

兩岸關係發展、風險與挑戰

The Development, Risks,
and Challenges of Cross-strait Relations

張五岳 (Chang, Wu-Ueh)

淡江大學大陸研究所副教授

摘要

當前兩岸關係面臨的風險挑戰有三，其一，在中共最高領導人習近平權力定於一尊，且可能長期執政下，其人格特質、決策風格與歷史使命對兩岸關係可能產生何種影響。第二，當前美「中」新型大國關係的博弈與競合，特別是美「中」在經貿與戰略上的競合與美、臺關係的強化，對兩岸關係也產生若干變數。第三，兩岸既無政治互信又欠缺良好溝通對話管道，面對兩岸各自可能爆發變數的挑戰如何避免誤判與危機管控。兩岸關係的和平發展一方面取決於兩岸領導階層的理念與高層的互信，另一方面更繫諸於兩岸人民的相互認知與理解，面對兩岸未來的挑戰與機遇，究竟是應該盡一己之力抓住任何可能的機會之窗；抑或一再錯失良機徒呼奈何？不同道路選擇，也會決定未來兩岸關係不同的前景。

關鍵詞：19 大、九二共識、「一中反獨」、「一中促統」、習近平

壹、前言

自 1987 年 11 月 2 日，政府開放臺灣民眾前往中國大陸（以下簡稱大陸）探親，開啟兩岸各項互動交流，迄今已逾四十年。回顧過去兩岸關係發展，可以看出為因應當時互動新局及各項交流所衍生涉及公權力事項，兩岸乃各自成立海基會與海協會作為處理兩岸事務的專責機構。雖然兩岸政府授權的海基會與海協會，曾經於 1995 年 6 月李總統訪美，與 1999 年 7 月 9 日提出特殊「兩國論」而兩度中斷。但在 2008 年 5 月 20 日，馬總統就位後，因為雙方對所謂「九二共識」具有政治互信而得以恢復制度化協商。自 2008 年到 2015 年兩岸兩會已經簽署 23 項協議，雙方政府官員也依據協議進行聯繫與會晤。除了兩岸兩會外，兩岸事務主管部門－我方的陸委會與陸方的國臺辦也建立制度性的會晤與聯繫機制。甚而在 2015 年 11 月 7 日，兩岸領導人馬英九與習近平更在新加坡舉行歷史性的「馬習會」。

2016 年 1 月，臺灣總統大選結果不僅體現三度政黨輪替，民進黨也同時在國會選舉首度贏得過半數的席次，而得以全面執政。雖然蔡總統在 520 的就職演說中，明確提出依據《中華民國憲法》，《兩岸人民關係條例》等來處理兩岸事務，間接回應外界關注的兩岸關係的性質與定位。但對於蔡總統的 520 演說，北京國臺辦（中臺辦）負責人也立即發表聲明，認定這是沒有完成的答卷。雖然自從蔡總統就職來不斷重申「四個不變」，並在 2017 年 10 月 10 日，中華民國國慶演說上強調，「我們的善意不變、承諾不變，不會走向對抗的老路，但也不會在壓力下屈服，這就是我們處理兩岸關係的一貫原則。」但仍未能打開兩岸關係的僵局。當前在民、共雙方既欠缺良好的政治互信，且在原有的對話與聯繫機制無法發揮應有功能的情況下。一般認為兩岸關係發展最具隱憂的是：在欠缺良好溝通與互信的情況下，一方所釋放的善意，經常在對方的等待與疑慮中不斷的流逝與無法積累；但一方意圖對內交代的言語與作為，卻因欠缺事前溝通與理解而經常被對方是為惡意與挑釁。促使兩岸關係仍然陷於低迷負向

發展的趨勢。

展望未來，面對影響兩岸關係發展至為關鍵的美「中」關係的競合，特別是在北韓核危機不再升高，加上 2018 年是逢美國期中選舉，促使美「中」在貿易爭端與安全戰略日益凸顯，與臺美關係日益強化，也對兩岸關係的發展產生的新變數。面對習近平在 2018 年兩會修憲確定延任與長期執政下，以習近平一貫高舉民族主義的強人性格乃至不斷在對內與對外打破慣例的風格，面對 2018 年底臺灣地方九合一的選舉與公投門檻降低，乃至 2020 年臺灣的大選……等諸多不確定因素。面對國際、兩岸與雙方內部三項因素的相互激盪，都使得未來兩岸關係發展面臨新的挑戰與風險。

貳、影響兩岸關係三個結構性因素

影響兩岸互動關係發展的結構性因素，主要包括三個重要層面：其一，為外在國際政經體系的規範與變遷。其中尤以美「中」與日「中」等大國在亞太區域政經互動的戰略競合，對兩岸關係所可能產生的不同程度最為重要。其二，為兩岸雙方政治互信、經貿社會交流，特別是雙方綜合實力的對比與消長。其三，為兩岸雙方執政者理念、對於對方的認知與各自內部所面臨到政治、經濟、社會的快速變遷發展的制約。特別是臺灣內部政黨輪替後的民主多元臺灣，在國家認同朝野仍存若干分歧，要如何有效因應在中共 19 大後，大陸內部日益高漲的民族主義的滋長。

長期以來北京都將其所謂的「臺灣問題」，視為與美國最為敏感與最為核心的議題。當前美「中」關係可說是影響兩岸關係最具關鍵性的外在因素。回顧 2017 年的美「中」關係，主要是在美國川普總統在元月上臺後，與中共領導人習近平在 10 月下旬的中共 19 大權力定於一尊後，美「中」新型大國關係的相互磨合。特別是 4 月 6 日到 7 日習近平訪美，川、習雙方首度在佛羅里達海湖莊園進行會談；7 月 8 日川、習於 G20 期

間再度於德國漢堡會晤；在中共 19 大後的 11 月 8 日，川普總統訪問北京與習近平進行第 3 度會晤。2017 年美「中」領導人不僅舉行 3 次正式會談，川、習兩位領導人密集進行通電，¹ 美「中」雙方也建立了四個官方高級別的對話與二軌互動機制來處理雙方複雜的議題。² 美「中」關係在共同面臨北韓核武危機的議題上，雙方係大致維持友好的互動關係。

值得關注的是，自 2017 年川普總統方問北京後，美「中」雙方關係也逐漸出現矛盾的趨勢。雖然在 2016 年 12 月川普尚未就任之前就公開表示選定泰瑞·布蘭斯塔德 (Terry Branstad) 為美國駐「中國」大使，主要原因之一為他是習近平的「老朋友」。³ 2017 年美國總統川普在在訪問北京之前，在日本更盛讚大陸領導人習近平是非常棒的朋友。他表示，兩人的思維雖然不同，但在貿易方面卻非常相似。⁴ 但在北韓核武議題逐步緩和；美國提出「印太戰略」；加上美國國務卿提勒森 (Rex Tillerson) 去職，由中央情報局 (CIA) 局長龐畢歐 (Mike Pompeo) 接任，美國國家安全顧問克馬斯特 (H.R. McMaster) 去職，改由前美國駐聯合國大使波頓 (John Bolton) 接替，加上白宮國家經濟委員會主任科恩 (Gary Cohn) 的去職。美國總統川普更於 3 月 22 日，針對大陸經濟侵略 (economic aggression) 簽署總統備忘錄，向大陸總值預估 500 億美元的進口產品開徵 25% 關稅及限制大陸投資。美國此舉也立即引發北京的反擊與報復。未來美「中」雙方在經貿議題上日益惡化與美國與臺灣關係強化，也使得在未來美「中」大國互動中，兩岸關係議題可能將日益凸顯。

¹ 「習近平應約同美國總統特朗普普通電話」(2017 年 11 月 29 日)，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/world/2017-11/29/c_1122032408.htm。

² 「習近平應約同美國總統特朗普普通電話」。

³ 「川普選定習近平的「老朋友」任駐華大使」(2016 年 12 月 8 日)，《紐約時報中文網》，<https://cn.nytimes.com/usa/20161208/terry-branstad-china-ambassador-trump/zh-hant/>。

⁴ 「美國總統川普讚習近平是思維不同的好友」(2017 年 11 月 6 日)，《聯合報》，<https://udn.com/news/story/6811/2800947>。

展望未來，面對大陸的快速崛起，外界莫不高度關注當大企業家出身的川普總統高舉以美國經濟再度強大為訴求的「美國夢」；碰到高幹子弟出身習近平高舉以實現中華民族偉大復興的「中國夢」會有何種競合？一般認為，在大陸任何的經濟利益都可以透過重要政治考量予以處理（經濟為政治服務）；相反的在美國（特別是川普總統）多數的政治議題也都可以透過經濟的利益進行交換（政治為經濟服務）。是以，未來美「中」最高領袖人格特質與政府的施政考量優先次序，與領導人權力基礎的鞏固與意志力的貫徹程度，乃至美「中」雙方在亞太安全戰略布局，北韓議題和緩、貿易議題的激化、南海議題潛在風險、東海議題與臺灣海峽議題等關鍵議題，究竟這些議題在美「中」國家利益的「占比」為何？皆會影響到今後中共對臺政策與臺海兩岸關係的互動。

就兩岸雙邊政治互信、經貿社會交流，與雙方綜合實力的對比而言。近年來伴隨著兩岸關係的起伏互動與大陸實力的快速崛起，兩岸在軍事與經貿等綜合實力差距的日益擴大（參見表 1，表 2，表 3）也使得中共在對臺政策上逐步展現自信，並動輒採取單邊的作為，處理兩岸事務。

表 1：2013-2018 解放軍軍費「預算」歷年成長百分比、金額、佔總 GDP 比例

年份	軍費成長比	總金額 (RMB)	佔總 GDP 比例
2013	10.7%	7,201.68 億	1.26%
2014	12.2%	8,082.3 億	1.25%
2015	10.1%	8,868.98 億	1.3%
2016	7.6%	9,543.54 億	1.28%
2017	7%	約 10,443.97 億	1.37%
2018	8.1%	約 11,289.93 億	1.49%

資料來源：整理自大陸國務院歷年「政府工作報告」。

表 2：海峽兩岸 GDP 比較

年份	臺灣 GDP(億美元)	大陸 GDP(億美元)	比率
1978	275.8	1473.2	5.3
1988	1252.9	3071.7	2.5
1992	2101.7	4181.8	2.0
2000	2929.0	11984.8	4.1
2008	4026.2	43960.0	10.9
2015	5236	109828	21

資料來源：作者自行整理。

表 3：2016 年臺灣與大陸各省市 GDP 排名比較

排名	地區	GDP(人民幣億元)	GDP(億美元)	增數%
1	廣東	79512.05	11542.56	7.5
2	江蘇	76086.20	11045.23	7.8
3	山東	67008.19	9724.40	7.6
4	浙江	46484.98	6748.10	7.5
5	河南	40160.01	5829.92	8.1
	臺灣	36487.20	5296.76	1.5
6	四川	32680.50	4744.14	7.7
7	湖北	32297.91	4688.60	9
8	河北	31827.86	4620.37	6.8
9	湖南	31244.68	4535.71	7.9
10	福建	28519.15	4140.05	8.4
11	上海	27466.15	3987.19	6.8
12	北京	24899.26	3614.56	6.7
13	安徽	24117.87	3501.13	8.7
14	遼寧	22037.88	3199.18	-2.5
15	陝西	19195.39	2786.54	7.6

2016 年臺灣大選結果民進黨不僅勝選，並首度贏得國會過半數得以完全執政。雖然在大選前後蔡英文即一再強調「維持現狀」的訴求，同時也在就職演說強調，「1992 年兩岸兩會秉持相互諒解、求同存異的政治思維，進行溝通協商，達成若干的共同認知與諒解，我尊重這個歷史事實」，「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」。對於蔡總統的 520 演說，北京國臺辦（中臺辦）負責人也立即發表聲明。這篇以中共中臺辦與國臺辦兩辦負責人名義所發表的一千字的重要講話，7 度提到「九二共識」，認定這是沒有完成的答卷，並表明臺灣新領導人在兩岸關係重大問題上，更須以實際行動作出明確回答。⁵ 由於兩岸關係原有政治互信不再，又尚未建立新的互信，也促使兩岸的談判與各項交流發生變化。

回顧 2017 年的兩岸關係互動，北京除了仍然中斷兩岸既有的協商與溝通管道外。在外交打壓上，則是與我中美洲重要的邦交國巴拿馬建交，阻擾我循往例以「中華臺北」觀察員的名義出席 WHA，迫使與我無邦交國家如將奈及利亞、厄瓜多、約旦、杜拜、巴林等 5 個駐外館處更名，密集與越南、新加坡等東南亞諸國發表「一中反獨」的聲明，⁶ 根據我外交部統計資料顯示，在 2017 年 1 月至 12 月大陸阻撓我國際空間事例共有 42 例。⁷ 在國防威脅上，自 2016 年臺灣政黨輪替後，大陸航母與軍機繞臺到宮古島演訓，特別是在中共 19 大閉幕後更是力度加大，據統計自 2017 年 10 月 25 日 19 大閉幕後，到 12 月 20 日，不到兩個月時間，中共軍機已經 10 次繞臺，相較於以往一年 4 次演訓已經大幅增加。針對大陸空軍出動多架轟炸機、偵察機頻繁繞臺，是否對臺施壓意味濃厚，北京國臺辦發言人安峰山在 12 月 27 日例行記者會說，「這是計畫內的例行性訓

⁵ 「中共中央臺辦、國務院臺辦負責人就當前兩岸關係發表談話」（2016 年 5 月 20 日），《國臺辦網站》，http://big5.gwytb.gov.cn/wyly/201605/t20160520_11463128.htm。

⁶ 「李顯龍訪中反臺獨 中共開啟國際反獨新防線」（2017 年 9 月 23 日），《多維新聞網》，<http://news.dwnews.com/taiwan/news/2017-09-23/60014250.html>。

⁷ 「106 年 1 月至 12 月大陸阻撓我國際空間事例」，《中華民國外交部網站》，https://www.mofa.gov.tw/Upload/WebArchive/2044/106%E5%B9%B41%E8%87%B312%E6%9C%88_%E4%B8%AD%E6%96%87.pdf。

練，大家慢慢就習慣了」。⁸ 於此也顯示出兩岸在政治互信上仍然楚於低迷乃至對立狀態。兩岸關係政治互信不足，談判對話協商中斷，也促使大陸居民來臺旅遊與陸生來臺就學明顯減少。

面對兩岸關係的嚴峻與風險，北京除了堅持硬的一手「一中、反獨」外，今年對臺工作最值得注意的是在軟的一手，即大力倡導「持續深化兩岸經濟社會融合發展，逐步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的待遇」。事實上，今年以來，上海、福建、河北、天津等省市都相繼推出給予臺灣人民在大陸工作應聘、就業、生活、就學、住房公基金……等各項措施，給予與在地化居民相同權益的「同等待遇」。值得注意的是大陸一般不用「國民待遇」用語，因為一方面兩岸關係有其特殊性，另一方面大陸有城鄉戶籍差異，加上兩岸都屬於 WTO 成員。因此，在去年中共 19 大後，今年對臺工作會議後，各地方省、市、縣等競相制定各項給予臺灣人民與當地居民「同等待遇」新措施。

在 2018 年對臺工作會議後，中共在對臺政策上最值得關注的為：在 2 月 28 日由國臺辦、國家發展改革委經商中央組織部等 29 個部門，發布 31 項《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》。綜觀這 31 項對臺措施，基本上分為兩部分，一是 12 項給予臺資企業與大陸企業同等待遇，二是 19 項為臺灣民眾在大陸學習、創業、就業、生活提供與大陸民眾同等待遇，亦即對臺灣企業與民眾進一步落實「國民待遇原則」。大陸此次推出的對臺新措施，基本上是呼應中共中央總書記習近平在 2017 年 19 大報告中所提出的，「願意率先同臺灣同胞分享大陸發展的機遇、我們將擴大兩岸經濟文化交流合作，實現互利互惠，逐步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的待遇，增進臺灣同胞福祉」。在中共 19 大後僅四個月左右時間，包括國臺辦、國家發展改革委在內的 31 個黨政相關部門就整合出 31 條最新對臺措施，能有如此強大跨部門統合能量，毫無疑問，絕對是來自最高領導人的意旨。因此，探討此一

⁸ 「國臺辦新聞發佈會輯錄」(2017-12-27)，《國臺辦網站》，http://www.gwytb.gov.cn/xwfbh/201712/t20171227_11884416.htm。

主題，掌握習近平對臺重要思想方向與對臺政策節奏策略部署至為關鍵。

就兩岸雙方執政者理念、認知與各自內部所面臨到政治、經濟、社會的快速變遷發展的制約而言。仔細觀察習近平自 2012 年中共 18 大上臺，2013 年 3 月 17 日以大陸國家主席身分在第 12 屆全國人大一次會議首度發表涉臺議題講話，強調「廣大臺灣同胞和大陸同胞要攜起手來，支持、維護、推動兩岸關係和平發展，增進兩岸同胞福祉，共同開創中華民族新的前程」。⁹ 到 2018 年 3 月 20 日，全國人大閉幕講話，強調「堅持一個中國原則，堅持九二共識，推動兩岸關係和平發展，擴大兩岸經濟文化交流合作，同臺灣同胞分享大陸發展的機遇，…中國人民有堅定的意志、充分的信心、足夠的能力挫敗一切分裂國家的活動，中國人民和中華民族有一個共同信念，這就是：我們偉大祖國的每一寸領土都絕對不能也絕對不可能從中國分割出去」。¹⁰ 綜觀習近平 21 次談話的內容語意分析，特別是在中共 19 大報告所揭櫫的習近平對臺政策重要思想，臺灣必須審慎面對在習近平長期執政下，如何面對一個對於臺灣一貫強調的自由、民主、人權、主流民意或是西方的普世價值沒有任何好感與認可的習近平與中共領導階層，但對於臺灣政府與民眾普遍接受不高、所謂的中華民族偉大復興的「中國夢」卻有無比堅持的習近平，與大陸內部日益高漲的民族主義。當民主多元的臺灣面對民族主義高漲的大陸，臺灣究竟應該如何審慎面對與有效因應可謂重中之重。

一般認為在 2016 年臺灣政黨輪替後，由於兩岸欠缺政治互信，促使大陸在兩岸關係上採取單邊作為。中共對臺戰略思維與策略作為，依序為首先是滿足大陸內部需求，其次則是國際社會宣示「一中反獨」立場，對臺施壓並留有餘地。對北京而言，堅持「一中反獨」與推動兩岸融合發展的自身立場堅持，遠高於迫使臺北民進黨政府接受或積極爭取臺灣政

⁹ 「習近平在十二屆全國人大一次會議閉幕會上發表重要講話」(2013 年 03 月 17 日)，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/17/c_115052635.htm。

¹⁰ 「習近平在第十三屆全國人民代表大會第一次會議上的講話」(2018 年 3 月 20 日)，《國臺辦網站》，http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201803/t20180321_11935525.htm。

黨與臺灣民心重要性。是以，北京一方面逐步緊縮陸客到臺灣，並加大對於民進黨政府在兩岸談判協商與外交空間施壓。另一方面則加大對於支持「九二共識」的臺灣泛藍縣市的互動與交流，同時加大與泛藍政黨（如新黨等）政黨對話機制的互動，持續推動臺北與上海的雙城論壇舉辦。誠如2017年中共19大報告中強調：「我們有堅定的意志、充分的信心、足夠的能力挫敗任何形式的臺獨分裂圖謀」。¹¹ 綜觀當前兩岸關係，就中共而言，旨在充分展現出其對新形勢下兩岸關係擁有的主導性，更要凸顯自己有實力、能力、決心與方法，來因應民進黨執政後的兩岸關係。

事實上，2018年的對臺工作會議，就以「主導兩岸關係大局」取代「牢牢把握兩岸關係發展方向」，並加大促統歷史使命感。如與俞正聲在2017年乃至以往對臺工作會議內容相較，可以發現今年汪洋在報告中，針對中共在對兩岸關係的格局作法上，已經由以往慣用的「以習近平同志為核心的黨中央『牢牢把握兩岸關係發展方向』」，2018年改為「主導兩岸關係大局」。¹² 一般認為，中共此一改變旨在藉此凸顯出，在中共19大後，兩岸關係處於談判協商中止的低迷狀態下，當前與今後兩岸關係的主導權已經牢牢掌握在大陸方面手中，未來決定兩岸關係走向的關鍵因素也是大陸自身的發展進步，取決於大陸自身的節奏與布局。大陸學者與媒體大都不斷強調，「隨著全面建成小康社會，實現新時代中國特色社會主義不斷取得勝利，兩岸最終完全統一的態勢會越來越明朗。在實現祖國統一的進程中，一方面要有民族使命感和歷史緊迫感，另一方面也要有國家必定統一的堅定信心和戰略定力」。¹³ 中共認為2018年兩岸關係面臨風險挑戰的另一因素則為，臺灣內部的政局變化。北京認為2018年民進黨除了持續「去中國化」外，亦常挾臺灣民意與大陸對抗。此外臺灣內部公投法門檻降低的可能啟動，2018年底面臨九合一地方選舉，與2020臺灣大選

¹¹ 「習近平強調，堅持一國兩制，推進祖國統一」（2017年10月18日），《國臺辦網站》，http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201710/t20171018_11853778.htm。

¹² 「106年1月至12月大陸阻撓我國際空間事例」。

¹³ 「李鵬語中評：對臺工作會議釋何信號」（2018年2月3日），《香港中評社》，<http://hk.crntt.com/crn-webapp/doc/docDetailCNML.jsp?coluid=93&kindid=10095&docid=104965585>。

的加溫……等等都是新的挑戰。美「中」關係與臺灣內部政局相互激盪，將使得 2018 年的兩岸關係與今後的對臺工作面臨風險與挑戰。

參、兩岸關係發展的主要風險挑戰評估

評估 2018 年的中共對臺政策及其對兩岸關係發展可能影響，及可能存在的風險挑戰，可從三點評估：第一，從中共最高領導人習近平權力在中共 19 大定於一尊，與 2018 年兩會修憲取消國家主席任期兩界限制，確定延任與長期執政下，其人格特質、決策風格與歷史使命對兩岸關係可能的影響觀察殊值關注。第二，當前美「中」新型大國關係的博奕與競合，特別是美「中」雙方在經貿、戰略議題的矛盾激化，與美、臺關係的強化。在未來臺、美「中」關係的互動中與中共對臺政策下，臺灣究竟是作為槓桿亦或棋子也應審慎因應。第三，兩岸既無政治互信又欠缺良好溝通對話管道，面對未來可能重大變數的挑戰如何避免誤判與危機管控，可謂至為關鍵。

首先，就習近平的人格特質與歷史使命而言，一般認為以習近平過去 5 年對內大力反貪，打破世代交替的慣例，打破派系政治集體領導的格局，推動解放軍大力變革，積極推動修憲……等在內政上一連串重大的變革。在對外關係上，高舉「人類命運共同體」，在經貿上不斷倡導互利共榮全球化，大力推動「一帶一路」，在軍事上不斷突破第一、二島鏈，建設南海島礁並開始海外駐軍，並積極推動美「中」新型大國關係。過去 5 年在對內與對外，都做了重大的變革，可以預期習近平的對臺政策不太可能維持以往以不變應萬變的戰略與策略。長期以來對臺政策對於中共最高領導人而言，不僅涉及到執政基礎的正當性，有時更關乎到歷史地位的評價。因此，歷任最高領導人基於不同的人格特質與領導風格、不同的內外時空環境變遷、不同時期兩岸關係的互動與實力對比，自然會提出不同的政策方針與策略方法。相較於中共歷任領導人，習近平不僅曾在福建工作

17年，更是毛澤東之後罕見的政治強人。2018年對臺工作會議，首度提出以「習近平總書記對臺工作重要思想」，作為對臺工作的基本遵循和行動指南。可以清楚看出習近平思想在對臺政策中的位階的主導性與重要地位。

習近平的對臺工作重要思想為何？在去年中共19大報告。習近平首度把對臺政策放在「新時代中國特色社會主義思想」十四項基本方略的戰略目標。一般認為，把實施「一國兩制」，推進「祖國」統一，放到建設「新時代中國特色社會主義」14大基本方略中，這是在中共中央的報告中首次如此呈現。此一政治宣示，乃意涵著中共已經明確的把對臺政策與兩岸關係的推動，作為未來推動國家發展戰略的重要環節。大陸學者普遍認為習近平在處理臺灣問題上，除了繼承和發展了毛澤東、鄧小平的國家統一思想，更把國家統一放在新時代的3大歷史任務的高度予以解決，習的對臺政策思想是將國家統一與強國目標緊密結合起來，將國家統一問題的解決和中華民族偉大復興的「中國夢」緊密結合在一起，將大陸的統一與引領人類命運共同體緊密結合起來。事實上，在2018年3月15日的中共黨內最具權威性刊物《求是》雜誌，刊載一篇署名「中共中央臺辦理論學習中心組」撰寫，題為「以習近平總書記對臺工作重要思想引領新時代對臺工作」的文章，提出四大關鍵核心。第一，「從根本上說，決定兩岸關係走向的關鍵因素是祖國大陸發展進步」。第二，「臺灣問題的解決，是兩岸綜合實力較量的過程，根本上取決於我們自身發展進步」。第三，「秉持兩岸一家親理念，耐心細緻、持之以恆地做臺灣人民工作」。第四，「鄭重宣示六個任何，強調有堅定的意志、充分的信心、足夠的能力挫敗任何形式的臺獨分裂圖謀」。¹⁴ 是以，今後中共對臺政策不論是在理論思想層面或是政策創新，乃至具體實踐層面，都必需掌握貫徹與落實習近平意志與特色。

習近平在對臺政策思想上，與當年鄧小平的「一國兩制」追求和平統

¹⁴ 「以習近平總書記對臺工作重要思想引領新時代對臺工作」（2018年3月15日），《國臺辦網站》，http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201803/t20180315_11933479.htm。

一最大的不同在，習近平推動「新一國兩制」，係將臺灣問題放到新時代大陸國家發展略中一個重要環節。主要強化單邊立法與單邊作為，並加大「反獨」與「促統」力度。是以，習近平不僅強調以往鄧小平時代「一國兩制」下，會尊重臺灣地區的社會制度和生活方式。更強調率先讓臺灣人民分享大陸發展機遇，擴大經濟文化交流，逐步為臺生、臺商、臺灣人民在大陸的就學、創業、就業、生活與大陸居民享有同等待遇。習近平的「新一國兩制」目標，不僅強調兩岸同胞是命運與共的骨肉兄弟，是血濃於水的一家人，也號召兩岸同胞共同弘揚中華文化，促進心靈契合。通過兩岸文化交流互動，拉近兩岸同胞心理距離，實現心靈契合，而不單純追求形式統一。

雖然在去年中共 19 大中共對於促統並未提出時間表。但未來中共在對臺政策上，必將加大「一中反獨」的底線思維（透過外交打壓、戰機航母繞臺施壓、中斷協商）與「一中促統」致力兩岸社會經濟融合（加大單邊作為給予臺商、臺生、臺灣青年、臺灣居民在大陸同等待遇）的策略作為，以體現兩岸一家親，形成命運共同體，讓統一水到渠成。從去年的中共 19 大到 2018 年的對臺工作會議，以及在大陸兩會召開前夕 2 月 28 日提出 31 項對臺措施，到 3 月 20 日習近平在全國人大閉幕講話。面對未來習近平至少十年長期執政下，不斷加大軟、硬兩手力度的對臺政策。臺灣必須高度關注與審慎因應，習近平過去 5 年在對內與對外都已經做了重大變革，豈可能對臺政策不變而讓當前兩岸關係現狀持續。事實上，北京在外交、國防、經貿、社會文化……等各個層面，已經逐步透過單邊作為，片面改變當前的兩岸關係的現狀。

其次，兩岸關係的和緩與嚴峻取決於美「中」關係。從中共在 2018 年對臺工作會議在對兩岸關係情勢研判上，認為更加複雜嚴峻且「對臺工作面臨風險挑戰」即可看出若干跡象。相較 2017 年與以往一年一度在年初召開對臺工作會議，一般只強調慣用的「當前兩岸關係更加複雜嚴峻」，2018 年則改提「當前及今後一個時期臺海形勢更加複雜嚴峻」，對

臺工作面臨風險挑戰』。¹⁵ 一般認為北京認為今後對臺工作面臨風險挑戰，主要基於外在美「中」戰略關係中的美、臺關係的強化（軍艦互泊、官員訪問層級提升）。2017年12月川普提出《美國國家安全戰略報告》，報告中直陳大陸是美國各個領域的競爭對手，甚至是威脅。2018年2月1日，美國國務卿提勒森在德州大學奧斯汀分校的演講稱大陸為「新帝國主義列強」。¹⁶ 美「中」雙方在安全戰略與貿易上的紛歧，乃至美國政府打臺灣牌，蔡總統也一再表示支持美國的「印太戰略」，凡此都將使得兩岸關係面臨到若干變數考驗。

雖然面對美「中」關係的可能挑戰，北京不僅在高層人事布局上強化了王岐山、劉鶴、楊潔篪、王毅等經貿與外交戰略等四大金剛。連涉臺人事的安排上也體現了史上對美國最了解的涉臺團隊，2018年年3月的新一屆的全國人大與全國政協後，大陸在對臺人事部署上，從對臺最高決策機的中共中央對臺工作領導小組，到國（中）臺辦與海協會等重要涉臺人事部署也將到位。除了中央對臺工作領導小組副組長汪洋過去5年在副總理任內身兼美「中」全面經濟對話的「中」方最高官員，汪洋的出任可說是繼當年錢其琛擔任中央對臺工作領導小組副組長之後（後任賈慶林與俞正聲皆未有了解美國等國際經驗），對於美「中」關係最為熟悉的對臺工作領導小組副組長。此外，如果王毅接替楊潔篪擔任對臺工作領導小組秘書長，以王毅曾擔任國臺辦主任又擔任外長的獨特經歷，可說是歷任對臺工作領導小組秘書長唯一擔任過國臺辦主任的人選，相較於以往對臺小組秘書長，王毅對臺事務的熟悉程度與掌控程度值得關注。當然，國臺辦新主任劉結一的任命也值得關注，一般認為以劉結一擔任常駐聯合國代表的身分層級擔任國臺辦主任，相較於當年王毅與張志軍皆以外交部副部長兼黨委書記，轉任國臺辦主任。劉結一的出線並不讓人感到意外，層級也

¹⁵ 「2018年對臺工作會議在京召開 汪洋出席並講話」（2018年2月2日），《國臺辦網站》，http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201802/t20180202_11919672.htm。

¹⁶ 「深度解讀：北京對臺工作會議釋重磅信號」，《多維新聞網》，http://news.dwnnews.com/taiwan/big5/news/2018-02-06/60039432_all.html。

未提升（因為駐聯合國大使的層級是比不上外交部的常務副部長兼黨委書記）。但劉結一擔任國臺辦主任的最大特色是，劉結一是大陸史上第一個擁有駐美（紐約）經驗 4 年多的外交官轉任國臺辦主任。相較於王毅只有駐日本經驗，張志軍只有駐英國經驗，劉結一可說是第一個有駐美經歷的國臺辦主任，加上劉結一專長國際組織、軍控等，未來兩岸關係中的國際活動空間，若欠缺政治互信，恐將日亦嚴峻。面對中共 19 大後，對臺人事部署體現史上對美國最為瞭解的對臺工作團隊，未來美「中」互動下的對臺政策，將成為中共對臺政策的另一個重點管道，對於此一側重對美工作的涉臺人事布局，亦須我方高度關注與審慎因應。

面對近期來臺美關係的軍事會議與人員交流的可能變化趨勢，國臺辦發言人安峰山在 2017 年 12 月 13 日例行記者會表示：「臺灣問題是中國的內政，我們堅決反對美臺之間進行任何形式的官方往來和軍事聯繫。」¹⁷ 此外，針對美國國會聯邦參議院全院通過《臺灣旅行法》，鼓勵臺美所有層級官員互訪。對此，國臺辦發言人安峰山在 2018 年 3 月 2 日在北京表示，「美國會通過一系列涉臺法案嚴重違反『一個中國』原則和美「中」三個聯合公報規定，我們堅決反對。我們也要正告臺灣方面，不要脅洋自重，否則只會引火焚身」。¹⁸ 未來，伴隨著美「中」雙方關係的變化，也使得美「中」關係中的臺灣議題可能將日益凸顯。在兩岸欠缺政治互信，臺北無法從北京得到應有的回應，面對北京軟硬兩手都加大，單邊作為的對臺新策略，促使臺北更加尋求美國與日本等大國關係的強化，但臺美關係與臺日關係的強化，則必然引起北京更大的疑慮與報復，這讓兩岸關係也面臨到更多的風險與挑戰。

最後，面對未來兩岸關係發展可能面臨到的內外諸多風險與挑戰，自從 2016 年臺灣政黨後迄今，兩岸關係發展最具隱憂乃是：兩岸的執政當

¹⁷ 「國臺辦新聞發佈會輯錄（2017-12-13）」，《國臺辦網站》，http://www.gwytb.gov.cn/xwfbh/201712/t20171213_11878736.htm。

¹⁸ 「國臺辦發言人就美參議院通過與臺灣交往法案答記者問」（2018 年 3 月 2 日），《國臺辦網站》，http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201803/t20180302_11929473.htm。

局與執政黨在欠缺良好溝通管道與基本政治互信的情況下，當一方所釋放的善意，經常在對方的等待與疑慮中不斷的流逝與無法積累（一方的善意只有在對方也能善意回應下，才能夠加碼釋放，形成正循環）。正因為雙方自認為都得不到對方的善意回應，因此，有時候必須對內部交代以化解內部不滿的強硬呼聲，這些對內交代的言語與作為，卻因兩岸雙方欠缺事前溝通與諒解，自然被對方是為惡意與挑釁。這種明察對方敵意之秋毫，卻不見善意之輿薪，形成當前兩岸關係有可能步入「敵意螺旋」的日益惡化趨勢。

雖然等到中共正式對蔡總統定性與定調後，才會改變兩岸關係是否趨向「和緩」與「嚴峻」。在北京強調民進黨政府尚未完成「答卷」的階段，中共對臺政策不僅在聽其言更會觀其行。目前北京對民進黨政府尚未「定性」與「定調」，不僅中共領導人、涉臺官員、主要官媒，皆尚未公開點名批判蔡總統。是以，在聽其言觀其行階段，未來除了蔡總統外，我總統府、行政院、民進黨……等涉及兩岸關係的一言一行，都將成為北京觀察的重點。值得關注的是，在兩岸關係無法透過雙邊協商對話之際，大陸未來必然會加大單邊立法與作為，並強調依法治國，透過兩岸關係變成一國內部關係的法制化作為。不論是「一中反獨」硬的一手，或是「一中」促統軟的一手，就我政府而言都是促使兩岸關係負面發展。

對中共而言，2018年係臺灣九合一的選舉年，也是北京觀察臺灣2020年大選政治版塊的重要關鍵指標。面對臺灣的九合一選舉與朝野政黨選舉競爭的逐步白熱化，北京在對臺政策上，必然高度關注未來臺灣內部如有涉及兩岸關係定位的修憲、公民投票、藍綠的勢力消長是否有變化、蔡總統是否發表具有兩國論意涵的重要談話、乃至臺灣與美、日針對「中國」威脅是否建立實質準軍事同盟、或是重大意外事件引爆兩岸關係尖銳對立……等皆是北京高度關注。

面對兩岸關係可能存在的風險挑戰，當蔡總統至少還有兩年多或七年多的執政期間（如果連任），面對習近平任期內不僅跨越實現「中國夢」

的第一個百年 2021 年，至少有十年甚至更長的執政期間。面對未來兩岸關係，可能面臨的內外諸多挑戰，兩岸領導當局雙方都亟需思索，在以往既有溝通管道中止，究竟該如何重新啟動或建立新的對話管道？因為兩岸執政當局不論是要積極尋求到新的共識、諒解；或是旨在消極因應一旦有意外因素爆發，可以避免誤判、進行危機管控與亡羊補牢，若沒有良好的溝通管道與對話機制，都難以發揮應有功能。事實上，自 1987 年開放探親前兩岸就有私下溝通管道，縱然在 1991 年海基會成立後，李前總統與江澤民也有私下授權管道進行溝通。正因為雙方有歧見，為了避免誤判與進行危機管控，才更需建立溝通管道。當前兩岸如果一時無法建立起良好溝通管道，也應積極思索如何不讓兩岸關係繼續惡化到無法逆轉的格局。

肆、結語

面對兩岸關係未來可能面臨的風險與挑戰，本著料敵從寬禦敵從嚴的原則，我方必須未雨綢繆想定兩岸可能最壞的狀況發生，並予以事先防範與有效因應，方足以確保兩岸關係和平現狀得以維持，我方國家的安全與人民的福祉不受衝擊。

雖然影響兩岸關係發展的內外在因素甚多，兩岸短期內必須掌握中共 19 大後 2018 年開局之年到 2020 年臺灣大選前兩年左右的關鍵的磨合期。理由是伴隨著美「中」關係歷經兩年的磨合期；伴隨著 2018 年臺灣九合一選舉政治板塊是否變化；伴隨著 2018 年為大陸改革開放四十年，乃至 2019 年元旦為中共發表「告臺灣同胞書發表 40 周年」（在 2008 年 12 月 31 日，告臺灣同胞書 30 周年時胡錦濤提出所謂的胡六點），與即將到來的 2020 年臺灣大選。一旦兩岸關係無法在 2020 年臺灣大選之前，雙方磨合出讓兩岸關係和平現狀能夠尋求到雙方底線式的諒解，則兩岸關係在 2020 臺灣大選前後恐面臨到新的風險與挑戰。中期則是 2020 臺灣總統大選後，如果民進黨仍然繼續執政，則觀察雙方在 2020 年 520 就職演說

中，兩岸雙方能否尋求到基本的諒解與共識，如果雙方仍然無法尋求到最低的諒解，則從 2020 到 2021 年中共建黨第一個百年，到 2022 年中共 20 大召開，習近平正式開起延任之路的這 3 年期間，兩岸關係可能面臨到高度的風險與挑戰。長期則為在習近平 2022 年正式延任到卸任之前，將在兩岸關係上採取大動作的「反獨」與促統，推進兩岸歷史性進程，改變兩岸關係現狀。

針對北京在對臺政策與兩岸關係互動上，堅持兩岸政治互信與協商對話必須有以體現「一個中國」原則的「九二共識」或是認同其核心意涵（兩岸同屬一中（國）；或明確指出兩岸關係並非國與國關係，上述三項指標作為兩岸關係本質與是否答卷的重要判準。雖然臺灣的大多數民意或許都主張兩岸關係是國與國的關係，但面對中共，我方唯一可以考量的或許是第三項指標（兩岸關係依憲依法不是國與國的國際關係）。是以，如果兩岸能事先私下進行溝通，雙方在經過必要的溝通下並取得一定程度的諒解。臺海兩岸關係不論基於過去歷史事實或是目前的政治現實，都是一個既複雜又難以過度用口號簡化的關係。不論是依據《中華民國憲法》與《兩岸人民關係條例》，或是臺灣多數民眾對於兩岸和平穩定的期待。當前臺海兩岸關係如果不能「正面表述」本質為何種關係，也可以考慮以「負面表述」，表明兩岸關係的本質。事實上，依憲、依法，當前兩岸關係既非一個國家內部中央與地方的關係，也不是國與國的國際關係。一方如果想要釋放出重大的善意，必須事先與對岸私下溝通並取得若干共識，確保對方會針對己方善意有正面回應，方可為之。否則任何只有臺灣方片面的善意必然要承擔對岸不正面回應，卻讓臺方政府遭到臺灣內部重大的反彈的雙重壓力，而失去可以正面良性互動發展的機遇。

事實上，兩岸亦可就蔡總統所強調的尊重「1992 年兩岸兩會秉持相互諒解、求同存異的政治思維，進行溝通協商，達成若干的共同認知與諒解」歷史事實。與北京所強調的「九二共識的歷史事實」，積極進行「求同存異」逐步尋求新諒解乃至共識。1992 年海基會與海協會在協商時，

當時的「歷史事實」有 6 項，一是當時是主張統一的國民黨執政。二是當時兩岸關係互動臺灣當時是以國統綱領為主臬。三是當時有國統會的運作，並在 8 月 1 日針對「一個中國」做出主權涵蓋大陸解釋。四是當時有正式授權的海基會與海協會的舉行談判。五是當時有李登輝與江澤民授權的密使私下進行溝通對話。六是當時主張統一的民眾在臺灣是多數。如今這六項歷史事實大部分都不復存在。是以，兩岸除了應當尊重 1992 年的歷史事實外，也應當以新思維與新論述，共同致力臺海和平穩定與兩岸人民福祉。

七年之病求三年之艾，在積極尋求建立溝通對話之際，雙方應該先努力創造一個良好的氛圍。如何盡一己之力創造對話氛圍？當前兩岸領導人、官員、學者、媒體其實都很清楚，究竟何種言語與作為是可以讓兩岸增加善意、降低敵意增進彼此瞭解，有助於和平穩定；何種言行事會讓兩岸擴大分歧、升高對立與製造仇恨。任何對於和平穩定良性互動的言語與作為應當多講多做，反之，對於兩岸和平與人民情感無所助益的言行，則是應多自我克制。

兩岸關係的和平發展一方面取決於兩岸領導階層的理念與高層的互信，當前只有兩岸雙方領導人都有新論述、新思維、新作為，才能產生新的互動模式。另一方面更繫諸於兩岸人民的相互認知與理解，只有兩岸人民沒有對立與仇恨，兩岸關係和平發展方有可能。兩岸高層或許對政治可以有歧見，但兩岸人民卻不應有仇恨，任何旨在製造雙方人民對立與仇恨的言行都不應當被鼓勵。面對兩岸的挑戰與機遇究竟是應該盡一己之力抓住任何的機會之窗，型塑一個可能的良性互動；抑或坐等對方善意而等待果陀，一再錯失良機徒呼奈何。不同的思維道路選擇也會決定兩岸關係不同的前景。