員或召開任何委員會議。2006年2月27日，更在國安高層會議上裁示國統會「終止運作」，不再編列預算，原負責業務人員歸建；「國家統一綱領」「終止適用」，並依程序送交行政院查照。⁵⁴尤其，2002年8月3日「世界臺灣同鄉聯合會」上，陳水扁提出「一邊一國」。⁵⁵陳水扁所作的這些重大決策，目標都不在維繫臺、中之間脆弱的和平或勉為其難維持臺海無事，而是以宣示立場和維持路線正確為出發點。當然，如此一來就不可能期望中國方面願意維持李登輝時代對臺政策「統戰先行」、文攻武嚇扮演側翼的模式；而是倒過來，變成「文攻武嚇先行」、統戰作為側翼。也因此，陳水扁執政8年間，反而是中國採行了蔣經國的「三不」模式——對民進黨政府不妥協、不接觸、不談判。

限於主旨與篇幅，本文不打算進一步討論李登輝模式或陳水扁模式，甚至是馬英九模式或蔡英文模式，何者才是臺灣最好的對中政策。但至少，本文想突顯一點，即李登輝擔任總統12年任內，創造了一種「談談、打打、檯面上步步為營、檯面下密使穿梭」的高難度操作形態。這樣子的對中政策，從1991年海基、海協兩會談判與密使溝通雙軌進行開始，經歷1995-

⁵³ 〈陳水扁總統就職演說全文〉，《自立晚報》，臺北，2000年5月20日，版4。

⁵⁴ 李福鐘，《國統會與李登輝大陸政策研究》，頁161。「國統綱領」1991年曾送行政院第2223次會議通過，所以依程序，「終止適用」必須再送行政院查照。

⁵⁵ 李福鐘，《國統會與李登輝大陸政策研究》，頁168-169。

1996 年臺海軍事危機，再到 1998 年辜汪上海會晤，隔年「兩國論」推出為止，高潮迭起，令人目不暇給。而至少當 1993 年 4 月臺中雙方在新加坡舉行「辜汪會談」時，這一操作方式已漸趨成熟、定型。這是臺灣前所未見的中國政策，並成為往後二十餘年間，三位繼任總統與中國互動的參考範本。至於三位繼任總統偏愛這本教科書中的哪一套招式，則必須留待另有機會再行申論。

陸、結論

臺灣在解嚴之後如何制定及執行對中國政策，是一個高度複雜的政治難題，考驗歷任總統的智慧、誠信、判斷力，以及對於國家定位的理解和忠誠度。李登輝總統在 12 年執政期間，從蔣經國所留下的「三不政策」窠臼中破繭而出，開創了關於中國政策的政府機制，同時還嘗試了各種可能的操作手法，以資繼任者參考學習。這是李登輝留給臺灣的珍貴遺產，也是作為一位偉大政治領袖所奠下的政策典範。

不容諱言，李登輝在 1988-2000 年間能夠以個人意志貫徹其在外交及中國政策上的強勢領導，其實有賴蔣經國所留給他的威權統治體制。⁵⁶ 在蔣氏父子所建構的威權體制於 1990 年代逐步瓦解崩潰，並於 2000 年隨國防二法立法及第一次政黨輪替而走入歷史之前，⁵⁷ 李登輝身為「以黨領政」的權力核心，不論政策或決策，遭遇來自在野黨或媒體輿論的挑戰都仍在可控可防的範圍內。再衡諸 1990 年代三次立委選舉（1992、1995、1998），以及李登輝主政期間三次縣市長暨縣市議會選舉（1989、1993、1997），國民黨不論在國會或地方，始終是名符其實的執政黨。擁有黨主

⁵⁶ 有關兩蔣（蔣介石與蔣經國）的威權統治概述，參考李福鐘，〈蔣經國晚年接班危機與威權體制鬆動〉一文之前言，《臺灣風物》，第 71 卷第 3 期（2021 年 9 月），頁 57-62。

⁵⁷ 筆者曾於另文提出兩蔣威權體制的明確起迄時間，即從 1949 年 5 月頒布臺灣省戒嚴令起，迄 2000 年國防二法（《國防法》、《國防部組織法》）完成立法，政黨組織依法退出軍隊，以及同年發生第一次政黨輪替，威權時代的「以黨領政」模式戛然而終，臺灣歷史上的威權體制才真正落幕。見李福鐘，〈蔣經國晚年接班危機與威權體制鬆動〉，頁 60。就此而言，其實在李登輝執政的 1988-2000 年間，固然已進入所謂「後威權時代」，然而威權統治的遺緒並未完全結束。

席權力的李登輝，除了 1993 年郝柏村去職之前的黨內權力鬥爭及掣肘，威權時代所留下來的黨國機器，仍賦予他絕對的決策優勢。因此本文所稱在他 12 年總統任內所進行的高難度中國政策操作，或許很難在 2000 年之後由民主選舉所產生的國家元首再予複製。

不過，本文所強調者，在於李登輝開創了一系列的中國政策光譜，從公開與私下的官方對話，到兵凶戰危的軍事對抗；從試圖突破中國國際封鎖的務實外交，到意在限制臺商大舉西進的戒急用忍，⁵⁸ 不容否認，李登輝擔任總統期間，確實將各個層面的對中政策，從政治、外交到軍事、經貿，逐一架構了可能的操作模式並測試出各自具體成效。就算成果或許褒貶不一，然而絕對足以提供後續的中華民國總統及各層級政府官員，在執行類似政策時的寶貴參考經驗。

而其中最具價值的參考典範，理當是當臺灣在面對中國強大的統戰與政軍經濟壓力時，如何在「對話」與「對抗」之間，找到最佳的平衡點與支撐點，同時還能夠維持住國家的主權及尊嚴。對此，李登輝在 1990 年代的 10 年間，無疑做出了十分具有啟發性的示範。

最後必須解釋，筆者之所以選擇以 1993 年作為李登輝總統中國政策的研究斷限，原因正如本文標題所揭示，從 1988 年繼任總統到 1993 年 4 月新加坡「辜汪會談」舉行，是李登輝中國政策的重要起步階段。在這 5 年中由政府內部的機構建置到與中國官方展開談判溝通，李登輝基本上已經從決策到執行、由檯面上到檯面下，掌握了政府體制與決策的領導權力，同時也與以江澤民為首的中國政府部門建立起互動模式。限於篇幅，本文無法再就 1993 年之後臺海兩岸的政經、外交、軍事風雲一一加以評論，尤其自 1993 年 5 月 17 日外交部公開發表《中華民國參與聯合國說明書》起，兩岸關係瞬間從 4 月「辜汪會談」的和諧氣氛轉向交相指摘的口水戰。

⁵⁸ 自 1987 年 11 月開放兩岸探親開始，臺商前往中國投資漸成趨勢，尤其 1990 年代起在鄧小平「發展才是硬道理」的政策指導下，以江澤民為首的中共決策層極力吸引外資，臺灣資金亦源源不絕前進中國。對於這一發展，李登輝並未嚴加禁止，但仍於 1996 年 9 月拋出「戒急用忍」主張，限制高科技、金額過鉅之投資案前往中國。本文限於篇幅，無法一一詳細討論，但筆者認為，即使在臺商大規模西進投資的問題上，身為經濟學家的李登輝，仍然採取了務實原則，遵循謀求臺灣產業轉型及新世代產業本土扎根的決策主軸。這一施政路線的正確性，就 2020 年前後臺灣高科技產業逐漸完成產業轉型的情況來看，是可以被肯定的。

這一緊張狀態，將一直延續到 1996 年臺海危機之後。

即使無從針對李登輝 12 年執政期間的中國政策作完整評述，然而 1988 年起的開頭 5 年，我們仍可看出李登輝所努力建構的對中決策及執行機制，以及與中國當局互動模式的摸索成形。不妨說，在這 5 年間所獲得的經驗，在在奠定了李登輝往後 7 年執政期間整個中國政策的基礎。