

蔡總統就職週年展望兩岸關係

Prospect for Cross-strait Relations on President Tsai's First Year Anniversary in Office

王信賢 (Wang, Hsin -Hsien)

國立政治大學東亞研究所特聘教授

壹、過去一年：螺旋下沉的兩岸互信

事實上，蔡英文總統的兩岸政策從大選起跑後，就持續直接、間接跟對岸與美國進行對話，也因此會有從2016年1月16日當選感言的「會積極溝通、不挑釁、也不會有意外」的大陸政策，到「520」就職演說提及「新政府會依據中華民國憲法、兩岸人民關係條例及其他相關法律，處理兩岸事務」、「1992年兩岸兩會會談的歷史事實與求同存異的共同認知，這是歷史事實」、「兩岸過去20多年來協商和交流互動的成果」等。然而，我們也發現，後出現蔡總統以黨主席身分提出「我們要力抗中國的壓力」，去（2016）年年終與記者茶敘提出「北京當局正一步步地退回對臺灣分化、打壓，甚至威脅、恫嚇的老路」，以及在4月底，接受《路透社》專訪時提及「我們感受不到對岸有這個決心要讓兩岸關係往前走，反而被他們傳統的思考跟官僚的體制所牽絆」，一直到日前就職週年前夕提出的「新情勢、新問卷、新模式」的兩岸關係互動新主張。可看出過去這一年，從「期待」、「無奈」到「失望」的轉折。

而就此觀察對岸，北京方面從蔡總統就職前的陸客縮減，到包括甘比亞、亞投行、肯亞、馬來西亞「四亞」，以及包括直白的「面對『九二

共識』蔡英文不能再裝睡」等媒體攻勢，到對蔡總統就職演說「未完成答卷」，再到軍機兩次繞臺、聖多美和普林西比與我斷交、中共阻止我參與 WHA 等，壓力一波接一波，而所有壓力的「震源」就是北京方面一路「跳針」式要蔡總統說出「九二共識」。中共中央總書記習近平在去年 11 月「洪習會」提出「鞏固『九二共識』的政治基礎，堅決反對『臺獨』」，繼而在「紀念孫中山逝世 150 週年」以及俞正聲在今年初「對臺工作會議」也維持「繼續堅持體現『一個中國』原則的『九二共識』，堅決反對和遏制任何形式的『臺獨』分裂活動」的基調。

整體而言，過去這一年多兩岸呈現「冷和」狀態，也出現「互信」的螺旋下沉，到今（2017）年 3 月大陸「兩會」時達到高峰，國臺辦主任張志軍出席全國人大會議受訪時，稱「臺獨之路走到盡頭就是統一」，而我方的回應則是不具名的「決策高層官員」透過媒體點名批判張志軍對臺灣出言恐嚇、充滿惡意，並質疑兩岸關係至今沒有起色，是張志軍從中作梗。再加上周姓陸生「間諜案」以及李明哲案等，此「螺旋下沉」一直持續到近期 WHA 事件，讓人不禁擔憂，兩岸是否正從「冷和」邁向「熱對抗」。

事實上，過去這一年多出現幾個重要的「機會點」，雙方均未把握或正確解讀而錯失溝通良機，其中包括大陸方面，中共外交部長王毅去年 2 月在美國的「憲法說」以及習近平「紀念孫中山逝世 150 週年」的講話，在我方則是蔡英文總統 520「就職演說」、「國慶講話」以及蔡政府「暫緩」讓熱比婭來臺舉措。而我們也發現，近來這種「機會點」越來越少，也代表雙方確實因各自內部的狀況以及彼此互信不足而不願釋出善意。

貳、兩岸政治定位與當前中共對臺政策

中共關於蔡總統「未完成的答卷」的「定調」，到目前為止，沒有鬆動的跡象，而蔡總統在最近幾次的談話也都提及「要雙方一起共同回答新問卷」，因此，其涉及兩個基本問題：一是誰答？單方或雙方？另一是新或舊問卷？目前，北京當然認為其為「出題者」，蔡政府必須得答兩岸政治定位這份試卷，此試卷非申論題而是選擇題，且提供的選項都非蔡政府

所能接受，包括：第一是認同兩岸同屬「一中」，第二是「一個中國原則的九二共識」，第三則是兩岸非「國與國的關係」。雖然部分大陸涉臺學者提出「替代性的表述」的可能性，但目前仍不見官方有任何類似的提法。

整體而言，中共目前「防獨」（包括其所界定的「文化臺獨」與「柔性臺獨」）大於「促統」。而在蔡政府未承認「九二共識」前，中共對臺政策方面至少包括以下，且仍會持續：

- 一、限縮我國國際空間：包括國際組織的參與、NGO的活動、抵制「新南向」政策等，至於挖邦交國則會較謹慎考慮，目前仍以「示警」為主，尚未到達「懲罰」的地步。然我們也必須留意的是，此次有近一半的邦交國未向世界衛生組織（WHO）替我發聲，其中還包括教廷，顯見我邦交國對中共的影響力仍多所忌憚。
- 二、區別對待策略：去年中秋節的「藍八縣」是最佳例證，此種作法不僅存在於地方首長的交流，也呈現在社會部門，包括取消「虱目魚契作」、逼臺商政治表態等。值得一提的是，目前中共對臺也在研究「精準打擊」，主要是祭出何種措施能準確打擊目標人群，避免「波及」其他人。
- 三、強化「片面措施」與新機制建構：在馬政府後期，由於「太陽花學運」打亂中共對臺政策節奏，其開始繞開我方政府採取「片面措施」，民進黨上臺後更是如此，包括「國民待遇」（或對岸所言的「居民待遇」）。此外，今年初張志軍在接待「臺灣食品業領袖訪問團」，探討增進兩岸食品業合作及食品安全機制的建立，必須密切留意的是，兩岸簽署的23項協議目前幾乎已中斷官方聯繫，中共方面也積極繞過我方政府與民間建構新互動機制，如食品安全、農產品、醫藥衛生等。
- 四、從「三中一青」轉為「一代一線」：中共對臺工作的重點近期已從過往的三中一青（中小企業、中低收入、中南部以及青年），轉移至「一代（青年一代）一線（基層一線）」。這可看出其思維已揚棄過往的對於「三中」的籠絡，轉而「另起爐灶」，全面性地不分區域、階層，針對青年與基層進行「統戰」。此外，也瞄準我方高端人才，尤其是產業界的研發人力與博士畢業生，其整體策略已由過去對我產業的掏空，再加上對我人才的掏空。

五、對陸客人數的限縮依然不會停止，陸生則在「兩岸青年交流」的大旗下雖持續進行，但也將難以避免會受到波及。

參、影響未來兩岸關係的因素

整體而言，兩岸關係發展一直是「雙層博弈」(two-level game)，甚至是更為複雜的「多層次博弈」(multi-level game)，以下簡要從四方面分析。

一、民進黨內部權力競逐

隨著蔡總統在內政議題四面出擊、烽火四起，舉凡年金改革、一例一休、同性婚姻、前瞻基礎建設計畫及特赦前總統陳水扁等爭議，導致其民調不見起色，再加上明年縣市長選舉，黨內各方勢力未聞鳴槍早已起跑，在無法透過高民調「壓制」黨內各派系情況下，各種政策挑戰只會越來越多，其中，當然包括兩岸政策。就此而言，若中共無法對蔡總統過去一年來的「隱忍」給予正面回應的話，歷史殷鑑不遠，難免不會如陳水扁時期，在黨內強硬派以及黨外極端勢力的壓力下，退出「中間路線」。

二、民國共三角關係

國民黨黨主席改選，由前副總統也是被認為對民進黨「最有戰力」，以及北京方面認為較為「強硬」的吳敦義先生當選，自然也牽動「民國共三角關係」。國民黨向來一直是民共兩黨對峙的緩衝，或北京期許能合作、聯合的對象，但從習近平的賀電看來，明顯可看出北京的擔憂，甚至大陸涉臺學者還提出吳敦義在回覆習近平的賀電中，將「一中各表」直接擺上了檯面，使得「一中各表」由過去的「背對背」變成了「面對面」，直指這是一種「違規操作」。就此看來，若吳敦義帶領的國民黨不為中共所信任，使北京在操作「主要敵人」與「次要敵人」的槓桿弱化，甚至消失，也將進一步影響其對臺政策。

三、中國大陸內部政治發展

中共中央總書記習近平上臺以來，一連串的反貪打腐、決策體制改革

與軍事改革等行動確實取得一定的成效，從近期省長、省委書記一一就定位，與習關係密切者快速晉升看來，其權力進一步集中是無庸置疑的。然而，隨著 19 大接近，各種關於黨內不滿或「陰謀論」等訊息不時出現，習近平在去年底中紀委 18 屆第 6 次會議中提出「黨內存在野心家陰謀家一定要除惡務盡」的說法，而近期關於郭文貴，甚至是令計畫家族可能的海外爆料，使得中共黨內權力互動更加詭譎。就中共目前的態度而言，「優先開好 19 大」是「重中之重」，因此，「處理」兩岸關係必然放在決策序列的後段。就此而言，我們一方面必須留意中共內部政治動態，小心謹慎應對，避免中共因內部因素而影響兩岸關係的穩定，另一方面，中共是否在順利開完 19 大後，將兩岸關係的序列往前移，也值得關注。

四、美「中」棋局下的兩岸關係

整體而言，在臺美「中」三角關係中，兩岸關係、臺美關係受「美中關係」的約束越來越明顯。美「中」兩大「國」間所對奕的棋局不僅是兩岸，還包括朝鮮半島、南海、東海、中東情勢等，甚至經貿、人民幣匯率、美國國債以及區域發展等，兩大「國」間的利益折衝與交換絕非「單一賽局」，而會出現「多重賽局」。而此次「川習會」大致確定了美「中」間「相互需要」的關係與格局，從川普（Donald Trump）接受《路透社》專訪明確提及不會有再一次「川英」通話，以及近來可能推遲對臺軍售的報導，都可看出端倪。隨著朝鮮半島問題的緊迫，甚至下半年川普有可能訪「中」以及日韓「中」高峰會的順利召開等，我國在這棋局中將會越來越被動。

整體而言，可預見的未來，民進黨內權力競逐可能加劇、北京面對的國民黨不再是過去其習慣的「中國國民黨」、中共 19 大順利完成，以及美「中」戰略合作大於衝突的格局不變，對我國的壓力將會越來越大，主政者不可不慎。

肆、討論與結語

承前分析，本文認為當前兩岸關係有以下值得討論與留意之處。

一、中共對臺究竟有無時間表？

「統一」無庸置疑是中共對臺所有政策的最高準則，也可以說是「陽謀」，但一直以來，「統一時間表」並不明確。然而在習上臺後，此問題逐漸浮上檯面，包括 2013 年在印尼 APEC 會見蕭萬長前副總統時提及「兩岸長期存在的政治分歧問題終歸要逐步解決，總不能將這些問題一代一代傳下去」，不論此「代」所指為何，「時間表」隱然出現。而在習近平的「兩個百年」（2021「全面建設小康社會」、2049「中華民族偉大復興」）中，「臺灣問題」顯然也在其中，特別是第 2 個「百年」。

二、中共還在乎臺灣民意嗎？

在民主體制下，過去我國總統或其他政治人物，不論各黨各派，習慣性以民意或民主價值作為與對岸互動的基礎，其中，以蔡總統在去年就職演說中 4 個關鍵元素的「臺灣民主原則及普遍民意」最具代表。然而，近期我們看到北京方面的回應不外乎兩種，一是官方公開多以「臺灣有 2,300 萬民意，大陸也有 13 億民意」作為回應，二是智庫學者私下的回應：「你認為習還在乎這個嗎？」因此，民主牌與民意牌該如何使用，確實得重新思考。

三、跟上習的決策節奏與理解其對臺「思想」

誠如前述的提問，顯然習近平對臺的策略與過往領導人有所差異。習上臺以來的決策風格迅速果決，且往往出人意表，外界難以跟上節拍，對內部分，包括設置國安委、打周永康等大老虎、推動軍改、開放「全面二胎」政策等。對外部分，劃定東海防空識別區、南海填海造島，以及「一帶一路」發展戰略的提出，甚至包括「馬習會」的決策過程等皆然。而近期關於「習近平對臺思想」、「創新對臺政策思維」等逐漸浮上檯面，有必要進一步針對習的人格與決策風格深入的研究與剖析。

四、留意中國大陸「網路民意」參與者的變化

當前大陸網民已超過 7.3 億，手機網民將近七億。過往網民多屬居住在城市、教育程度較高、社會地位相對較高，然而近年來隨著手機上網的普遍，農民工、農村人口上網人數激增，特別是 80 後「一胎化」的農

民工世代（包括農民工二代與二代農民工），此一人群有一特性即收入不高、從農村流動到城市、相對剝奪感較高，故其憤世嫉俗、也較容易被民族主義挑動。從大陸官方近來一再強調「臺灣有 2,300 萬的民意，大陸也有十三億多的民意」，再加上熱鬧一時的「民國粉」迅速消退，且年輕一代網民對臺態度轉趨強硬來看，大陸民意的變化確實值得留意。

過去這些年來，我國政治上藍綠內鬥、社會缺乏共識基礎，整體發展處於虛耗與空轉，而也缺乏全盤考慮的思維與政策的一致性和連貫性，在兩岸關係政策上尤為明顯，因此，實有必要針對未來短中長期各種劇本的應對進行規劃與因應。關於此，我們期待不論臺灣朝野各方，都應以更大的氣度坐下來談，特別是作為執政的民進黨政府，除了要擘劃發展的願景外，還要有團結臺灣的使命感。畢竟，隨著兩岸關係與國際局勢的發展，時間不在臺灣這一邊。