

中國大陸對臺青年「融合發展」策略與挑戰

The Strategy and Challenge of China's Intergrated Development Policy towards Taiwanese Youth

潘兆民 (Pan, Chao-Min)

東海大學政治學系暨通識教育中心合聘專任教授

壹、前言

基本上，持續構築與促進兩岸經濟社會的「融合發展」，是中共 18 大以來，為發展兩岸關係所提出的新主張。不僅是具備深層嚴謹戰略縱深思維，亦是富涵多項戰術操做的方案設計。當然，毋庸置疑，這些意圖是聚焦在當前兩岸關係低盪，政治對立，官方缺位，經濟熱絡的新形勢下，所設計的一套融合促統大戰略。是項戰略思維，不僅要呈現中國大陸（以下簡稱大陸）領導人習近平，對當前治理兩岸的新理念，更是做為指引兩岸關係，朝向統一方向的理論原則與核心。

有關大陸領導人對兩岸「融合發展」的主張，較早出現在 2014 年 3 月 4 日，大陸總理李克強的《政府工作報告》中，首次寫入「經濟融合」的政策理念，並指出大陸將全面貫徹對臺工作大政方針，堅持「九二共識」，維護「一個中國」框架，鞏固增進兩岸政治互信，促進「經濟融合」。進一步詮釋，擴大兩岸經濟融合目標的本質內涵，就是為實現兩岸和平統一，創造條件。

依據「融合發展」的策略指導，也為了主動踐行習近平的「吸引臺灣

人民向心力」、「兩岸一家親」理念，從而提出「入島」、「向南移、向下沉」的對臺方針，大陸立即不斷強化，以各項採購農產、水果、漁業契作等等經濟對臺措施，透過臺商協力，深入臺灣中南部、中下階層。然而，吊詭的是，即便是國民黨執政時期，在「九二共識」的基礎上，兩岸兩會建制了制度化的協商機制，並在先經後政、先易後難的順序下，完成了包括《海峽兩岸經濟合作架構協議》(ECFA)在內的 23 項協議。在多項對臺措施的驅動，與兩岸頻繁的經濟互動，再加上和平紅利的大量釋出，並未縮短兩岸人民心理上的差距。

在臺灣的各項民調均顯示，雖然大多數的民眾仍主張維持現狀，然而主張臺獨的比例已經逐漸高於主張統一的比例；自認為是臺灣人的比例，更遠遠超過自認為「中國人」的比例。更令大陸緊張者，莫過於在臺灣發生太陽花學運，以及高中生的反課綱微調運動後，爆發反「中」情緒瀰漫全臺。讓中共警覺，臺青對大陸的認同低，甚至是以「非我族類」視之。是項「非我族類」的認同危機，不僅稀釋了對臺措施的和平紅利，更使得中共意圖共建「融合發展」的努力，面臨嚴峻的挑戰。

職是之故，大陸勢必面對是項新情境，對臺青年做出更為突出，又有實效的，以便利臺青年赴陸交流、就學、實習、就業、創業與生活等等，一系列吸納策略。問題是，當前兩岸狀況是公權力對話停擺，合作與引導的效果不彰，使得民間力量的發揮有限。因此，其「融合發展」策略改採單向操作，以大陸經濟發展美好勢頭為誘因，著手各項吸納臺青赴陸發展的策略。其「向下沉」的對臺青年策略上，更著眼於如何改變臺青兩岸觀，增升對大陸的認同感。據此，大陸推出《關於促進兩岸經濟文化交流的若干措施》(以下簡稱「對臺 31 措施」)，並動員各省市提出具體施行細則，以便更具體落實各項吸納策略。

毋庸置疑，兩岸在經濟、社會及文化等各領域的接觸，一方面可能促使臺青對大陸的經濟繁榮產生好感，以及被對臺政策吸引，如依據兩岸學者對參與兩岸青年交流的深度調查結果顯示，兩岸青年交流確已產生實質效益。首先，交流確能化解部分青年對大陸先入為主的偏見，也確能改善

部分對中共的嫌惡；其次，交流亦能加深對對岸經濟社會發展的印象，甚至因此願意前往大陸發展，而重設原有的生涯規畫；最後，交流亦可充分展現接待雙方的友善熱情，形構雙方持續互動的溝通管道。簡言之，適當的兩岸青年交流與接觸，確為降低族群偏見、化解刻板印象的重要關鍵。

此外，許多近期的研究亦顯示，臺灣經濟停滯的困境、就業機會的擔憂、期待到大陸建立人脈等等對臺青的推力，與大陸經濟發展機會及多項對臺措施等等拉力，兩相交互作用，亦使得愈來愈多臺青願意赴陸求學、就業與創業。兩岸經濟社會「融合發展」，對臺政策創新，政策措施越來越細，更有助於拉近兩岸民眾的心理距離，推動兩岸經濟社會的融合。以大陸推出的幾項便利臺胞在陸生活措施為例，今(2018)年2月大陸國務院臺灣辦公室等29個部門發布「對臺31措施」後，國務院又於8月決定臺灣居民來大陸工作不再需要辦理專門就業許可，9月1日起又可自願申領臺灣居民居住證，據國臺辦聲稱，開放10日內，已有超過2.2萬名臺灣人申請。

貳、對臺青年「融合發展」的戰略設計

就在臺灣發生太陽花學運後，2014年5月7日，習近平在會見應邀來訪的親民黨主席宋楚瑜時，回應重申「經濟融合有利兩岸互利雙贏，任何時候都不應受到干擾」，並指出：兩岸關係「經得起風浪考驗」，「風風雨雨幾十年，總體趨勢是向前發展的，這是歷史的必然」，「兩岸青少年寄託著兩岸關係的未來，要多想些辦法，多創造些條件，讓他們多來往、多交流，感悟到兩岸關係和平發展的潮流，感悟到中華民族偉大復興的趨勢，以後能承擔起開拓兩岸關係前景。」

依據上述習近平的對臺青年的政策理念，緊接著，2015年3月3日，前大陸全國政協主席俞正聲在工作報告中，適時提出「為臺灣青年多做工作」；同年李克強也在《政府工作報告》中，提出「加強基層和青少年交流」，「依法保護臺灣同胞權益，讓更多民眾分享兩岸關係和平發展的成

果。」

伴隨大陸提出的「大眾創業、萬眾創新」的政策推動，2015年10月15日至16日，國臺辦在福建廈門市，召開鼓勵臺灣青年來大陸就業創業工作交流會，共邀集北京、天津、上海、江蘇、廣東等14省市臺辦和海峽兩岸青年創業基地負責人與會。同時新設12家海峽創業基地，分別設在：北京中關村創業大街、上海市金山工業區、上海和輝光電有限公司、江蘇南京市麒麟兩岸中小企業創新園、昆山兩岸青年創業園、浙江溫州臺灣青年就業創業服務中心、浙江杭州雲棲小鎮、福建福州海峽創意產業園、福建廈門兩岸青年創業創新創客基地、福建廈門一品威客創客空間、湖北東西湖區臺灣青年創業基地、廣東東莞松山湖臺灣高科技園。此外，各重點城市還專設「臺灣人才服務中心」，如廈門市思明區臺灣人才服務中心，以專設網路信息平臺，便利於廣開各種管道，吸引臺青人才赴陸發展。

近期還召開了「三門（金門、廈門、澳門）青年論壇」，以開啟三門科技創新、知識創新、技術創新、管理創新為引力，完全聚焦於兩岸青年的就業與創新需求。在在顯示，其試圖以大陸現有各地相關企業、園區發揮自身的特色和優勢，刻意積極創造條件誘因，以呈現支持和鼓勵臺灣青年赴大陸就業創業的熱潮。截至2016年底，根據國臺辦2017年5月10日的新聞發布，大陸計有53個海峽兩岸青年創業基地與示範點，共計入駐與服務臺資企業近1200家，吸引超過6,000名臺灣青年實習、就業與創業，以及一萬七千多名臺灣青年參加基地或示範點組織的各類實習、就業，創業、創新等交流活動。2016年，三中一青（中小企業、台灣中南部、中低階層及青年族群）已然被列為對臺政策的核心重點，2017年又調整為產業與青年，並由間接處理轉為直接接觸。

對臺灣青年影響更甚者，莫過於大陸推出的「對臺31項措施」，內容含蓋產業與個人兩大部分，前者給予臺企與陸企同等待遇，後者提供臺灣人在大陸學習、創業、就業、生活同等待遇。為落實31項措施，緊接著各地紛紛推出各項具體措施。據今年10月31日，國臺辦的新聞發布會

中，指稱「對臺31項措施」實施已滿8個月，目前為止，已有18個省區市的40個地方，以及1家央企推出具體措施，並宣稱，自10月17日記者會後的半個月間，又有5個地方和1家中央企業推出了具體落地措施，包括湖南省、北京市、江蘇省常州市、福建省龍岩市以及福建省漳州市等，此外，10月26日，中國國際技術智力合作公司亦制定了「落實31條措施實施意見」，這也是第一家頒布具體實施措施的中央企業。

當「對臺31項措施」推出的前後，依據《遠見雜誌》的兩項調查，發現臺灣存在著一大隱憂與三大警訊；另外，該項措施公布後，包括統獨立場、出國發展意向、青年赴外發展、新南向政策、藍綠板塊挪移、施政滿意度、兩岸關係，以及「九二共識」的認知等，均已發生重大改變。尤其對臺青提供與大陸同胞同等待遇，還包括向臺灣民眾開放134項國家職業資格考試，讓更多臺灣專業人士可取得在大陸的從業資格。因此，在今年的對臺政策中，大陸採直接與臺灣民間面對面的方式，不再只是以經濟誘因為主，且其含蓋範圍更大，操作模式更為細膩，特別是對「天然獨」年輕人的重視，如臺胞證能在高鐵站機器取票，招聘臺灣年輕人擔任社區助理等，皆是為加速「天然獨」瞭解大陸情況，同時解決過去臺灣人在大陸生活時，所面臨的不公平問題。這些細緻的轉向，目的是要讓年輕人不僅是往大陸出走，在大陸生活定居，更要讓他們能夠長期留在大陸發展。

整體觀之，上述軟的更軟的對臺政策，在拉攏臺灣民心的做法，基本上已脫離文攻武嚇的方式，而是以一家親結合對臺模式，以處理兩岸未來「融合發展」的問題。因此，臺灣應該思考如何端出可行，又具體的因應措施，而非僅止於紙上談兵的消極應對，因為這對臺灣長期的政經發展影響甚巨。

的確，這是中共在19大之後，為加速兩岸「融合發展」進程，促進臺青西進大陸，凸顯磁吸效益的單向操作。是項新對臺措施，正在對受過高等教育或中產階級者，產生較為正面的效應。意味著，在臺灣當下正面對經濟發展困境，且惡性循環背景下，代表大陸持續推出的各種對臺新措施，確實已經產生了大量西進與用腳投票的衝擊，這是臺灣方面必須面對

的人才流失問題。

因為上述效益呈顯，近期更進一步針對再學臺生，提供更多便利的實習機會，吸引更多臺灣青年赴大陸發展，自 2016 年已經開始舉辦 3 屆「臺灣青年暑期實習計畫」，開放了北京、上海、廣州等多個城市的實習機會，包含領域有傳媒、科技、建築等，崗位共計 500 個，皆提供住宿與保險，及一定的實習津貼。而且不論是在大陸，還是在臺就學者，只要是臺灣籍，皆具報名資格。是以，更呈現其對臺青工作的包羅萬象，「向下沉」的吸納對象，不僅是畢業者，更縱深到在學生等臺灣青年。

此外，運用大陸高校如吉林大學辦理冬令營，北京大學辦理夏令營等在學青年的交流認識，以及運用其他中共外圍組織，如中華全國臺灣同胞聯誼會（全國臺聯）亦辦理各項營隊，如今年暑期的「寧臺大學生青春修煉營」，吸引來自 31 所臺灣大學院校學生；臺灣高等院校教育聯盟並與上海市臺灣同胞投資企業協會（上海臺協），由會員企業釋出實習職缺，提供臺青學生赴陸，進行境外實習。廈門市更以社會工作助理名義，招聘工作助理，廈門航空亦聘用二百多位空服員，並已投入工作崗位。林林種種，不勝枚舉。皆以提供良好實習職缺、平安保險、實習津貼、學習寶貴工作經驗等，誘使臺青能改變對大陸的不良看法，了解赴陸發展的機遇，並順勢增對大陸經濟社會的認同。等等做為，在在證明，大陸意圖以其經濟發展的美好前景，去降低臺青對大陸的疏離感，自然融入大陸經濟社會生活的意圖明顯。

其最細緻的操作，莫過於針對臺灣高級知識青年的人才吸納計畫，如最近剛發出的大陸福建省各重點高校《2019 年全職聘用臺灣師資招聘啟事》，其列出的薪給，以教授為例是 28-44 萬人民幣，當然高出臺灣一般大學教授的年薪甚多。對臺灣人才的流失影響更甚。據福建媒體報導指出，福建省教育廳公布 2020 年前，將一舉引進 1,000 名臺灣優秀教師，到省內大學任全職教師，以因應自貿試驗區和產業發展所需。是項做法確實已然吸納許多高端臺灣人才、菁英往大陸發展。

細究之，兩岸「融合發展」的提出，是對「兩岸經濟融合」政策理念

的深化。依大陸學者的看法，大陸為何在對臺政策上，由強調兩岸融合到「融合發展」，是因為僅強調融合，不一定朝向統一的方向邁進，所以更強調往統的道路的兩岸「融合發展」，其基本融合的架構是兩個政權之爭，結果是兩個政權的「融合發展」。據此，兩岸經濟「融合發展」，在大陸整體發展戰略中的地位，當然成為大陸推進兩岸關係和平發展的行動指南。依據國臺辦的官方說法，「對臺31項措施」是為了讓臺企分享大陸發展機遇，吸引臺灣人民進入大陸發展；參與大陸製造2025；為因應臺企關切而量身訂製，落實兩岸同胞命運共同體，滿足臺胞需求；居住證不會出現天網監控，重複課稅問題；今年是大陸改革開放40年，為有益於兩岸「融合發展」，要讓兩岸青年有更多的機會。

綜合大陸臺灣研究學者的分析，面對2016年5月民進黨再度執政後，不承認「九二共識」，不僅難以維繫兩岸現狀，其「柔性臺獨」與「去中國化」活動，致使兩岸關係嚴峻，面臨新的風險與挑戰。據此，其政策意涵如下：一是加速形成「經濟一中」，促使兩岸同屬「一中」的關係進入新階段；二是開啟兩岸雙向交流的大門後，「入島」、「向南移、向下沉」等「融合發展」策略，更能實現「兩岸一家親」的核心價值，這是新情勢下，以臺青為中心的重要調整，亦是大陸對臺工作的階段性任務與目標；三是單向操作已然成為大陸應對不同政黨在臺執政的重要政策選擇，因民進黨再度執政，兩岸在經濟文化交流與合作，持續受阻的情勢下，大陸在19大後，開始單方面集中推出兩岸融合政策。臺灣雖有輿論認為，大陸現階段的政策，與臺灣在地聯結太少，是否得以嘉惠全體臺胞，仍有待後續效應證實。

參、結論：對臺青年「融合發展」策略所面對的挑戰

由於兩岸經濟發展的起落愈來愈明顯，勢將吸納更多臺灣青年融入大陸社會。長此以往，勢必造成臺灣菁英「離土」的情況，導致臺灣內部未來的社會發展呈現發展差距擴大現象。如此，那些未能赴陸發展的臺灣青

年，對那些能到大陸發展的人，極易產生反感，進而對大陸萌生更嚴重的敵意。此等情勢，當然無益於兩岸關係的正向發展。因此呼籲大陸需更謹慎的處理各項對臺措施。

此外，單向的施政，不利於臺灣在地利益的增升。雖然，吸引更多臺灣青年進入大陸主場，固然有助於增進兩岸認同。然而，有效的「融合發展」政策應該能為更多臺灣民眾，特別是兩岸青年一代創造更多發展機會。然而，僅僅是大陸的單向操作，臺灣公權力不配合的情勢下，在地的臺灣利益勢必面臨逐步短缺的現象。

如果當下兩岸情勢仍在可控範圍，仍不致引爆衝突。但重要的官方對話依舊交流中斷，不僅容易導致歧見擴大，誤判風險，因而加劇兩岸的猜疑與不信任，更不利於彼此互信基礎的形塑；即便雙方確曾付出善意，但因互信不足，仍難以積累促進兩岸「融合發展」的正能量。

兩岸僵局若不能盡速緩解，即使情勢依然能控，難以預期的是，兩岸關係一旦出現急速失控的情況，勢必激化兩岸民間社會不必要的對抗情緒，當然會影響大陸整體經濟發展的機遇，也將對中共方面精心推動的兩岸經濟社會「融合發展」政策，造成破壞與退卻的影響，更不符合兩岸雙方「融合發展」的前景。

更何況，即使大陸擁有主場優勢的巨大能量與多元政策工具、即使是為促使兩岸經濟社會的「融合發展」，或聚焦於臺灣青年，提出許多具有相當誘因的吸納政策，並已經在臺灣產生實效。問題是，當下所有大陸出臺的吸納政策，率皆為臺灣政府缺位困境下的單向操作。職是之故，這些方案最終能否有效落實，並能符合中共對兩岸「融合發展」的期待，這並不一定能取決於大陸的單方操作結果，仍需取決於臺灣方面得以相互協調，並能具備一致性的相應作為，以及兩岸能否共同應對各種不利於兩岸「融合發展」建構的內外挑戰。

相對於對臺灣的經濟發展挑戰而言，筆者再以前述今年 2 月 28 日，《遠見雜誌》針對「對臺 31 項措施」的民意調查，所發現臺灣可能正面臨一大隱憂與三大警訊為例。其中，一大隱憂是指臺灣人才的流失，亦即

「對臺 31 項措施」凸顯出臺灣的最大隱憂，正是人才流失，且有將近七成的民眾對政府處理兩岸事務的信心不足。所謂三大警訊，一是民眾對政府面對「對臺 31 項措施」的應變能力信心不足，有將近七成的受訪者表示沒有信心；二是「天然獨」對大陸的認同感已然發生轉變，以往被視為「天然獨」的年輕族群，在此次調查中，不僅在所有年齡層中，認為大陸對臺友善的比率最高，同時盡然有高達六成是最有意願赴大陸發展的族群；三是高端科技人員重視兩岸關係的正向發展，桃竹苗地區是臺灣高科技的產業重鎮，這群學歷較高，又有高端技術的臺灣青年經常往返兩岸，當然會以更務實的視野看待對臺措施，因此據調查顯示，已經超過半數的科技人願意赴陸發展，此外，亦高達有四成多的科技人，認為對臺措施對臺灣未來有好的影響，其比例亦是冠於全臺。

毫無疑問，中共對臺青年「融合發展」的策略推動，不僅僅攸關臺灣產業的未來，更關係著全臺民眾的福祉，對臺灣邊緣化的影響，莫此為甚。政府必須謹慎面對，以便提出可行的因應方案，這已然是政府刻不容緩，不容迴避的重大課題。