

焦點評析

十八大後兩岸關係之可能發展趨勢

Development of Contemporary Cross-Strait Relations

范世平 *Shih-Ping Fan*

台灣師範大學政治學研究所教授

*Professor of Graduate Institute of Political Science
National Taiwan Normal University*

一、「胡規習隨」是基本路線

中共第十八大將於今年下半年召開，如果沒有意外，習近平將接替胡錦濤擔任總書記的位子，成為「第五代接班人」。十八大後的中共對台政策如何發展，不但影響著兩岸關係，也影響著台灣內部的政治局勢。從今年所爆發的薄熙來事件可以看出，中共在十八大之前的權力鬥爭十分激烈。而即便十八大召開完，2013年又必須召開第十二屆全國人大一次會議，由於此次會議將會產生新一屆的國家領導人，包括國家主席、國家副主席、全國人大常委會委員長、國家中央軍委會主席，並且必須任命新的國務院總理，以及包括全國人大常委會、國務院各部委、國家中央軍委會等機構的組成人員，因此又會掀起新一波的人事競逐。在這一波波的權力更迭與變動下，習近平勢必採取「安內為先」的政策，只要台灣內部情勢沒有重大變化，自然無暇顧及涉台事務。

其次，由於對台工作相當複雜，牽涉中美與區域問題，在習近平就任初期一切尚在接軌的狀態中，對台工作恐怕是「一動不如一靜」，因此採

取「胡規習隨」的繼承胡錦濤路線，將是最為穩妥而安全的方式。

第三、在胡錦濤任內，讓國民黨政權能在 2008 年重新執政，2012 年更連任成功，使得屬於台獨勢力的民進黨無復辟，因此胡錦濤的對台政策可謂成功，更獲得歷史之定位。由於習近平要在短期超越與取代並不容易，加上兩岸在胡錦濤任內已經完成十六項經濟協議的簽署，在「先經後政」的情況下，未來要面對是甚為棘手的政治議題，在大陸內部仍是「有討論無結論」的情況下，短期內習近平的對台工作仍會以胡錦濤的路線作為依歸。

第四，大陸在權力轉移的過程中，上一屆的領導人仍會「騎上馬、送一程」的「輔佐」新領導人，這種看似「保駕護航」的作法，實際上就是上一屆領導人仍會在重要決策上扮演關鍵角色。當初胡錦濤在 2002 年中共十六大接任總書記與之後接任國家主席，江澤民卻遲遲不交出中共中央軍委會主席的位子，直到 2004 年中共十六屆四中全會才完全交出。因此胡錦濤何時完全交出權力，習近平也才能真正主導對台工作。

二、兩岸高層都缺乏積極推動的動力

對於馬英九總統來說，第一任期積極推動兩岸關係的改善，以展現與民進黨執政時的差異性，因此當連任之後，「兩岸關係改善」歷史定位已經確定。若繼續積極推動兩岸關係，不但大陸要求兩岸進行政治談判與簽署文化協議的壓力會增加，也恐會遭致台灣內部「傾中賣台」的批評，因此「見好就收」的將兩岸關係維持在經貿的層面，以維持「溫而不熱」的兩岸關係，不但可減少非議，更能全心投入台灣內部的改革工作，以建立其他之歷史定位。而對於大陸來說，誠如前述，在胡錦濤尚未完全交班的情況下，仍掌握著對台工作的大方向，而胡錦濤任內對台工作的巨大成功，使其歷史地位確定，也在「見好就收」的心態下，「維持既有豐碩成果，不碰棘手政治議題」恐是「自保」之道。而對習近平來說，即便完全掌握握黨、政、軍大權，如何「穩定過渡」成為首要任務，因此兩岸關係

的發展自然暫無急迫性。

三、兩岸在政治定位上的歧異與無解

大陸認為這次總統選舉的最大意義在於，九二共識不但不是票房毒藥，而且是一帖幫助馬總統連任的良藥。大陸全國台灣研究會副會長周志懷就指出，九二共識是馬英九獲勝法寶。¹進一步說，九二共識與一個中國原則是互為表裡的辯證關係，也就是一中原則已經從過去台灣選舉中的負面因素，轉變為正面因素。其次，過去幾次總統大選，九二共識都不是選戰焦點，但這個攸關兩岸政治定位的議題不但成為 2012 年選舉主軸，更受到台灣民意的檢驗。大陸認為在這場激烈的藍綠攻防中，台灣民眾是支持九二共識的，是支持一個中國原則的，這是一種「量變產生質變」的跨越。過去大陸是以九二共識來包裝一中原則，既然今天台灣民眾接受了九二共識，接受了一中原則，未來兩岸談判的基礎，就可逐步「以一中原則來取代九二共識」。

(一)「一國兩區」成為新的論述與挑戰

馬總統除無法接受上述「跳躍式」思維外，反而在 3 月 22 日透過吳伯雄向胡錦濤提出「一國兩區」的概念，²基本上一國兩區乃是在「中華民國憲法增修條文」基礎上的看法，大陸從 2008 年馬總統當選以來，對於「九二共識」中「一個中國即中華民國」的立場，採取「既不承認也不否認」的模糊態度，但要大陸接受「一國兩區」，則等於必須面對中華民國憲法，甚至是中華民國，這是大陸目前難以接受的。因此，原本以為馬總統連任之後，兩岸可在九二共識的基礎上，在政治議題上邁出一步，但礙

¹ 劉曉霞，〈涉台網：九二共識，馬獲勝法寶〉，《旺報》，2012 年 6 月 26 日，<http://news.chinatimes.com/mainland/11050501/112012011600081.html>。

² 汪莉綢，〈胡錦濤：大陸台灣同屬一中，符兩岸現行規定〉，《聯合報》，2012 年 6 月 26 日，<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS2/6980777.shtml>。

於兩岸在政治地位上仍然無解，使得此一期待也難以達成。甚至大陸若干人士拋出馬總統應少說「不統、不獨、不武」中的「不統」，台灣也無法讓步。

(二) 中華民國成為兩岸最大的歧異

基本上，在胡錦濤時期兩岸雖解決了部分經濟問題，但仍無法解決政治問題，這其中的最大障礙就次大陸對於「中華民國」的態度。當前台灣在國家認同上，中華民國已經成為藍綠共同接受的最大公約數。民進黨過去對於中華民國是採取全盤否定的態度，2000年執政之後則被迫接受；也正式從體制外的台獨革命路線，轉而成為體制內的中華民國路線。雖然民進黨內心不一定真心喜歡這個國號，蔡英文還曾提出「中華民國是流亡政府」的說法，但之後在民意的壓力下不得不提出「台灣就是中華民國、中華民國就是台灣」的說法。但反觀大陸對於中華民國仍然採取「絕不承認」的態度，否則將形成「兩個中國」的問題，但這與台灣多數民眾的認知產生重大差異。

四、大陸內部問題成為台灣民眾關心熱點

在 2012 的總統大選中，兩岸關係成為重要議題，這使得台灣民眾日益關注大陸的新聞與資訊。但從年初的薄熙來、王立軍事件，到 4 月份的陳光成事件，都讓台灣民眾對大陸政府的貪腐、濫權、權力鬥爭、漠視法治與人權侵害感到不可思議。從李登輝執政的 1996 年到陳水扁政權結束的 2008 年，台灣長達十二年的「本土化」教育，讓台灣民眾對大陸「既無知又無感」，覺得大陸發展與我無關。但從 2008 年開始兩岸關係迅速發展，大家才驚覺對大陸認識的不足而紛紛「補課」，但結果大陸所傳來的資訊卻讓人大吃一驚。媒體節目過去不談大陸，現在卻大揭弊端內幕，讓台灣民眾更發現兩岸的巨大差異。而從 2008 年以來大陸對台灣民眾所塑造的「正面形象」，也在一連串內部問題的發生後，使其能量逐漸消耗。

五、兩岸議題的快速退燒

由於台灣選後的政治議題完全朝向「內政化」與「民生化」，包括美牛進口、郵電雙漲、物價攀升與證所稅開徵，使得兩岸議題迅速退燒。加上「兩岸紅利」在大選後，台灣一般民眾仍然「無感」；而過去四年大陸不斷所給的紅利，使得台灣民眾的口味逐漸養成「重鹹」，使得許多兩岸政策喚不起台灣民眾的重視。例如陸客來台個人遊在4月28日啟動第二階段，開放天津、重慶、南京、廣州、杭州及成都等六個城市，³但媒體的報導篇幅卻相當有限，也引不起民眾的關注，此與前一年（2011年）6月首次開放之前，媒體整天大篇幅報導的情景，不可同日而語。另一方面，大陸省長來台參訪與採購的新聞熱度，也在「邊際效益遞減」的情況下，受媒體關注的程度每況愈下，電子媒體鮮少報導。

六、民進黨將採取主動積極的中國政策

大陸認為這次總統選舉，是對於九二共識的信任投票，因此當馬總統連任後，民進黨未來只有一條路可走，就是接受九二共識與一中原則。此外，九二共識自此之後已經「定樁」，一個中國原則將是兩岸任何談判的穩固基礎。但民進黨卻似乎未有任何正面回應，原因如下：

（一）九二共識並未「定樁」亦非票房保證

首先，民進黨認為台灣民眾支持馬總統連任，主要還是對於陳水扁執政八年兩岸關係低迷的恐懼，以及懷疑民進黨處理兩岸政策的能力，加上大企業紛紛力挺馬政府的兩岸政策所致。所以大陸若無限上綱的把一切選舉結果歸功於是九二共識，顯然是過於化約。其次，國民黨是把九二共識

³ 戎華儀，〈4/28起陸客自由行，放寬入境至每日千人〉，《中時電子報》，2012年6月25日，<http://news.chinatimes.com/mainland/11050506/132012041901378.htm>。

這個複雜的政治性名詞，簡化成「兩岸和平穩定」的代名詞，因此支持九二共識就是支持兩岸和平穩定。至於九二共識的實質內容，台灣民眾真正瞭解的恐怕不多，硬要說這次選舉顯示台灣民眾支持一個中國原則，也是一種過度解釋。

（二）九二共識仍有爭論空間

民進黨始終認為九二共識中所謂的「各自表述」，大陸完全不願意表態，而是國民黨一廂情願的說法。但這個具有矛盾與爭議的共識，卻讓民進黨落選，實在心有不甘。而過去四年，民進黨避談九二共識，閃躲九二共識，結果弄出一個不知所云的台灣共識。鑑於九二共識一方面是民進黨落選之痛，另一方面也到了無可迴避的時候，因此未來四年，民進黨與台聯恐會用盡一切力量，逼使九二共識「現出原形」，要求兩岸針對各自表述的問題，先達成書面協議，否則民進黨不可能接受。所以民進黨將從「閃躲九二共識」，轉變成「迎戰九二共識」，從「完全否定九二共識」，到「高條件接受九二共識」。

（三）南部民眾並未改變立場

台灣南部長期以來多數是支持民進黨的選民，甚至是支持台灣獨立的基本教義派，並且厭惡大陸與中共政權，成為大陸對台工作最難著力與突破的盲點。因此，大陸將對台工作重點放在台灣中南部民眾，一方面透過陸客前往旅遊消費，透過各省市大型採購團採購台灣南部農漁產品，讓台灣民眾對大陸產生好感；另一方面，有計畫的邀請台灣中南部的地方仕紳與鄉、鎮長前往大陸訪問，增加對大陸當前發展的認識，例如每年在福建所舉辦的「海峽論壇」就屬於此。由此可見，大陸的對台政策是針對所謂的「三中對象」，就是台灣的「中南部」、「中小企業」與「中下階層」民眾，並採取「向南移、向下沈」的具體作為。事實上從此次選舉顯示，台灣仍然是「北藍南綠」的態勢，雲林以南六縣市的 22 席區域立委中，國

民黨僅獲得 5 席，顯見南部的選舉板塊並未有明顯移動。

（四）台灣仍有四成五民眾對當前兩岸關係質疑

雖然馬總統得以連任，但民進黨在總統大選中仍囊括 45.6% 的選票；立委不分區中掌握 34.6%，加上台聯的 8.95%，合計為 43.6%；區域立委也掌握 43.79%。⁴顯示台灣仍有四成三至四成五的民眾對當前的兩岸關係發展充滿疑慮，人數約 600 萬人。另一方面，2008 年國民黨總統大選得票 765 萬，今年則為 689 萬，共減少 70 萬；但民進黨卻從 544 萬增加到 609 萬，增加了 60 萬票。⁵顯示台灣民眾當前對於兩岸交流持保留態度者，仍有增加。特別是此次立委不分區選舉中，支持兩岸加快交往的新黨全軍覆沒，支持台獨的台聯黨反而表現不俗。

七、大陸在未來四年是否仍能繼續讓利

在馬總統的第二任期中，大陸是否仍能與第一任同樣的不斷讓利，對於兩岸關係的未來發展產生直接影響。

（一）台灣的國際活動空間可否持續拓展

2011 年 12 月 16 日賈慶林在海協會成立二十周年紀念大會上曾提出國民黨連任後的北京「新紅利」，包括台灣未來的國際空間問題、ECFA 的後續協商、商簽兩岸文化教育的交流協議等。⁶其中在國際空間問題上，台灣在 2009 年 5 月重返了世界衛生大會，未來可否進一步參加國際民航組

⁴ 管發媛、吳明杰，〈台聯、親民黨各 3 席，新國會藍 64 席過半，綠 40 席，小漲綠〉，《中時電子報》，2012 年 6 月 26 日，

<http://news.chinatimes.com/politics/50206830/112012011500129.html>。

⁵ 仇佩芬、朱真楷，〈得票過半，馬英九連任總統〉，《中時電子報》，2012 年 6 月 16 日，<http://news.chinatimes.com/focus/501010358/112012011500128.html>。

⁶ 陳東旭，〈海協會二十週年，賈慶林提三要不要〉，《聯合報》，2012 年 6 月 14 日，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MA11/6787201.shtml>。

織或是全球性氣候變遷公約，仍值得關注。

（二）大陸經濟的發展趨緩

面對歐債危機與全球經濟疲弱，預估大陸今年的經濟增長也將下滑，加上當前大陸社會矛盾問題激化，在自顧不暇的情況下，能夠給台灣多少的紅利，恐怕仍須觀察。

（三）兩岸後續談判如何步出「深水區」

大陸海協會副會長李亞飛在 2011 年 12 月 12 日，提出兩岸「未來七項利多」，包括兩會互設辦事處、ECFA 的後續商談、兩岸貨幣清算機制的建立、陸客擴大赴台旅遊、台灣稻米輸入大陸、台灣民眾持卡通關、兩岸的國際合作等。⁷這些承諾台灣民眾與反對黨都將一一檢驗。

⁷ 劉曉霞，〈提七利多，李亞飛：需兩岸發展〉，《旺報》，2012 年 6 月 17 日，
<http://news.chinatimes.com/mainland/11050506/112011121300211.html>。