

2018 年兩岸關係回顧與展望

Retrospect and Prospect of Cross-strait Relations in 2018

吳 漢 (Wu, Han)

中華財金法學會秘書長

壹、前言

「九合一」地方選舉之後，國內民調顯示民眾支持在「九二共識」的基礎上發展兩岸關係有上升的趨勢，為此我陸委會特別於 2018 年 12 月 24 日發表聲明指出，國人應清楚認知，中國大陸（以下簡稱大陸）要求臺灣接受的「九二共識」，就是要消滅中華民國，從不承認有「一中各表」。

2018 年 12 月 26 日，大陸國臺辦發言人馬曉光在年終記者會上回答稱：1992 年 11 月，大陸海協會和臺灣海基會受權達成各自以口頭方式表述海峽兩岸均堅持「一個中國」原則的共識，這就是「九二共識」。雖然這是大陸官方頭一次這樣解釋「九二共識」，但當日中央社發稿新聞標題仍然是：「九二共識消滅中華民國疑問，國臺辦不談各自表述」。如此看來，「九二共識」現在也是各自表述，足以說明兩岸當前所面臨的困境。

今（2019）年 1 月 1 日，正值大陸全國人大常委會發表《告臺灣同胞書》40 周年，當年個人正在馬祖工作，見證兩岸從軍事對峙走向和平的轉變。40 年來，兩岸從「不接觸、不妥協、不談判」到直接「三通」，不但民間交流互動熱絡，政府間也已進展到「領導人」層級的會面，但是在進入深水區之前，卻因疑慮不安，造成寸步難行。

川普就任美國總統以來，美「中」之間衝突不斷，今年持續升高，兩岸關係則受美「中」衝突格局影響，依舊低盪，不容樂觀。兩岸關係是關係國家安全與發展的重要問題，過去一年來兩岸關係究竟發生那些大事，形勢是如何發展，未來應如何觀察，值此新年伊始，特別將 2018 年的兩岸關係做一回顧與展望，不論對我們有利與否，皆可預做綢繆。

貳、兩岸關係的回顧

檢視兩岸關係必須從臺美「中」三角關係進行觀察，現就美「中」、美臺及兩岸三個面向分別進行分析：

一、美「中」衝突加劇

上世紀 60 年代，美國社會科學開始現代化問題研究，其中經濟發展與政治民主為正相關成為重要命題。在實證中，發展中國家經濟成長後，威權政體民主化不乏實例，再加上 80 年代後期共黨國家走上改革之路，亦相繼崩潰。這讓美國菁英們認為，大陸改革開放走向市場經濟，最終一定會推動中共政權的民主化，和平演變「中國」。因此，交往與圍堵同時並進，成為美國對「華」政策的主軸。

於是，2001 年小布希就任美國總統，一面宣稱大陸是「戰略競爭對手」，一面同意大陸加入 WTO，將大陸納入全球市場經濟體系。然而，情況的發展完全出乎美國菁英們的預料，十多年來大陸經濟發展有目共睹，目前已成為世界第二大經濟體，綜合國力增強的同時，軍事實力大增，不但是亞太地區的強權，全球影響力直逼美國，威脅美國的領導地位。這種失望之情，在美國副總統彭斯（Mike Pence）10 月 4 日演講的「新冷戰宣言」中表露無疑，他說：

「蘇聯垮臺之後，我們認為中國勢必成為一個自由國家。21 世紀前夕帶著這份樂觀，美國在經濟上向中國敞開大門，帶著中國進入世界貿易組織。前任政府之所以這麼決定，是希望自由之風蔓延到中國的各個角落。……但我們的希望均告落空。」

川普 2016 年美國總統大選中勝出，意謂著美國保守勢力的抬頭，大陸是「戰略競爭對手」升級為「美國最大威脅」，「全面壓制中國」遂成為美國朝野的共識。川普就任後，積極與大陸展開互動，2017 年舉行兩次「川習會」，貿易摩擦的問題搬上檯面，大陸以「百日談判計畫」回應，並且簽下 2,535 億美元巨額貿易合約。但是川普並不買單，美方認為大陸長期從事不公平貿易，導致每年巨額貿易逆差，並且強迫美國企業技術移轉，竊取美國智慧財產，提高貿易額並不能解決根本問題。

經過 2017 年的試探過招，2018 年川普終於揮出了猛拳。3 月 22 日，川普簽署備忘錄，針對大陸對美國智慧財產權的侵犯，指示美國貿易代表對從大陸進口的 600 億美元商品徵收關稅。大陸不甘示弱，商務部以徵收美國 30 億元商品回應。7 月 6 日，8 月 23 日，美「中」又分別針對對方 500 億美元商品課徵 25% 的關稅。對抗之勢已成，川普再出重擊，計畫進一步對 2,000 億美元大陸產品加徵 10% 的關稅，大陸則以加徵 600 億美元美國商品回應。

對招過程中，雙方談判毫無結果，一切顯得不可捉摸預測之際，12 月 1 日的「川習會」似乎為不斷升高的衝突，暫時劃下了休止符。雙方約定，明年 3 月 1 日前達成協議，若協議不成，則繼續再戰。

據瞭解，大陸為了避免國內經濟進一步惡化，在「川習會」上做相當程度的讓步，諸如：對美貿易金額提高至 1.2 兆美元；採購美國大豆；降低美國汽車關稅；另提方案取代「中國製造 2025」計畫等。大陸的讓步應有其限度，在核心問題和核心利益上會有堅持，比如說與社會主義制度（國有企業）、中國發展（技術升級）和大陸主權有關的問題等。習近平在改革開放 40 周年大會上明白指出，「該改的、能改的我們堅決改，不該改的、不能改的堅決不改。」如果美方對大陸的讓步不買單，持續施壓，衝突升高是不可避免的。

美「中」貿易衝突由來已久，美國從來都是在智慧財產權問題上發難，大陸也都應美國要求做出改善。這一次，美國不僅是在貿易上挑剔，同時打出「臺灣牌」，衝突的高度已經上升至戰略層級，觸及大陸的核心利益，不易善了。

二、臺美關係升溫

美「中」建交之後，40 年來臺美「中」三角關係的穩定是奠基於「一中框架」的基礎上。所謂「一中框架」，其內涵是指美「中」三公報和《臺灣關係法》。美國基於自身的利益調整其對華政策，當它需要大陸的合作，臺美關係就從屬於美「中」關係，當它要直面大陸，臺灣就會成為敲打大陸的籌碼。小布希時期因處理「反恐」問題，歐巴馬時期因處理全球金融海嘯問題，均須借助於大陸，所以要求臺灣不要成為「麻煩製造者」。如今，美國經濟好轉，為了壓制大陸，臺灣的重要性頓時提升起來。

為了重新處理臺美「中」關係，川普及其團隊試圖推翻「一中框架」，上任之前就安排了一場「川英通電話」，造成餘波迴盪，大陸幾經交涉，於 2017 年 2 月「川習通電話」，「一中框架」又回到原點。

美國朝野的「臺灣牌」主要有兩個方面，一是提升美臺關係，另一是加強臺灣防衛能力。在提升美臺關係方面，今年 3 月 16 日，川普簽署《臺灣旅行法》最具代表性，法案內容為促進美國政府與臺灣政府所有層級的互訪。今年以來其他的臺美關係重要活動如表 1：

表 1 2018 年臺美關係重要活動

時 間	重 要 紀 事
2018.3.20	美國國務院亞太副助理國務卿黃之翰訪問臺灣。
2018.6.12	美國在臺協會臺北辦事處（AIT）新廈落成啟用，美國助理國務卿羅伊斯、AIT 主席莫健、眾議員哈博出席落成典禮。
2018.8.12	蔡總統出訪巴拉圭、貝里斯，過境洛杉磯，有三項突破：訪視僑委會位於洛杉磯華僑文教服務中心；參訪雷根圖書館；解除過境期間新聞採訪的管制禁令。
2018.9.5	美國 4 名參議員提出「臺北法案」，對於改變或降低與臺灣關係的國家，授權國務院可採取降級關係或改變外援等行動。
2018.9.7	美國國務院公開批評巴拿馬、多明尼加及薩爾瓦多與臺灣斷交，宣布召回 3 國大使，瞭解斷交決定。

資料來源：作者自行整理

在加強臺灣防衛能力方面，最重要的就是將加強臺美安全合作列入《國防授權法》，法案要求全面評估臺灣軍力，國會甚至建議臺美軍艦相互停泊對方港口。為了協助臺灣獲得防禦性武器，川普兩年內已兩次批准對臺軍售，包括飛彈、電達、戰機及其零組件等，而且對臺軍售今後將採個案處理，以提升效率。為了協助臺灣對抗大陸軍事威脅，美軍數度派出B-52 轟炸機巡航東海、臺海、南海等空域，同時3度派出軍艦穿越臺海，以警告大陸戰機、軍艦繞臺行動。

一年來，看到臺美關係升溫是實際的、具體的，但也不是毫無代價的。10月4日，美國副總統彭斯在哈德遜研究所演講時公開表揚臺灣稱，臺灣對民主的擁抱為所有華人展示了一條更好的道路，以對比中共政權不符合期待。10月12日，美國駐WTO大使習達難（Dennis Shea）參與智庫戰略暨國際研究中心研討會時就要求臺灣回報，稱臺灣已承諾在未來WTO談判中是以「已開發國家」的定位參與談判。

三、兩岸關係低迷

2015年底11月，兩岸舉行「馬習會」之後，兩岸形勢並沒有就此邁向坦途。2016年臺灣政黨輪替，大陸希望在「九二共識」的政治基礎上繼續進行協商談判，也並未獲得所期待的回應。面對此一形勢，大陸在對臺政策與對臺工作上做出了調整。

2017年10月，中共召開19大，習近平在報告中有關對臺政策兩岸提出四個要點：第一，繼續堅持「和平統一、一國兩制」方針，推動兩岸關係和平發展，推進「祖國」和平統一進程；第二，認同「九二共識」，認同兩岸同屬「一個中國」，兩岸就能開展對話；第三，秉持「兩岸一家親」理念，為在大陸工作和生活的臺灣同胞獲得國民待遇；第四，堅決反對「臺獨」。

中共19大的對臺政策不再寄希望於臺灣（包括政府和人民），凸顯出單邊原則。1月4日，大陸啟用M503航路由南向北飛航及W121、W122、W123三條航路。9月1日起，大陸各地開始受理「港澳臺居民居住證」申請發放事宜。這些事件直接影響我國家安全及人民生活，但事前

大陸均未充分協商而逕行宣布，造成爭議。

經過一年多的交手，兩岸關係無雖無起色，但看起來似乎也壞不到那去，蔡總統為了平息黨內及綠營對國安團隊人事的非議，於 2 月 23 日宣布改組，由正統綠營學者吳釗燮出任外交部長，陳明通出任陸委會主委，原外交部長李大維調任國安會秘書長，國防部長由嚴德發接任。

大陸方面為因應美「中」衝突加劇，強打「臺灣牌」，讓「臺獨」聲勢高漲，如何穩住臺灣，反制「臺獨」，就成為大陸對臺工作的主要思路。2018 年 2 月，中共召開對臺工作會議，將年度對臺工作歸納為兩個重點：一是深化兩岸經濟社會融合發展；二是反對和遏制「臺獨」。

在深化兩岸經濟社會融合發展方面，最重要的就是 2 月 28 日推出《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》「惠臺 31 條」，其中第 12 條涉及加快給予臺資企業與大陸企業同等待遇；第 19 條涉及為臺灣同胞在大陸學習、創業、就業、生活提供與大陸同胞同等待遇。其次是加強兩岸民間交流，主要的交流活動有：6 月 6 日在廈門舉行第 10 屆海峽論壇，以「擴大民間交流、深化融合發展」為主題；7 月 13 日在北京舉行的辦「共擔民族大義、共謀民族復興」座談會；12 月 19 日至 20 日在臺北舉行的 2018 上海、臺北「雙城論壇」等。

在反對和遏制「臺獨」方面，主要手段就是外交打壓和軍事威懾。外交打壓的手段包括：挖走我邦交國（多明尼加、布吉納法索、薩爾瓦多）；杯葛我參加國際組織活動（2018 年「國際衛生組織」大會、第 87 屆「國際刑警組織」大會等）；要求美國國務院、貿易代表署官網撤除我國旗；要求國外航空公司官網和地圖在「臺灣」名稱前加註「中國」等。軍事威懾主要作為是各式戰機、軍艦常態性繞臺，海上閱兵、軍事演習以及偵察我方軍演（漢光 34）等。

由於兩岸間敵意升高，政府中止互動，對彼此的作為增加了反制措施。大陸對臺灣施加壓力，臺灣就向美國尋求奧援，美國就借力使力，支援臺灣來施壓大陸，大陸就再加強對臺壓力，使臺美「中」三角關係由穩定到失衡，由失衡再向惡化循環發展（兩岸相關反制措施如表 2）。當兩岸摩擦熱到一定程度，戰爭的危險隨時可能來臨，因此如何避免衝突，這是兩岸執政者必須慎思的課題。

表 2 2018 年兩岸相關反制措施

活動或措施	反制措施
2017 年 12 月 12 日，川普簽署《2018 財政年度國防授權法》，國會建議臺美軍艦相互停泊對方港口。	2018 年 1 月 25 日，我國旗遭到美國國務院領事事務局、貿易代表署（USTR）移除。
3 月 16 日，川普簽署《臺灣旅行法》。	3 月 20 日，大陸「遼寧號」航艦通過臺灣海峽，前往南海進行遠海長訓。 4 月 18 日，大陸在福建舉行軍演。
8 月 5 日，福建向金門供水工程通水現場會在泉州晉江舉行。	陸委會不派代表參加通水儀式。
8 月 12 日，蔡總統出訪巴拉圭、貝里斯，過境洛杉磯，突破以往限制。	8 月 21 日，大陸與薩爾瓦多建交。
8 月 21 日，大陸與薩爾瓦多建交。	9 月 7 日，美國國務院宣布召回 3 國大使，瞭解斷交決定。
9 月 1 日起，大陸各地開始受理「港澳臺居民居住證」申請發放事宜。	陸委會回應將考慮限縮申請者在臺公民權。
9 月 13 日，自由時報報導中東「半島電視臺」近日推出一支紀錄短片，以「間諜、謊言與兩岸關係」為題，透過臥底記者探討愛國同心會、統促黨在臺灣的活動。	9 月 15-16 日，大陸中央電視臺、環球時報等官方媒體刊出「反臺灣間諜工作集中報導」，各級動員必須集體收看，以「提高反間防諜能力」。
9 月 30 日，美軍驅逐艦「狄卡特號」在南海執行「航行自由」任務。	大陸海軍「蘭州號」進行攔截。
大陸戰機、軍艦常態性繞臺。	美海軍軍艦分別於 7 月、10 月、11 月三次通過臺灣海峽。

資料來源：作者自行整理

參、兩岸關係的展望

2018 年的兩岸關係始終處於沉悶的氣氛，領導人在重要時間的講話都看不出可以樂觀的訊息。然而，「九合一」地方選舉卻在臺灣內部帶來意想不到的催化效果。對於兩岸關係的展望，將從「九合一」地方選舉之後，以及大陸發表《告臺灣同胞書》40 周年兩個方面來觀察。

一、「九合一」地方選舉之後

「九合一」地方選舉前一個半月，從高雄颳起「韓國瑜旋風」，韓國

瑜所到之處人山人海，國旗旗海全場飄揚，「夜襲」軍歌到處傳唱，從南到北漫延開來，藍營士氣大振，一舉贏得 15 席縣市長。

競選期間，韓國瑜公開表示支持「九二共識，一中各表」，對選情沒有造成絲毫負面影響。而且承諾選後要積極與大陸往來，讓「貨賣得出去，人進得來」，也深獲選民認同。選後，兩岸關係低迷的氣氛丕變，新任或連任縣市長都主張成立兩岸工作小組，推動城市交流。一時之間，在兩岸問題上出現了地方與中央不同調的現象。

民進黨大敗，與施政不符合民意有很大的關係，兩岸政策就是其中之一。民進黨的兩岸政策就是維持現狀，依據的是《中華民國憲法》及《兩岸人民關係條例》相關法規，但對「九二共識」不能認同，因為那是「國共共識」。兩岸在「九二共識」的基礎上交流互動多年，並且簽署了 23 項協議，大陸認為不承認「九二共識」，兩岸就沒有協商談判的政治基礎，因此一切停擺。為了施壓，大陸還不斷緊縮交流，造成兩岸關係陷入低迷的境況。

國民黨勝選，顯示最新民意是，大多數民眾同意在「九二共識」的基礎上進行協商談判，交流互動。問題來了，負責兩岸政策的中央政府應如何自處，是順應民意調整兩岸政策，還是堅持既定政策不予改變。不改變，要如何回應民意，如何面對 2020 年總統大選。改變，有違創黨之初的政治信念，要如何說服支持者。

縣市長就職以後，對兩岸城市交流都表現出了極高的興趣。12 月 19 日至 20 日，在臺北市舉行第 9 屆「臺北—上海雙城論壇」，市長柯文哲致詞時重提「兩岸一家親」，希望兩岸關係和平穩定，互利雙贏。柯文哲認為，把人民福祉擺在最優先位置這才是負責任政府該有的作為，也是處理兩岸關係該有的態度。柯文哲強調「兩岸一家親」，不提「九二共識」，為兩岸城市交流展示了一個似乎可行的模式。

然而，蔡總統身為國家領導人卻有不同的看法，她在今年元旦談話中指出，「我們不反對兩岸正常互動，我們更不反對兩岸之間的城市交流，不過，兩岸之間的交流要健康、要正常，不能靠模糊的政治前提，或是強迫就範的通關密語。」同時呼籲對岸，兩岸關係正向發展要有「四個必須」關鍵，包括：

必須正視中華民國臺灣存在的事實；
必須尊重兩千三百萬人民對自由民主的堅持；
必須以和平對等的方式來處理我們之間的歧異；
也必須是政府或政府所授權的公權力機構，坐下來談。

這樣看來，未來推動兩岸關係發展，地方和中央之間還有不少問題需要溝通。

二、中共發表《告臺灣同胞書》40 周年

1978 年 12 月 15 日美「中」宣布建交，12 月 18 日中共召開 11 屆 3 中全會，決定改革開放政策，這兩個重要決策讓中共搞定內部與外部關係，遂於 1979 年 1 月 1 日發表《告臺灣同胞書》。由此可見，大陸對臺政策的轉變是美「中」關係下的產物。美「中」建交當時的核心共識是，「中」方堅持「一個中國」原則，美方堅持和平解決兩岸分歧。

《告臺灣同胞書》呼籲兩岸和平統一，停止砲擊、三通及交流，這的確改變兩岸劍拔弩張的氛圍。儘管政府堅持「三不政策」，民間卻蠢蠢欲動，尤其是大陸來臺的公教人員及老兵。40 年來，兩岸關係順勢展開，跌宕起伏，疏解與疏離交雜，頗難預測。

政府回應兩岸互動交流，自 1987 年開放民眾赴大陸探親開始。1988 年，李登輝接任總統，對開展兩岸關係頗有自信，於是派出密使，架構兩岸互動的基礎。密使談判的內容雖然無法確知，但兩岸派出白手套（海基會和海協會）代表政府進行接觸，我方組建國統會、陸委會，訂定《國統綱領》，應該是當時兩岸的共識。

兩岸政治立場的分歧造成兩岸分裂，過去曾經進行「漢賊不兩立」的「正統之爭」、「制度之爭」，現在要坐下來談和解，一笑泯恩仇容易，計較主從大小卻是難上加難。最終，在 1992 年達成「一個中國，各自口頭表述」擱置爭議的共識下，1993 年舉行歷史性的「辜汪會談」。1995 年，江澤民發表「江八點」，李登輝總統回應「李六條」，雙方都提出領導人互訪，感覺十分麻吉。但好景不常，1996 年臺海危機，李登輝總統提出「戒急用忍」政策，兩岸關係瞬間冷卻。1999 年，李登輝總統再發表「特殊兩國論」，兩岸關係漸行漸遠。

陳水扁總統執政後，在 2002 年將「特殊兩國論」再進一步推向「一邊一國」，成為大陸「反臺獨」的對象。從這個脈絡來看，臺灣內部面對兩岸關係有兩個主要主張，一個是「一中各表」，一個是「一邊一國」，在李登輝總統時期俱已形成。站在大陸的立場，雖不接受「一中各表」，但可以接受「九二共識」，「一邊一國」則等同於「臺獨」。

2008 年，兩岸實現三通，在新的兩岸形勢下，年底胡錦濤在紀念《告臺灣同胞書》發表 30 周年，提出新的對臺政策「胡六點」，推動兩岸「和平發展」。今年，中共紀念《告臺灣同胞書》發表 40 周年，習近平在低迷的兩岸關係下，試圖打開僵局發表講話，在延續「和平統一，一國兩制」的基本方針下，提出「習五條」，推動兩岸「融合發展」，其主張為：

- 第一，攜手推動民族復興，實現和平統一目標；
- 第二，探索「兩制」臺灣方案，豐富和平統一實踐；
- 第三，堅持「一個中國」原則，維護和平統一前景；
- 第四，深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎；
- 第五，實現同胞心靈契合，增進和平統一認同。

政治分歧各方，願意妥協才能展開互動；若都堅持主張，只有對抗。推動兩岸關係發展，必須與大陸達成某種程度的共識，這是至明之理。如何拿捏，不但考驗領導人的智慧，也考驗國人的選擇。

肆、結論

2018 年 12 月 29 日，川普與習近平再次通電話表示，雙方談判與協商進行順利，並取得進展。如果能夠達成協議，將會是非常全面、涵蓋所有主題、領域和爭議點的協議。近日，美國政壇耆老季辛吉在接受訪時認為，美「中」關係的根本問題是能否在新的國際政治環境中共生共存，他對於美「中」兩國建立新的國際關係表示樂觀。

這樣看來，美「中」在貿易方面的爭議和衝突應有緩解的可能，但角力是否也就此落幕，卻未可知。如今美國仍不斷出招，後面大戲仍然可期。12 月 19 日，川普簽署生效《西藏旅行對等法》(Reciprocal Access to Tibet Act)，美國國務院據此評估大陸官員拒絕美國公民、政府官員和

記者進入西藏的情況。一旦發現有官員涉及限制政策，將依據平等互惠原則，禁止他們取得簽證入境美國。12月31日，川普又簽署《2018年亞洲再保證倡議法案》(ARIA)，內容包括應定期對臺軍售，以及鼓勵美國高層官員訪臺等。這顯然是在西藏問題及臺灣問題上，繼續運用國內法向大陸施壓，大陸官媒指出，「這是美國為干涉中國內部事務祭出的新招」。

歷史不斷向前推進，總在人、事、物的風雲際會之下，造就一個時代，兩岸關係亦是如此。「辜汪會談」開啟兩岸談判互動新頁，2005年辜振甫、汪道涵兩位先生相繼過世，象徵「辜汪會談」時代的結束，代之而起的則是連戰先生的「破冰之旅」。

2008年，兩岸復談，「江陳會」(江丙坤、陳雲林)再譜新章。2014年，「太陽花學運」阻止「服貿協議」的簽署，打亂兩岸關係發展的步調。2016年，政黨輪替，在沒有共識的情況下，兩岸關係急凍。

2018年，「九合一」選舉，「韓國瑜旋風」平地而起，藍營大勝，兩岸互動又熱絡了起來，關係似有回春的跡象。就在這個時候，江丙坤先生功成身退，悄然辭世，這是否冥冥中預示著兩岸關係新時代即將來臨。

兩岸問題過去是由美國主導，2015年「馬習會」之後，大陸搶奪到發言的位置。未來，若美國壓制大陸的能力式微，則愈發不能影響兩岸關係發展。蔡總統的「四個必須」和習近平的「習五條」究竟是展開兩岸新的對話，還是新的角力，端看人民的需求和社會發展的需要。執政者唯有體察民情，順應民意，才有可能開啟兩岸新的時代。