

兩岸關係 回顧：2016、展望：2017

Cross-Strait Relations: 2016 in Retrospect & 2017 in Prospect

邵宗海 (Shaw, Chong-Hai)

澳門理工學院名譽教授

蔡英文是2016年1月16日在總統大選中獲得勝選，她的「勝選演說」、稍後在5月的「就職演說」、10月的國慶致詞，一直到12月最後一天的「年終談話」，加上她一連串的接受外媒專訪，與國內媒體交談，都引發了兩岸關係發展的起伏。所以，回顧整個2016年的兩岸關係，即使馬英九總統的任期到5月20日，也不得不以蔡英文為話題中心去圍繞著分析。

至於展望2017的兩岸關係，則是引入二個重要的變數，「中共對臺和平發展的政策是否持續」以及「『臺灣意識』在臺灣是否繼續抬高」，來進行它發展走向的預測，這是目前可見到的可能性。

壹、回顧：2016

說2016年是「兩岸關係發展的冷和磨合期」，真的一點也不為過。因為與馬英九上個8年任期裡的兩岸關係發展比較來說，北京與臺北之間在這1年5月之後的互動情況，可以用「冷」一字來形容：譬如說：兩岸官方接觸管道全面中斷、兩岸在國際社會中和解休兵的現象越來越淡、陸客來臺數字急速下降、大陸民意強烈反彈波及到臺灣社會，都是隨手可拾的

例子。

但是北京即使是對臺北施出了「冷凍」手段，但一句對蔡英文曾說出的「未答完的考卷」，而不是一份「不及格的考卷」，還是留下了很多「北京不想完全攤牌」的想像空間。其中一個可解讀的例子是：大陸海協會會長陳德銘 2016 年 10 月 14 日出席在深圳舉行的大陸「全國雙創週」其中的兩岸青年創業基地成果聯展，針對記者問到「陸方對於蔡政府是否仍存期待，或已定性？」時，陳德銘雖然說，「那就要看她自己（指蔡英文）」，不過他也在看「實際情況」。他反問記者「雙十講話你聽了嗎？」，他認為蔡英文的談話沒有新意也沒有善意。不過向前走幾步後，陳德銘又回頭補充：「任何時候她有好的動作，我都歡迎」。北京對蔡英文暗示性的期待與等待，顯見在國慶致詞之後，仍然存在。

而蔡英文不完全要走兩岸對抗路線，某些方面是在尋求緩和的調節。譬如說，蔡英文在 2016 年國慶致詞時曾說：「兩岸關係有些起伏，但我們的立場仍然一致而堅定。我們的承諾不會改變，我們的善意不會改變，我們也不會在壓力下屈服，更不會走回對抗的老路」。

因此可以說，兩岸之間在現階段是在採取某種沒有產生正面衝突的「平和局面」，如果這個說法會引發爭論，至少表象上的「和」還算是有存在。筆者謹舉幾個例子來佐證 2016 年兩岸關係的「冷和」局面：

一、從蔡英文 520「就職演說」之後，雙方就以「冷」來處理彼此關係

（一）北京最早是說：沒有「九二共識」，兩岸或兩會的接觸將不再維繫或延續

北京對蔡英文就職演說的反應，5 月 20 日當天還只是提醒說：蔡英文沒提「九二共識」，是一份未答完的考卷。但 21 日的態度，已強化到準備暫停或中斷所有兩岸協商及接觸的地步，像國臺辦發言人馬曉光在 5 月 21 日應媒體詢問時就表示，只有確認堅持「九二共識」這一體現「一個中國」原則的共同政治基礎，兩部門聯繫溝通機制才能得以延續，顯示出北京必須有所強硬的回應。

（二）臺北的「冷」，就是對「九二共識」這四個字，沒有任何回應

針對北京接連而三的提醒臺北，要對「九二共識」是否認同作個說

明，臺北除了「冷處理」之外，幾乎對「九二共識」，就像是充耳不聞，沒有給予任何回應。筆者整理了蔡英文與政府相關重要談話及文件，在2016年6月29日，北京正式宣布兩岸官方及其授權機構聯繫機制全面中斷之前，臺北最接近的說法，也只有520「就職演說」中提到的「九二事實」一詞，在其他可以表達對「九二共識」回應的場合裡，幾乎全以沉默帶過。

二、稍後北京宣布兩岸官方及授權機構的接觸及往來，全面中斷

大陸國務院臺辦發言人安峰山到了6月29日在例行新聞發布會上的發言，開始有了明朗態度，他說：「兩岸聯繫溝通機制是指國臺辦與臺灣方面陸委會建立的常態化聯繫溝通機制、海協會與臺灣海基會建立的協商談判機制」。他並正式證實：「由於臺灣新執政當局迄今未承認『九二共識』、認同其核心意涵，動搖了兩岸互動的政治基礎，導致了國臺辦與陸委會的聯繫溝通機制、海協會與海基會的協商談判機制的停擺，責任完全在臺灣一方」。因此，兩岸官方及授權機構的接觸及往來全面中斷，應在這個時間點上北京作了正式表態。

（一）兩岸很多重大事務的處理，自此之後已經不見有兩岸官方或兩會的參與

在國臺辦宣布暫停兩岸官方及授權機構的接觸及往來後，實際上，很多雙方很多重大事務的處理，已不見兩岸官方或兩會的參與。為了彰顯這一點，北京還特別指示較低層級或地方政府的單位來處理兩岸一些突發的事件。譬如說：7月19日，一個來自遼寧海外國際旅行社有限公司組織的大陸旅行團在臺灣桃園發生嚴重車禍和火災，造成24名大陸遊客及導遊、司機共26人死亡的重大事故。7月20日，國臺辦發言人只是表示，由海峽兩岸旅遊交流協會秘書長帶隊的工作組來處理。

（二）海協會不再扮演大陸第一個衝上火線去處理兩岸重大事件的單位

大陸海協會會長陳德銘在2016年8月18日接受媒體訪問時曾經表示：520後「我的時間比較多一點」，這句話道盡了兩岸關係以及兩會之間在蔡英文就職之後的冷凍狀態。

在過去，類似像來自遼寧的旅行團在臺灣發生那麼嚴重車禍和火災，

並造成 24 名大陸遊客死亡的重大事件，海協會絕對是大陸第一個衝上火線去處理的單位。但是經過北京重大宣布兩會的聯繫機制中斷之後，陳德銘在北京也只能無奈的表示：「代表海峽兩岸關係協會向罹難同胞致以深切的哀悼，向罹難者家屬表示衷心的慰問」。

（三）國臺辦說：體現「一個中國」原則的政治基礎，兩岸制度化交往才能得以延續

國臺辦發言人馬曉光在 2016 年 7 月 22 日曾表示，國臺辦與臺灣陸委會的聯繫溝通機制、海協會與臺灣海基會的協商談判機制，均建立在「九二共識」政治基礎之上。只有確認體現「一個中國」原則的政治基礎，兩岸制度化交往才能得以延續。

這項談話的意義，在於凸顯北京口中「官方中斷的應用範圍」，應僅限制在「國臺辦與臺灣陸委會的聯繫溝通機制、海協會與臺灣海基會的協商談判機制」裡，並沒有擴充到其他兩岸政府間、或政府授權單位的層次上。當然，就算官方層次尚有些聯繫，基本上，也出現會晤次數減少、或合作機會消退的現象。

三、兩岸民間交流逐漸冷卻，但對臺灣藍營執政的 8 個縣市則另眼看待

（一）陸客來臺數字急降

民進黨政府上臺後，大陸團來臺人數限縮，賀陳旦不諱言，火燒遊覽車事件對陸客來臺造成了影響。靜宜大學觀光系副教授黃正聰則作了一些補充分析，他指出「火燒車事件」後整體數據下跌，從原先 7 月每日送件回升到 1.2 萬件左右，一路降，每週減 1,000 人，到現在只剩五、六千多人，為 2015 年平均的一半。而且陸客團申請入臺人數也創新低，自由行也在減少，8 月至今，申請入臺證的大陸自由行人數，每天都不到 5,000 人。他計算到 8 月 17 日下午 9 時，發現申請數竟然只有三千七百餘人，只有配額數的一半，是今年新低。

官方觀光局的統計，自 5 月大陸來臺旅客數字，一直是顯示為負成長。也就是說從數字來看，2016 年 5 月份的大陸來臺旅遊人數，一直低於 30 萬人，蔡英文上臺至今，大陸來臺旅客人數逐月遞減，觀光人數於 8 月份甚至於降低 20 萬人次以下。

（二）對藍營縣市的特別禮遇，形成另一種對臺灣觀光有區分對待的政策

鑑於陸客來臺觀光人數急凍，總共有 8 位由藍營執政的縣市正副首長，包括新北市、新竹縣、南投縣、苗栗縣、金門縣、連江縣、臺東縣和花蓮等，接受北京市臺辦的邀請，在 2016 年 9 月 17 日前往大陸，希望能爭取陸客來臺到「有九二共識的縣市」觀光。

國臺辦發言人馬曉光在會後隨即向記者表示，大陸有關部門和城市願意與堅定支援「九二共識」、努力促進兩岸關係和平發展的臺灣各縣市加強交流合作。因此大陸方面將採取八方面措施推動與臺灣 8 縣市交流。

另外，為了表達中共決策當局對本次「縣市長訪問團」的重視，中共中央政治局常委、全國政協主席俞正聲也在當天下午在人民大會堂會見了臺灣縣市長參訪團。其中，跟本次交流有關的一般談話，是說：「不管臺灣哪個縣市，只要對兩岸關係和縣市交流的性質有正確認知，願意為增進兩岸同胞福祉和親情貢獻心力，我們都持積極態度」。他同時說：「臺灣各縣市可以根據自身情況和需求，同大陸各地加強交流合作，充分利用大陸的資源和市場，造福地方民眾」。

四、兩岸重啓外交爭鋒，臺灣的國際社會參與開始有衝擊

（一）沒有「九二共識」，ICAO 及 INTERPOL 拒臺與會

2016 年 9 月 23 日早上，臺北從來自歐美主要國家陸續的告知，確認不會收到該年 9 月 27 日在加拿大舉辦的國際民航組織大會的邀請函。

針對臺灣當局就未能接獲本屆國際民航大會邀請表達抗議，國臺辦發言人馬曉光 9 月 23 日應詢表示：「在臺參與國際組織活動問題上，我們的立場是一貫的、明確的，即按照一個中國原則，通過兩岸協商處理」。

馬曉光繼續補充：今年以來，島內政局發生重大變化。民進黨當局至今拒不承認「九二共識」，破壞了兩岸共同政治基礎，導致兩岸聯繫溝通機制停擺，臺灣方面由此不能與會，這一局面完全是民進黨當局造成的。

同樣情況，臺灣也無法參與 2016 年 11 月在印尼巴厘島舉行的第 85 屆國際刑警組織（INTERPOL）大會，大陸國臺辦發言人馬曉光 11 月 5 日表示，過去兩岸堅持「九二共識」，透過雙方協商，大陸對於臺灣參與國際組織活動，做出比較妥適的安排；現由於「大家知道的原因」，兩岸

制度化協商機制停擺，臺灣參與國際組織活動的問題難以處理。其實，這個「大家知道的原因」，就是蔡英文上任至今，不肯承認「九二共識」。

（二）聖多美普林西比的斷交事件

中華民國在非洲只剩下 3 個友邦國家之一的聖多美普林西比，12 月 20 日深夜告知臺北將終止外交關係。外交部長李大維在第二天上午也迅速宣布，即日起終止與聖多美普林西比民主共和國的外交關係，並撤離大使館、技術人員及停止一切雙邊合作計畫；這是蔡英文政府上臺後，第一個與我國斷交的國家。

斷交的原因，從總統府發言人的說法可知，「我國不會以金錢來從事外交上的競逐」。而大陸外交部表示，「歡迎聖國回到一中原則的正確道路上」，卻未提到任何要金援聖國的暗示，事實上，也證明這次斷交，並沒有涉及到北京用金錢在誘惑聖國與臺北斬斷情絲的訊息。只是北京不像上次在馬英九任內與甘比亞的建交，尚刻意拖延，這次與聖多美的建交，可說既不遲疑的迅速處理，說明了北京對蔡英文在外交上的打擊已不再手軟。

（三）怎麼來看這段期間兩岸外交的爭鋒

兩岸外交的爭鋒，是最傷兩岸人民的尊嚴與感情的事。沈呂巡在回顧在陳水扁 8 年任內，臺灣跟大陸的邦交國數目之爭，在花了很多冤枉的資源及努力後，仍是「進三丟九」，就是爭取到 3 個小國家，人口加起來大約二十五萬人；但丟掉 9 個中大型國家，人口總計約五千萬。故而沈呂巡認為：這是一個極不划算的作法，尤其臺灣無法跟中共做凱子花費之爭，所以等到馬英九上臺，採取的「外交休兵」政策絕對是正確的，事實也證明如此。

WHA、ICAO 及聯合國參與問題上，蔡英文當局的想法上，應該是有不挑釁北京的想法；而北京針對這些臺灣出席國際社會的活動，有些默許、但多數阻止，看得出來雖仍有「和」的思考，但卡在「九二共識」不被臺北認同，在不能形成是它對「兩個中國」或「一中一臺」放縱的前提下，必須對臺北的「橫衝直撞」稍加阻攔，這樣的背景恐怕仍需臺北要再多一層的認識。

貳、展望：2017

筆者從下列二個重要變數切入，來看2017年的兩岸關係走向：

一、中共對臺和平發展的政策是否持續？

談到兩岸關係的發展，那麼中共對臺政策絕對有其主導性，而且它的影響力也非常之大。而檢視其中兩岸關係是否會有變化，尤重在它對臺政策的持續與否。只要外在因素有變動，而內在壓力也突增，中共對臺政策只要稍作調整，即使幅度不是很大，但影響所至，兩岸關係就會面臨動盪。

所以，筆者設法將2012年中共十八大後的對臺政策先作全盤評估開始，等到政策推進的過程中，經歷第一個轉折點，即是2014年3月在臺灣爆發的「太陽花學運」事件，因為這起事件所導致臺灣社會的「反中情緒」與對「兩岸服貿協議」的杯葛，是讓北京的對臺政策受到一些影響，當然對臺政策也有微調的跡象；然後又面臨「蔡英文可能被提名為2016年總統大選候選人」的狀況，由於她的立場一直是不願承認兩岸之間曾有「九二共識」的存在，加上另一方面，她又一直宣揚「臺灣共識」的推動，這樣的走向，就讓習近平在2015年兩會期間，表達了最嚴厲的批評，特別說明一旦「九二共識」不存在，兩岸就會面臨「地動山搖」的結果，這是近年來對臺政策表達裡，呈現出最強硬的立場；最後，則是2016年蔡英文確定勝選，但是她自「就職演說」起到本文截稿為止，就是不肯對「九二共識」作明確表態，中共已作成兩岸官方以及官方授權機構的協商機制已全面中斷的決定，並且開始採用任何對臺灣的反制措施。

因此，我們來看看：北京到底是怎麼來觀察這段兩岸關係過程的轉折，進而再來評估中共是否在政策上是開始有收縮與調整的跡象。

二、「臺灣意識」在臺灣是否繼續抬高？

「臺灣意識」在2016年之後的攀升，是否有可能達到中共眼中的「臺獨」的尺度，將導致兩岸關係更加的惡化，這是很關鍵的重點。但是，這種僵局形成之時，可能也要考慮另一種的情況，那就是兩岸關係的惡化，是否也會導致臺灣本土意識更上一層的提高，進而形成可能是「臺

獨走向」結果更糟的惡性循環？因為這也是一種互為因果的互動關係。

但是，關鍵是「臺灣意識」的界定並不是十分明確，而且它與「臺灣獨立」或「分離主義」之間，也經常只隔有一條非常模糊的界線。但是它們、包括「臺灣意識」、「臺灣獨立」、或「分離主義」，又是對兩岸關係的正常發展，帶來很大的負面影響。因此「臺灣意識」之所以列為討論的主要原因就在此，而且也會來論及在臺灣卻被視為「臺灣意識」的主張，到了北京是否會被認為是「臺獨或獨臺」的行為？

所以，在進行「臺灣意識」對今後兩岸關係和平發展的影響，到底是形成「負面影響」或「排斥因素」分析之時，將先從臺灣內部滋生的「認同因素」，可能對兩岸談判產生排斥做例子予以分析，因為對兩岸談判有排斥心態，就有可能導致兩岸關係惡化的結果。繼之則是對「臺灣因素」目前在臺灣發展或推動的探索，希望能找出它對兩岸關係進一步惡化的肇因。最後才是解讀北京會對「臺灣意識」應是如何的定位及其可能採取的反制，將這項可能導致兩岸關係劇涉變動的變數，放到應該就是什麼的位置上。