

涉台外交政策演变过程及其特点和主要影响因素

(1949—2007)

□ 郭震远

〔关键词〕涉台外交政策、演变过程

〔提要〕1949年到2007年的近60年中，中国涉台外交政策经历了四个历史时期的演变过程。演变过程的主要特点是：始终坚持一个中国原则；涉台外交工作在整体外交工作中的特殊地位有所变化，为整体对台工作服务的重要性增强；涉台外交政策的内容不断丰富，灵活性和务实性增强。涉台外交政策演变过程的主要影响因素是：我国国际环境及其变化和整体外交政策及其变化、海峡两岸关系及其变化和整体对台政策及其变化。

〔中图分类号〕D829.12

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2011) 6期0020-11

〔完稿日期〕2011年8月30日

〔作者简介〕郭震远，中国国际问题研究所研究员

涉台外交工作，即中国整体外交工作中与台湾问题直接或间接相关的部分，从1949年10月中华人民共和国成立至今，一直是整体外交工作的重要组成部分。同时，涉台外交工作与整体对台工作也有着密不可分的紧密联系。

在1949年以来的不同历史时期中，涉台外交政策经历了持续的演变过程。深刻认识涉台外交政策演变过程及其主要特点，以及影响演变过程的主要因素，对于准确判断与把握未来涉台外交政策应有的取向，具有重要意义

和影响。

一、涉台外交政策演变过程

在1949年至2007年的近60年中，涉台外交政策的演变过程，包含了四个不同的历史时期。这四个历史时期的确定标准各不相同。更重要的是，在每个历史时期，涉台外交政策在整体外交政策中的地位、涉台外交政策的目标和主要措施等，都各不相同。

(一) 1949—1971年

从1949年10月中华人民共和国成立，到1971年10月中华人民共和国恢复在联合国及其安理会的合法席位，这是中华人民共和国建立并不断巩固的历史时期。这一时期卓有成效的外交工作，为实现国家政权的巩固做出了重大的历史性贡献。而涉台外交作为整体外交工作的重要组成部分，在其中发挥了特殊的重要作用。

1949年10月中华人民共和国一成立，就面临着以美国为主的国际孤立、封锁，以及军事包围、遏制，这是对新中国生存和安全最直接、最严重的国际威胁。所以，打破国际孤立、封锁，削弱军事包围、遏制，成为这一阶段中国整体外交工作的基本目标和任务。

中华人民共和国成立后，退踞台湾及其他若干岛屿的国民党当局，在美国的军事保护和政治、经济支持下，坚持与大陆对抗，从而导致中国内战长期延续。同时，海峡两岸在国际上争夺中国合法代表地位的斗争十分激烈。由于得到美国和其他西方大国的支持，这一阶段海峡两岸在国际上的斗争中，台湾方面居于较有利地位。主要表现是，与“中华民国”建交的国家多于与中华人民共和国建交的国家；在联合国及其他重要国际组织中的中国席位，均被“中华民国”占据，等等。

历史事实表明，在1949年到1971年的这一阶段中，争取打破国际封锁、孤立，削弱军事包围、遏制的外交努力，实际上就是大陆与台湾方面，在国际上激烈斗争的主要表现。这决定了涉台外交必然是这一阶段整体外交政策最重要的特殊内容之一。首先，将一个中国原则法律化^[1]，确立了一个中国

[1] 1949年9月29日，第一届全国政协第一次全体会议通过的《共同纲领》第56条。

原则在整体外交政策中不可动摇的基础性地位；其次，明确了非社会主义国家与新中国建交，必须“经过谈判建交”的原则^[2]，以及明确体现一个中国原则的，谈判的三个“前提条件”^[3]；第三，在不损害一个中国原则的前提下，根据不同情况，适当地灵活处理与一些国家的关系。例如，芬兰由于当时既没有与“中华民国”建交，也没有加入联合国，因此中芬建交未经谈判程序^[4]；而虽与“中华民国”断绝了正式外交关系，但实际上仍然在联合国对台湾予以支持的英国、荷兰，中国只与之建立“半外交关系”，互设“代办处”。

（二）1972—1978年

从1972年正式启动中美关系正常化，到1978年12月中共十一届三中全会召开，以及宣布中美建交，这是中国外交工作取得突破性进展，国际环境发生根本性转变的历史时期。这一时期中，涉台外交继续在整体外交工作中表现出重要的特殊影响。

1972年2月尼克松访华，中美关系正常化进程正式启动，以及1978年12月宣布中美建交；日本等西方主要国家全部与中国建交，7年中增加建交国64个。这些表明，对新中国的国际孤立、封锁已彻底被打破，军事包围和遏制也大为削弱，中国的国际环境得到根本改善。同时，随着中国国际地位和作用的不断增强，整体外交工作的内涵明显地更为丰富。在继续坚定维护领土主权完整和国家安全的同时，积极参与各领域的国际合作，开始成为中国整体外交工作的重要内容。

进入70年代，海峡两岸的综合实力对比发生了根本性的变化，大陆方面已居于对台湾的明显优势地位。在涉台外交态势方面，大陆方面也已具有明显优势。不仅在联合国和其他国际组织中，中华人民共和国成为中国唯一合法代表，与中华人民共和国建交的国家数量，也已经大为超过与“中华民国”

[2] 《毛泽东外交文选》，北京：中央文献出版社、世界知识出版社，1994年12月，第116、117页。

[3] 即：（1）凡愿与我建交的国家，必须同盘踞在台湾的国民党集团断绝外交关系；（2）对新中国采取友好态度，支持其恢复在联合国的合法席位；（3）经过谈判证明其尊重中国主权的诚意。见《中华人民共和国外交史》（第一卷），北京：世界知识出版社，1994年7月，第2页。

[4] 《中华人民共和国外交史》（第一卷），第308-316页、第302页。

建交国的数量。到1978年底，中华人民共和国的建交国有116个，而“中华民国”的“邦交国”只有24个。

在1971年至1978年期间，涉台外交工作仍然在整体外交工作中占有特殊的重要地位。在与所有国家，特别是西方国家的建交谈判中，按中方要求处理台湾问题，都是谈判能否顺利进行的关键。但具体的处理方式，却针对不同国家予以灵活、务实的处理。这在中美建交谈判的过程中有最充分表现。美国是插手、干涉台湾问题的最主要外部势力。所以，在中美关系正常化和建交谈判中，中方始终坚持必须以美国接受一个中国原则为前提，并明确提出了“断交、废约、撤军”的建交三原则^[5]。但对于美国如何表示其接受的态度，则表现了很大的灵活性和耐心，最终经过七年多实现了中美建交。70年代以来，在与绝大多数相关国家建交的公报中，都有以不同方式表述的“台湾是中华人民共和国领土不可分割的一部分”，“承认中华人民共和国政府为中国唯一的合法政府”的明确宣示。这一做法一直延续到2007年。这充分表现了大陆方面对于在国际上坚决反对制造“两个中国”、“一中一台”的高度重视。

（三）1979—1993年

从1979年1月1日全国人大常委会发表《告台湾同胞书》，到1993年4月第一次“汪辜会谈”，这是国际形势酝酿并开始第二次世界大战结束以来最重大转折，以及中国整体外交工作开始重大调整的历史时期。这一时期中，海峡两岸关系也开始出现重要变化。这些变化共同促成了涉台外交政策的重要调整。

1979年底苏联入侵阿富汗，苏攻美守态势更为突出。但仅到八十年代中期，苏联就颓势尽显，迅速而明显地衰落，直至1991年底解体。苏联解体、两极格局瓦解、冷战结束，世界进入走向多极格局的过渡时期，充满挑战和机遇。1978年底的中国共产党十一届三中全会后，整体外交工作明确了为现代化建设和改革开放服务的基本方针，开始了1949年以来最广泛、最深刻的调整，并不断取得重大进展。在这一个过程中，我国整体外交工作具有了前所未有的广泛内涵，国际地位和影响持续增强，初步形成了有利于现代化

[5] 《中华人民共和国外交史》（第三卷），北京：世界知识出版社，1999年，第370页。

建设和改革开放的和平稳定的国际环境。

《告台湾同胞书》提出“在解决统一问题时尊重台湾现状和台湾各界人士的意见，采取合情合理的政策和办法，不使台湾人民蒙受损失”，标志着大陆方面对台方针政策的重大转变。其后，叶剑英、邓小平多次对于通过“和平统一”、“一个国家、两种制度”，解决台湾问题，实现祖国统一，进行了全面、深入地阐述，形成了“和平统一、一国两制”的基本方针。1987年10月，台湾当局同意开放台湾居民经第三地转赴大陆探亲。1993年4月，大陆海协会会长汪道涵与台湾海基会会长辜振甫会晤。至此，两岸关系实现了1949年以来最重大的转折。但李登辉1988年1月在台湾岛内执政后，逐渐暴露出制造“两个中国”、“一中一台”的图谋，成为两岸关系发展的严重隐患。

在1979年到1993年期间，涉台外交工作面临一些重要的新情况，因而涉台外交政策需进行相应调整。首先，我国国际环境较1978年之前已明显缓和，维护领土主权完整和国家统一的基本任务的紧迫性、严峻性随之减少。同时，整体外交工作的内涵不断丰富。涉台外交在整体外交工作中的特殊地位开始变化。第二，在大陆不断扩大参与国际组织和国际合作，以及两岸关系有所缓和的形势下，台湾参与某些国际组织和国际合作的问题，已成为我国在参与国际组织与国际合作中必须处理的重要问题。例如，1985年11月，解决台湾参加“亚洲开发银行”问题；1991年10月，处理台湾参加亚太经合组织（APEC）问题。第三，在两岸关系有所缓和的同时，在国际上制造“两个中国”、“一中一台”，甚至“台独”，越来越明显地成为台湾当局的重要政策。例如，1991年6月，台湾当局明确提出“务实外交”、“全方位外交”的主张；1993年6月，台湾当局决定开始争取“参与联合国”；自1994年初开始，李登辉积极推行“度假外交”、“过境外交”、“南向政策”等，积极推进“务实外交”成为其既定政策。此外，台湾当局始终大力争取增加“邦交国”数量，特别是积极争取大量购买先进的武器装备，例如1992年9月向美国购买150架F-16A/B型战斗机，1992年12月向法国购买60架幻影战斗机。伴随1949年以来最复杂的涉台外交形势和任务的出现，大陆涉台外交政策开始进行相应的重要调整，包括：逐步明确了涉台外交工作为整体对台工作服务的基本任务；在不制造“两个中国”、“一中一台”的前提下，灵活处理台湾参与某些国际组织、国际合作问题；高度重视在国际上反对制造“两个中国”、“一中一台”，以及反对“台独”；在国际上关注维护台湾同胞的合法权益，等等。

(四) 1994—2007年

从1994年到2008年5月台湾岛内第二次“政党轮替”，这是冷战结束后，世界持续发生巨大而深刻变化，我国国际地位和影响得到前所未有增强的历史时期。在这一时期错综复杂的国际形势及其变化中，中国整体外交工作经受了考验，不仅确保了和平稳定的国际环境，而且在我国综合国力持续增长的基础上，有效推进了成为世界大国的进程。同时，涉台外交工作经历了国际上激烈的反“台独”、反分裂斗争，涉台外交政策日益成熟。

90年代中期以前，美国及其他西方大国一度认为，由于苏联解体，中国国际战略地位有所下降，因而在与我国的关系中，包括在涉台问题上，采取了一些严重损害中方利益的动作，例如美、法向台湾出售军用飞机等。但中国始终保持稳定和持续较快发展，在经历了东亚金融危机、国际反恐，以及处理各种全球性问题的背景下，国际地位和影响达到前所未有的重要程度。所以，90年代中期之后，特别是进入21世纪以来，美国和其他西方国家，以及几乎所有其他国家，对于中国以及各自与中国关系的重视，都达到前所未有的程度。这是1949年以来，我国国际环境最重要、最深刻的变化，对涉台外交工作也有着深远影响。

1994年到2007年期间，是1949年以来两岸关系最复杂的时期。在两岸经贸往来、人员交流持续较快发展，并已达到很大规模的同时，以反“独”促统为主要内容的两岸政治对抗，也达到前所未有的程度。90年代初以来的两岸经贸往来、人员交流，尽管具有明显的单向性（即基本上只是从台湾流向大陆，而不是双向进行，以及由此引发的不平衡性），但到2007年底，当年的两岸经贸总额已达到1245亿美元，其中台湾的顺差为775亿美元；人员往来为485万人次；大陆是台湾第二大出口市场，第一大顺差来源。可李登辉、陈水扁极力推进“台独”路线，在岛内大搞“去中国化”、“废省”、“总统直选”、“入联公投”等，力图确立“台湾主体意识”；在国际上则大力推进“务实外交”、“重返联合国”、扩大“邦交国”数量、发展与“非邦交国”的“实质关系”，以及坚持军购，等等。这导致两岸的统“独”对抗严重激化，台湾海峡局势一再陷于高度紧张。

在激烈的反“台独”、反分裂斗争中，涉台外交在中国整体外交工作中占有特殊的重要地位，这是反“台独”、反分裂斗争具有的重要国际背景决定的。李登辉、陈水扁极力在国际上搞“台独”、搞分裂，首先，因为如果

得不到国际的承认、支持和配合，“台独”根本不可能成功；其次，因为他们认为，在冷战后的世界上，搞“台独”、搞分裂，能够得到反华势力的支持；第三，因为他们需要利用在国际上搞“台独”、搞分裂，为在台湾岛内的“台独”分裂活动制造声势，欺骗民众。在国际上反“台独”、反分裂，是高度综合性的斗争，而涉台外交在其中占有最重要、最突出的地位。1995年1月，江泽民总书记提出，“对于台湾同外国发展民间性经济文化关系，我们不持异议。……但是，我们反对台湾以搞‘两个中国’、‘一中一台’为目的所谓‘扩大国际生存空间的活动’。只有实现和平统一后，台湾同胞才能与全国各族人民一道，真正充分地共享伟大祖国在国际上的尊严与荣誉。”^[6]对涉台外交政策给予了明确指示：第一，反对台湾搞“两个中国”、“一中一台”，是不可动摇的原则立场；第二，可以容许台湾民间性的经济文化国际交往；第三，只有在实现祖国和平统一后，台湾的“国际生存空间”才能最终解决。在1994年至2007年期间，涉台外交工作有力地执行这些政策，有效地粉碎了李登辉、陈水扁在国际上搞“台独”、搞分裂的图谋，主要是压缩台湾“外交”空间，使其“邦交国”由1994年的28个减少到2007年的23个；遏制台湾参与国际组织、国际合作的活动；反制台湾的军购等。同时，有效争取了国际社会对我反“台独”、反分裂斗争的理解和支持。

二、涉台外交政策演变的重要特点

从1949年到2007年的近60年的涉台外交政策演变过程，表现出几个重要特点。这些特点反映了演变过程的规律，把握这些特点有助于更深刻地认识演变过程，从而得以更主动地调整、完善涉台外交政策，更有效地做好新时期的涉台外交工作。

（一）坚决维护领土主权完整和国家统一，是涉台外交政策不可动摇的原则立场。不同历史时期的相关调整变化，都是对这一原则立场更有效地体现。

国家统一问题的基本性质决定了在处理台湾问题时坚决维护领土主权完整和国家统一，即坚持一个中国原则，反对制造“两个中国”、“一中一台”，反对“台独”，必然是涉台外交政策不可动摇的原则立场。在1949年到2007年近60年的不同历史时期中，这一原则立场从未改变，也不可能改变。在不

[6] 《人民日报》，1995年1月31日，第一版。

同历史时期中，涉台外交工作在整体外交工作中的地位、涉台外交政策的具体目标和措施等的调整变化，都是不同环境和条件下，更有效地体现原则立场的表现。坚持原则立场，就是涉台外交政策大局观、战略观的体现。

（二）在涉台外交政策近60年的演变过程中，涉台外交工作在整体外交工作中的特殊地位有所变化，而涉台外交为整体外交工作服务的重要性不断增强。

在1949年到1971年和1972年到1978年的两个历史时期中，涉台外交工作就是与台湾方面在国际上争夺中国合法代表地位，这是当时整体外交工作的基本任务。显然，涉台外交工作在整体外交工作中占有突出的特殊地位。1979年以后，在中华人民共和国作为中国唯一合法代表的地位不可逆转地确立后，涉台外交工作逐渐转为以处理两岸关系中涉外部分为主，以促进解决台湾问题为主，即以为整体对台工作服务为主。

（三）在涉台外交政策近60年的演变过程中，涉台外交政策的内涵不断丰富，各项举措的灵活性、务实性不断增强。

在1979年之前的两个历史时期中，与台湾方面在国际上争夺中国合法代表地位的政策目标决定了相对单一的政策措施，即主要与台湾方面进行斗争。而且，以斗争为目标的政策措施，必然以针对台湾的强硬性为主，措施的灵活性、务实性仅针对被争取对象，为更顺利地实现争取目标服务。1979年以后，涉台外交工作的目标逐渐转向为整体对台工作服务，所以涉台外交政策措施除继续包括与台湾方面争夺的内涵外，还包括了不断丰富的新内涵，主要有：关于台湾参与国际组织、国际合作问题；台湾与“非邦交国”发展“实质关系”问题；在国际上维护台湾同胞的合法权益，等等。相应地，针对台湾方面的政策灵活性、务实性也有所增强。

三、涉台外交政策演变过程的主要影响因素

国际环境及其变化与中国整体外交政策及其变化，海峡两岸关系及其变化和大陆整体对台政策及其变化，是涉台外交政策演变过程，包括形成四个历史时期的主要影响因素。近60年中，在这两方面主要影响因素的共同影响下，涉台外交政策不断演变。

(一) 国际环境及其变化和中国整体外交政策及其变化的影响

涉台外交是中国整体外交工作中直接或间接与台湾问题相关部分,这一基本性质决定了国际环境及其变化和中国整体外交政策及其变化,必然是对涉台外交政策及其演变过程有着直接、重大影响的因素。

历史表明,国际环境及其变化和中国整体外交政策及其变化,直接影响甚至决定了涉台外交工作在中国整体外交工作中的地位,以及涉台外交政策的目标。1979年之前,特别是1971年之前,我国国际环境严峻。主要是受到美国及其他西方国家的孤立、封锁和军事包围、遏制,而打破孤立、封锁,削弱军事包围、遏制,则是整体外交政策的基本任务。由于与台湾方面争夺国际上中国唯一合法代表地位,是完成基本任务的主要内容之一,这决定了涉台外交在中国整体外交工作中重要的特殊地位,而且与台湾方面争夺中国在国际上唯一合法代表地位,就成为涉台外交政策的目标。1979年之后,我国国际环境不断改善,国际地位和影响已居于世界前列,对台湾具有不可逆转的压倒优势,整体外交工作的基本任务相应地逐渐调整为长久保持对我国有利的、和平稳定的国际环境。所以,涉台外交虽然仍然重要,但其特殊地位下降,逐渐演变为整体外交中不可缺少的一部分;涉台外交政策的目标则逐渐演变为促进实现祖国的完全统一。

美国是影响中国国际环境和整体外交政策的一个重要因素,它主要通过影响我国国际环境、整体外交政策以及两岸关系,进而影响中国涉台外交政策演变过程。历史表明,美国的影响是重要的,但中美关系自身的逻辑决定了美国影响又是有限的。

(二) 海峡两岸关系及其变化和大陆整体对台政策变化及其影响

涉台外交与大陆整体对台工作的紧密联系决定了海峡两岸关系及其变化和大陆整体对台政策及其变化,必然是影响涉台外交政策及其演变过程的又一个直接、重大的因素。

历史表明,海峡两岸关系及其变化和中国整体对台政策及其变化,在很大程度上影响了涉台外交政策目标,并直接影响,甚至决定了涉台外交政策的主要内涵,主要是其广泛性和灵活性、务实性。1979年之前,两岸关系处于严重的对抗之中,在对抗中获胜则是大陆整体对台政策的基本任务。这些不仅对涉台外交以争夺国际上中国唯一合法代表地位为目标有重大的直接影

响，而且对所采取的政策措施有着直接的决定性影响。1979年之后，两岸关系处于1949年以来最复杂的状态，既保持经济交往，又存在激烈统“独”对抗。相应地，大陆整体对台政策的基本任务逐渐调整为消除障碍、争取实现祖国完全统一。同时，对于涉台外交政策内涵的不断扩大，既坚持反“独”促统，又涉及台湾参与民间性的国际经济文化交流、合作。

还有一些因素，通过影响两岸关系及其变化和大陆整体对台政策及其变化，而对涉台外交政策及其演变过程产生影响。例如，两岸综合实力对比的消长变化、两岸各自内部的政治和社会变化等。

四、结 语

2008年5月，认同体现一个中国原则的“九二共识”的中国国民党在台湾岛内重新执政，两岸关系进入和平发展历史新时期。在两岸关系取得一系列突破性进展的同时，涉台外交政策有进一步重要变化。2008年12月31日，胡锦涛总书记提出，“我们了解台湾同胞对参与国际活动的感受，重视解决与之相关的问题。两岸在涉外事务中避免不必要的内耗，……对与台湾参与国际组织活动问题，在不造成‘两个中国’、‘一中一台’的前提下，可以通过两岸务实协商做出合情合理安排。”^[7]这明确宣示了在坚持一个中国原则、不造成“两个中国”、“一中一台”的前提下，通过两岸务实协商，对涉台外交涉及的问题做出合理的安排，将是大陆涉台外交政策调整的方向。

两岸关系进入和平发展历史新时期，是推动涉台外交政策进一步调整的直接因素。实际上，三年多来两岸关系在涉外事务方面发生了重要的新变化。首先，大陆方面停止了对台湾方面“邦交国”的争夺；其次，大陆方面对于台湾以适当身份参与关系台湾民众福祉的国际组织，表示了重大的善意和诚意，例如，同意台湾每年以观察员身份参加世界卫生大会（WHA）；第三，大陆方面对于两岸通过多个渠道、多种形式，探讨合情合理地处理台湾的“国际空间问题”，抱持善意的开放态度。这些变化以事实显示了涉台外交政策的新变化。

[7] 《人民日报》，2009年1月1日，第一版。

【参考资料】

[1] 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编:《毛泽东外交文选》,北京:中央文献出版社、世界知识出版社,1994年12月第一版。

[2] 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编:《周恩来外交文选》,北京:中央文献出版社,1990年5月第一版。

[3] 中央文献研究室编:《邓小平文选》第二卷,北京:人民出版社,1994年10月第二版。

[4] 中央文献研究室编:《邓小平文选》第三卷,北京:人民出版社,1993年10月第一版。

[5] 国务院台湾事务办公室研究局编:《台湾问题文献资料选编》,北京:人民出版社,1994年1月第一版。

[6] 裴坚章主编:《中华人民共和国外交史》(第一卷),北京:世界知识出版社,1994年7月第一版。

[7] 王泰平主编:《中华人民共和国外交史》(第二卷),北京:世界知识出版社,1998年9月第一版。

[8] 王泰平主编:《中华人民共和国外交史》(第三卷),北京:世界知识出版社,1999年9月第一版。