

學術論文

九合一選舉後中共對台政策與兩岸關係展望

The Prospects on PRC's Taiwan Policy and Cross-strait Relations after 2014 Local Election of Taiwan

張執中 *Chih-Chung Chang*

開南大學公共事務管理學系副教授

*Associate Professor of Department of Public Affairs and Management
Kainan University*

摘要 / Abstract

2014 年底的「九合一」選舉結果，讓各界更加關注未來民進黨的中國政策與習近平的對台政策如何互動？美中台三邊關係的可能變化以及對東亞局勢的影響。北京對台政策的擔憂，主要是對民進黨重返執政的可能性。但背後原因一方面是來自於選民對兩岸經貿進一步深化可能損害台灣在經濟與政治上的自主性；另一方面是台灣民眾對中國的身份認同逐年降低。在習近平的對台政策中，兩岸「和平發展」是對現狀的界定，「反獨促統」為行動方針，「民族復興」則是未來願景。習近平重提「一國兩制」，明確緊縮兩岸對話的範圍，目的在凸顯非默認現狀的立場，刻意上升政策底線，以更清晰的政治語言防止各方誤判，迫使台灣調整立場。此舉無非是以兩岸僵局作為共同預期，試圖去移動對手的「開價點」(offering point)，也

讓「一中框架」或「九二共識」最終仍是民進黨「最後一哩路」須面對的外部因素。

This paper analyses the modulation of China's Taiwan policy and its effect on the cross-strait relations after 2014 Local Elections of Taiwan. Beijing worried about a potential return to the presidency by the DPP, and Taiwan citizen's identification with China continues to decline. Despite China and Taiwan both sides insist on different interpretation of the issues of both political identity and the future resolution of cross-strait relationship. But there is no indication Beijing will change its baseline policy on the status of sovereignty. Chinese President *Xi Jinping* reiterated that cross-strait relations must be based on the foundation of the "1992 consensus" and trying to lock Taiwan into the cage of "one China". This declaration force the DPP and its presidential candidate in 2012 must re-estimate the cost of sustaining commitment about independent, and deal with China's formula of "One China" policy.

關鍵字：九合一選舉、對台政策、兩岸關係、九二共識、習近平

Keywords : Taiwan 2014 local elections, China's Taiwan policy, Cross-Strait Relations, 1992 consensus, Xi Jinping

壹、對「九合一」選舉的解讀

去（2014）年底的「九合一」選舉，最引人關注的莫過於 6 直轄市長和 16 縣市長席次歸屬。國民黨原執政的 15 縣市僅保住 6 席，其中四直轄市僅保住新北市；民進黨則贏得四直轄市，共囊括 13 縣市，總得票率也以 47.6%，超過國民黨的 40.7%。這樣的結果，強化了外界對民進黨在 2016 年總統大選的勝選預期；而沿著相同的預期心理，則是關注未來民進黨的中國政策與習近平的對台政策如何互動？美中台三邊關係的可能變化以及對東亞局勢的影響。

美國國會美中經濟暨安全審議委員會（U.S.-China Economic and Security Review Commission）（以下簡稱 USCC）於去年年底公布《2014 年台灣地方選舉對兩岸的意涵》（Taiwan's 2014 Local Elections: Implications for Cross-Strait Relations）報告。針對九合一選舉過程、結果、變項、大陸的反應提出觀察。報告認為，國民黨的潰敗，意味多數選民對執政黨的施政不滿，包括薪資、房價與食安等議題，而非針對馬政府的兩岸政策。但值得注意的是，對中國漸增的疑慮，驅使部分年輕選民藉投票表達對國民黨的不信任。¹對此，Nathan Beauchamp-Mustafaga 也持類似個觀點，認為九合一選舉是對國民黨，同時也是對中國的「信任投票」。²

「中國因素」成為本次選舉的變數，可以回溯自「太陽花運動」。馬總統 2008 年上任後，兩岸藉由擴大貿易及投資，簽訂經濟協議以深化經濟關係。其中最重要的為「兩岸經濟合作架構協議」（以下簡稱 ECFA），包括早期收穫、服務貿易、貨品貿易與投資保障等協議，提供未來經濟整合

¹ Matthew Southerland and Kevin Rosier, "Taiwan's 2014 Local Elections: Implications for Cross-Strait Relations: U.S.-China Economic and Security Review Commission Staff Report," <http://www.uscc.gov/Research/taiwan%E2%80%99s-2014-local-elections-implications-cross-strait-relations>

² Nathan Beauchamp-Mustafaga, "Taiwan's 'Vote of No Confidence' For KMT (and China Too)," *China Brief*, Vol.14, No.23 (2014), pp.1-3.

之基礎。³但是 ECFA 的成效與影響在台灣內部仍具有爭議性。反對者認為 ECFA 僅有利於大企業，比如服務貿易雖有益於台灣金融業在中國設立分公司，但也擔心協議將為台灣當地產業帶來不公平的競爭。但究其深層原因，可能是選民擔憂兩岸經貿進一步深化可能損害台灣在經濟與政治上的自主性，並有利中國實現統一之目標。⁴如美國前國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）即指出，台灣與中國越來越密切的交流，正面臨轉捩點（turning point）！對中國依賴太深，可能讓自身變得更脆弱（vulnerable）。因此必須權衡，到底要開放到什麼程度才適當，否則將失去經濟獨立，而失去經濟獨立，將會影響政治獨立。⁵

不過，對北京而言，當然不願意承認九合一是一對兩岸關係的信任投票。因此台辦發言人馬曉光僅表示，「我們注意到這次選舉的結果。希望兩岸同胞珍惜兩岸關係來之不易的成果，共同維護並繼續推動兩岸關係和平發展。」⁶官方媒體也統一口徑，將選舉結果歸於國民黨的執政失敗。但北京當然也注意到網路新媒體與年輕族群的影響力，特別是民進黨再度執政的可能性。⁷如上海台灣研究所常務副所長倪永杰投書媒體，認為九合一選舉結果牽動藍綠政治版圖重構與雙方氣勢漲落，深度影響兩岸關係後續發展與 2016 年台灣大選，而民進黨最終必須面對選民對其兩岸政策的嚴酷檢驗。⁸

對民進黨而言，雖然黨主席蔡英文在選前接受專訪曾說「九合一大選

³ ECFA 政策內容請參考官方網站，<http://www.ecfa.org.tw>。

⁴ U.S.-China Economic and Security Review Commission, http://www.uscc.gov/Annual_Reports/2014-annual-report-congress

⁵ 〈抉擇：越依賴中國，台灣越脆弱〉，《商業週刊》，第 1389 期（2014 年 6 月），頁 58-73。

⁶ 〈國台辦發言人：希望兩岸同胞共同維護並繼續推動兩岸關係和平發展大局〉，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457747.htm。

⁷ 李煒娜、孫立極，〈「九合一」，國民黨輸給了自己〉，《人民日報海外版》（2014 年 12 月 1 日），版 3。

⁸ 倪永杰，〈民進黨終須面對兩岸關係〉，《中時電子報》（2014 年 12 月 1 日），<http://www.chinatimes.com/newspapers/20141201000383-260109>。

如果打好，連中國都會朝民進黨方向來調整。中國一調整，美國人就沒有什麼好講的。」⁹但九合一選舉大勝後，蔡主席仍派秘書長兼駐美代表吳釗燮赴美，向歐巴馬政府及美方人士說明。吳釗燮特別強調，選舉結果不應解讀為中國大陸的失敗或國民黨兩岸政策失敗的公投。吳的說法在於若將選舉結果視為是對兩岸政策的選擇，那就會讓大陸成為台灣選舉的參與者，因而認為國民黨的失敗就是中國的失敗，這是不健康的。¹⁰但是從吳必須赴美說明，以及美方一直關注民進黨未來是否可能接受「一中」原則、「九二共識」、如何與中國交往，以及如何緩解美國的擔憂等。可以了解民進黨的勝利雖然讓它在 2016 總統選舉占有優勢，然而未來還得觀察包括兩黨推出的人選、競選策略、兩岸政策，以及中共與美國的態度。

貳、習近平的對台政策

習近平上台以來，有經濟、反腐、東南海之爭、疆藏分離主義運動，以及「一國兩制」等挑戰。2013 年中共十八屆「三中」全會通過《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，進一步確認習的改革藍圖與權力鞏固。習近平透過小組組長的角色，使其在黨政軍的權力更為集中，而不僅僅是中共領導集體的「班長」而已。自中共「十八大」後，「一個中國框架」成為對台政策新論述。而習近平的路線與政策，比胡錦濤時期顯現更強烈的個人與民族主義色彩。比如習近平把「中國夢」（中華民族偉大復興）之構想，放在他執政理念的重要位置。「三中」全會確定「兩個百年」¹¹的目標，為了習核心的歷史地位，必須有更多政績來支撐，其餘 6

⁹ 吳琬瑜、何榮幸、王曉玫，〈專訪蔡英文：打贏九合一，中國也會轉向民進黨〉，《天下雜誌》，第 551 期（2014 年 7 月），頁 64-65。

¹⁰ 趙永紅，〈吳釗燮：九合一選舉非兩岸政策公投〉，《中時電子報》，2014 年 12 月 3 日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20141203001778-260407>；賴昭穎，〈吳釗燮：九合一不是兩岸政策公投〉，<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS4/9108678.shtml>。

¹¹ 「兩個百年」目標，一是到 2020 年，即中共成立 100 年時，中國國內生產總值和城鄉

位常委在「民族大義」之前，也都必須保持高度一致，因此俞正聲在 2014 年對台工作會議中強調「要從實現中華民族偉大復興的高度思考和謀劃對台工作」。¹²

一、對台政策與版面語言

中共歷屆領導人，對台戰略的終極目標就是實現統一。其對兩岸關係的認知，是屬於中國內戰遺留的歷史問題，實現中國統一是歷史必然趨勢。這種熱望（aspire）常表現在歷屆領導人對中國領土完整、國家統一和民族尊嚴的強調，連同對分裂國土及其外國支持者的鄙夷與憤慨，構成決策者在台灣問題上根本的思維模式，以及對兩岸關係的重視。舉例來說，本文從中共官方媒體《人民日報》的「版面語言」來觀察中共對台政策的基本立場。「版面語言」的重要性在於它影響著讀者閱讀新聞的順序，進而顯示編輯人員對該則新聞稿件的重視程度。讀者視覺動線近似 Z 字型，因此由上到下，自左到右，是版面位置重要程度的先後次序。比如頭版優於其他版，上半版優於下半版，左區優於右區。故從新聞稿件位置、篇幅與標題字型、大小等安排，可看出中共高層的政治態度。¹³

本文整理習近平接班後，九次國共兩黨領導人代表會面或 APEC 領袖代表會面之新聞版面，由於相關會面是習近平傳達對台政策的重要管道，因此多置於頭版上半版（見表 1），也顯示中共中央對兩岸關係的重視。但是在國際場合如 APEC 則是「內外有別」，移至二或三版，並與接見香港特首新聞並列。再者，由於中共官媒必須遵循「黨性」原則，配合

居民人均收入在 2010 年的基礎上「翻一番」，全面建成小康社會；二是到本世紀中葉，即中華人民共和國成立 100 年時，建成社會主義現代化國家。

¹² 張執中，〈中共 2014 年對台工作會議解析〉，《亞太和平月刊》，第 6 卷，第 3 期（2014 年），頁 5-7。

¹³ 寇健文，〈中共菁英政治與質性分析：原始資料來源與分析方法〉，《台灣政治學刊》，第 9 卷，第 2 期（2005 年），頁 242-245；寇健文、鄭兆祐，〈黨報版面語言和中共高層互動，以《人民日報》、《解放軍報》為例〉，《政治學報》，第 42 期（2006 年 12 月），頁 43-45。

黨中央的路線、政策、方針，因此，可以透過內容分析，依據新聞稿件內容，判讀中共高層欲突出之政治立場。

表一：習近平與國民黨及 APEC 領袖代表會面新聞

時間	主角	標題	版次	版面位置
2013.02.25	連習會	習近平總書記會見連戰一行	一	右上
2013.04.08	蕭習會	習近平在會見蕭萬長一行時強調兩岸同胞要共同為實現中華民族偉大復興的中國夢而努力奮鬥	一	右中
2013.06.13	吳習會	中共中央總書記習近平會見中國國民黨榮譽主席吳伯雄	一	左上
2013.10.06	蕭習會	習近平會見蕭萬長一行	二	右上
2014.02.18	連習會	習近平總書記會見連戰一行	一	左上
2014.05.07	宋習會	習近平總書記會見宋楚瑜一行	一	右上
2014.09.26		習近平總書記會見臺灣和平統一團體聯合參訪團	一	右上
2014.11.09	蕭習會	習近平總書記會見蕭萬長一行	三	右上
2015.01.17		中共中央總書記習近平電賀朱立倫當選中國國民黨主席	一	右上

資料來源：作者整理自《人民日報》。

Peter Mattis 認為「中國夢」背後是整合中國百姓加入北京模式，並為中國下階段發展注入新能量。¹⁴2014 年 2 月「連習會」中，習近平發表《共圓中華民族偉大復興的中國夢》，提出「習四點」¹⁵，將「中國夢」連結臺灣前途與兩岸關係。主張「中國夢是兩岸共同的夢」，成為習近平對台政策主軸。每一種意識型態都包含對現狀的評述、行動方針與未來願景。¹⁶在此主軸下，兩岸「和平發展」是對現狀的界定，「反獨促統」為行動方針，「民

¹⁴ Peter Mattis, "In a Fortnight," *China Brief*, Vol.13, No.12(2013), pp.1-3.

¹⁵ 習四點是指「一、兩岸同胞一家親，誰也不能割斷我們的血脈；二、兩岸同胞命運與共，彼此沒有解不開的心結；三、兩岸同胞要齊心協力，持續推動兩岸關係和平發展；四、兩岸同胞要攜手同心，共圓中華民族偉大復興的中國夢。」請參考：〈習近平：兩岸同胞要攜手同心共圓中國夢〉，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-02/18/c_11_9393683.htm。

¹⁶ David Ingersoll, Richard Matthews and Andrew Davison, *The Philosophic Roots of Modern Ideology: Liberalism, Communism, Fascism, Islamism* (Upper Saddle River: Prentice Hall, 2001), pp.2-8.

族復興」則是未來願景。因此本文在統計(表1)的新聞內容,自2013年2月「連習會」以來習近平的講話中,出現頻率最高的詞彙依序是「和平發展」(54次)、「中華民族」(48次)、「偉大復興」(26次)、「統一」(15次)、「反台獨」(11次)、「互信」(9次),頗能反映前述習近平的意識形態。而在政策領域具有「一中」意含如「一中框架」(6次)、「一中立場」(2次)、「一中原則」(1次),相對於象徵兩岸和平發展基礎的「九二共識」(4次)。可以說明中共一方面將「九二共識」列為維繫兩岸現狀的基礎,並與「一中框架」相連結,用以和馬政府以「九二共識」模糊主權爭議進行「各自表述」。

二、太陽花運動的影響

前述「和平發展」的現狀也反映在對台工作內容。如2014年對台工作會議,俞正聲的講話有幾個重點:一是將中華民族復興與對台工作連結;二是鞏固深化兩岸合作基礎;三是增進政治互信,反對「台獨」分裂。官方媒體如新華社也以「穩中求進、進中求質、深入發展、全面發展」十六字來概括2014年的對台工作。¹⁷相對於說,一旦兩岸情勢出現變化,習近平也會藉接見台灣來訪代表提出立場。比如2014年太陽花學運帶出「兩岸協議監督機制」,並延緩了《服務貿易協議》的通過。習近平藉由接見宋楚瑜,提出對台「四不」,¹⁸強調其路線不受台灣內部變化影響;而對於服貿爭議,也提出「經濟融合有利兩岸互利雙贏,任何時候都不應受到干擾」,以及「基層需求」、「照顧弱勢」和「青少年交流」等回應,但

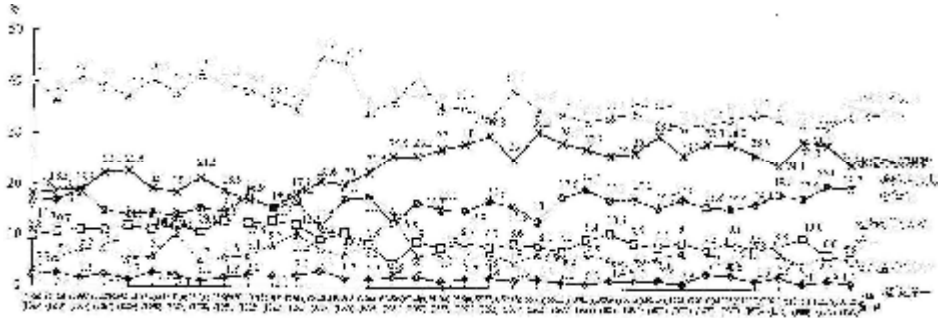
¹⁷ 〈俞正聲出席2014年對台工作會議並作重要講話〉,
http://news.xinhuanet.com/politics/2014-01/24/c_119122039.htm ;

〈專家解讀俞正聲講話和2014年對台工作會議精神〉,

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/2014-01/27/c_119157671.htm。

¹⁸ 指「推動兩岸關係和平發展的方針政策不會改變;促進兩岸交流合作、互利共贏的務實舉措不會放棄;團結臺灣同胞共同奮鬥的真誠熱情不會減弱,制止『台獨』分裂圖謀的堅強意志不會動搖」。請參考:〈習近平:兩岸一家親 沒有什麼心結不能化解〉,
http://news.xinhuanet.com/politics/2014-05/07/c_1110577861.htm。

仍放在「和平發展」與「民族復興」的框架下。

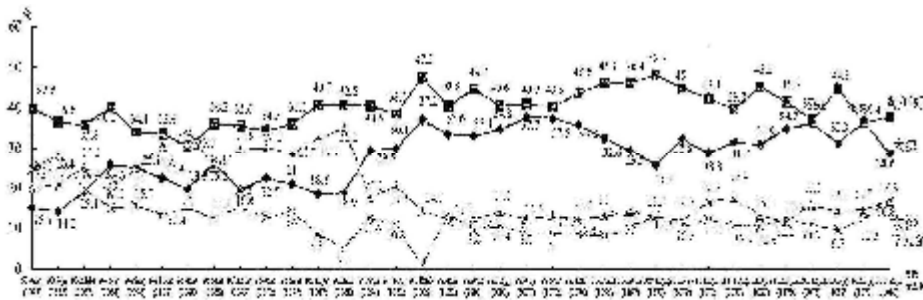


圖一：民眾對統獨與維持現狀態度之民調

資料來源：行政院大陸委員會，<http://www.mac.gov.tw/public/attachment/4122514422447.pdf>。

不過，太陽花學運後，兩岸關係面臨新的挑戰，政府仍無法協調立法院通過「服貿協議」，六月國台辦主任張志軍座車在高雄遭抗議民眾潑漆，八月又發生陸委會張顯耀副主委洩密事件，除了不利執政黨與政府形象；加上外部又有香港「七一」遊行爭普選與佔領中環運動之醞釀，一時間讓「反中」成為港台熱門的詞彙，並顯現在民調數字上。依據陸委會公布2014年3月到7月的民調數字，廣義支持統一（包括盡快統一與維持現狀後統一）從11.1%降為8.4%，廣義支持獨立則從22.3%提升為26.7%（圖1），對兩岸將流速度的看法，認為剛好者從44.8%降為36.4%，認為太快者則從31.3%提高到36.4%（圖2）。另一層面，據學者的觀察，「服貿」與「核四」如果沒有統獨議題這個碩大燃料棒，不會以今日的形式與強度出現。包括核心成員的政治色彩、反中國因素以及對民進黨走向「務實」政策的挫折感，試圖讓公民團體「發揮強力主導議題能力」。¹⁹

¹⁹ 趙剛，〈風雨台灣的未來：對太陽花運動的觀察與反思〉，《台灣社會研究季刊》，第95期（2014年6月），頁264-267。



圖二：民眾兩岸交流速度態度之民調

資料來源：行政院大陸委員會，<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/47281043915.gif>。

對於這樣的態勢，習近平於 9 月底高規格接見「台灣和平統一團體聯合參訪團」，以壯大統一之聲勢，並奪回兩岸關係的「話語權」。在（表 1）九次見面講話中，「統一」的 15 次用詞，在本次講話中就出現 13 次，比例高達 87%。習近平提出「在涉及國家統一和中華民族長遠發展的重大問題上，我們旗幟鮮明、立場堅定，不會有任何妥協和動搖」；「大陸和臺灣同屬一個中國的事實從未改變，也不可能改變。兩岸復歸統一，是結束政治對立，不是領土和主權再造」以及「對於任何分裂國家的行徑，我們絕不會容忍」。²⁰顯示習近平對兩岸未來走向的強硬態度，就是走向「統一」，而「統一」和「一國」是連結的概念。

對中共而言，旗幟與道路是用以統一思想，也是領導人對路線定調。²¹大陸學者也認為，北京特意設計和選擇「會見統派團體」的名義與場合，由總書記親自宣示，顯然具有警告「港獨」與「台獨」的意味，也包括提供國民黨政治對話的方向。²²而這個所謂「方向」特別引起台灣關注，不在於習近平提出追求兩岸同胞的「心靈契合」；而是習近平重提「『和平統

²⁰ 請參考：〈習近平總書記會見台灣和平統一團體聯合參訪團〉，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-09/26/c_1112641354.htm。

²¹ 比如中共「十八大」報告高舉「中國特色社會主義」旗幟，針對薄熙來事件以來黨內路線的爭議，提出「既不走封閉僵化的老路、也不走改旗易幟的邪路」，以統一黨內思想。

²² 黃嘉樹，〈習近平對台戰略「頂層設計」初探〉，發表於第十屆「兩岸和平研究」：服務貿易協定爭一之後的兩岸關係與東亞情勢變遷學術研討會，台北，政治大學，2014 年 12 月 19 日。

一、一國兩制』是解決臺灣問題的基本方針，也是實現國家統一的最佳方式」。²³相對於中共「十八大」政治報告，提出「探討國家尚未統一特殊情況下的兩岸政治關係、商談建立兩岸軍事安全互信機制，以及協商兩岸和平協議」三個步驟，習的講話直接亮出底牌，直接限縮台灣在談判議題的設定空間。談判原本就是透過溝通、說服與權力，改變對手認知的過程。江澤民提「一國兩制」為唯一選項以回應陳水扁擴大兩岸定位的光譜；²⁴胡錦濤於 2012 年新年賀詞提出堅持「一國兩制」方針，說明「一中各表」的原則。²⁵如今習重提「一國兩制」，明確緊縮兩岸對話範圍，目的在凸顯非默認現狀的立場，刻意上升政策底線，以更清晰的政治語言防止各方誤判，迫使台灣調整立場。但結果可能讓「各自表述」的模糊空間不復存在，形成各自堅持立場的僵局，自然也就難以「心靈契合」。因此，緊接著 2014 年亞太經濟合作（APEC）「馬習會」破局、馬總統聲援「占中」到國台辦回以「說三道四」等事件後，兩岸關係轉趨緊繃。

北京最終以兩岸事務不必藉助國際場合回應「馬習會」，並由來訪的國台辦副主任龔清概遞交邀請函給馬總統。而府方也接受請柬，並再度委請前副總統蕭萬長先生擔任特使，進行第二次 APEC「蕭習會」。習近平提出「珍惜兩岸關係和平發展成果的最好方式是繼續推動兩岸關係向前發展」；「兩岸雙方在堅持『九二共識』、『反對台獨』的共同政治基礎上建立並持續增進互信，是確保兩岸關係和平發展正確方向和良好勢頭的關鍵」。²⁶蕭萬長先生也提出「三個堅持不變」²⁷，使兩岸議題重回「九二共

²³ 請參考：「習近平總書記會見台灣和平統一團體聯合參訪團」。

²⁴ 江澤民在接受專訪時，明確拒絕兩岸統一適用邦聯或聯邦制的可能。《Washington Post》，March 24, 2001, A1.

²⁵ 〈胡錦濤發表 2012 年新年賀詞 共同促進世界和平與發展〉，
http://news.xinhuanet.com/politics/2011-12/31/c_111350298.htm。

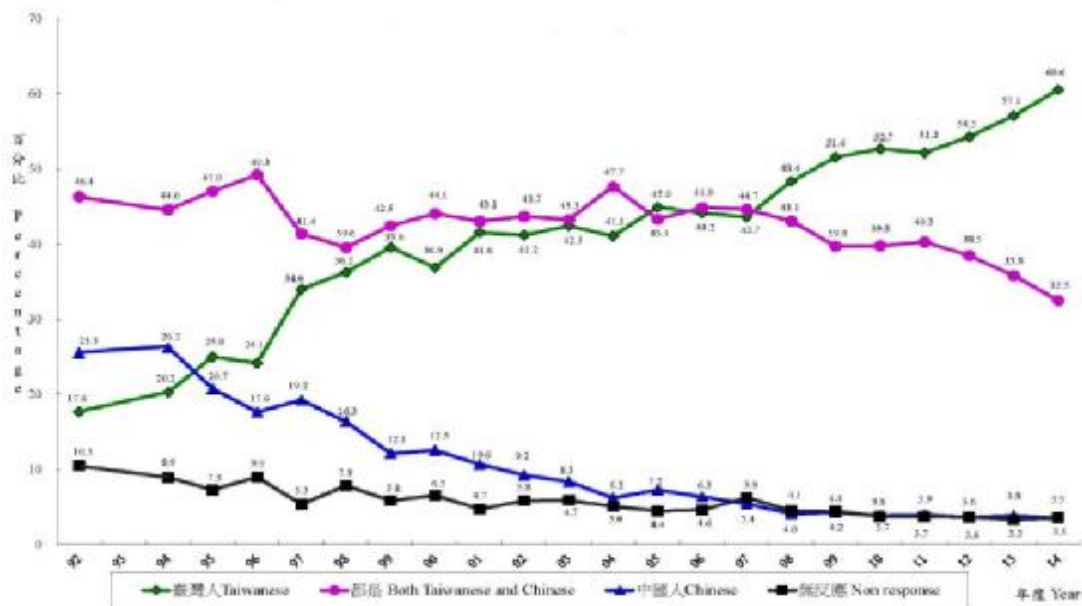
²⁶ 請參考：〈習近平總書記會見蕭萬長一行〉，
http://big5.news.cn/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2014-11/09/c_1113175492.htm。

²⁷ 指「共同維護兩岸和平發展的大局目標堅持不變；鞏固「九二共識」做為兩岸互動協商的基礎不變；推進兩岸制度化經濟合作的關係不變。」請參考：〈蕭萬長：

識」，以及爭取參與亞太自由貿易區（FTAAP）之機會。

參、「九合一」選舉後的兩岸關係

國內學者提出，中共對九合一選舉檢討的結論：國民黨不可靠、民進黨不可信、柯文哲不可知與台灣統派力量薄弱。²⁸而前述 USCC 的選舉觀察報告也指出，當前北京的挑戰，來自其對台政策在島內難以獲得輿論的支持，一是來自於選民對兩岸經貿進一步深化可能損害台灣在經濟與政治上的自主性；二是對中國的身份認同逐年降低，但是對台灣人的身分認同卻已超過六成（圖 3）。



圖三：臺灣民眾臺灣人/中國人認同趨勢分佈（1992 - 2014）

資料來源：引自國立政治大學選舉研究中心重要政治態度分佈趨勢圖。

兩岸關係堅持三不變》，<http://www.cna.com.tw/news/acn/201411090200-1.aspx>。

²⁸ 董立文，〈今年的海峽兩岸大家都會很忙〉，《新新聞》，第 1455 期(2015 年 1 月)，頁 92。

這種台灣身份認同和選民關切兩岸關係，可能是 2016 總統大選的關鍵因素。三是近年復甦的草根公民運動與積極的年輕選民將在未來選舉扮演更重要角色。基於過去干預台灣選舉的反效果，北京對 2016 年選舉應該會採取審慎的策略。比如延續與地方的互動，擴大與民進黨的溝通，以掌握兩岸脈動，避免誤判；另一則是繼續推動兩岸和平發展與經濟整合，為兩岸統一鋪路。²⁹這也讓中共必須進一步思考如何「寄希望於臺灣人民」，維繫國共關係以及改變民進黨的路線。

一、2015 對台工作會議

每年年初的「對台工作會議」，是中共傳達中央對台工作最重要的會議。2014 年對台工作會議中，主要提到「要全面深化兩岸關係和平發展各項基礎」，包括頂層的兩岸經濟合作總體設計，完成 ECFA 後續商談；到繼續擴大產業合作、創新合作與現代服務業合作，以及兩岸經濟功能區合作；以及台商權益保護、文教科技司法交流等。³⁰相較於 2014 年，今（2015）年一月底召開對台工作會議有幾個重點：（一）從上到下都必須「高度重視」對台工作；（二）以「九二共識」與「反台獨」作為政治基礎；（三）政策對象從廣泛的台商與台灣民眾，具體化為「三中一青」（表 2）。³¹

「高度重視」對台工作，一方面來自習近平權力鞏固，以及對國內國外兩個大局的掌控。本次對台工作會議除全國政協主席俞正聲、國務委員楊潔篪與台辦副主任張志軍外，還多了兩位政治局委員，新任中央統戰部長孫春蘭與中央辦公廳主任栗戰書，強化了黨務系統參與對台工作。另

²⁹ Matthew Southerland and Kevin Rosier, "Taiwan's 2014 Local Elections: Implications for Cross-Strait Relations,"

http://origin.www.uscc.gov/sites/default/files/Research/Staff%20Report_Taiwan%27s%20Local%20Elections--Implications%20for%20Cross-Strait%20Relations%20_12%2030%202014.pdf

³⁰ 〈俞正聲出席 2014 年對台工作會議並作重要講話〉。

³¹ 〈俞正聲出席 2015 年對台工作會議並作重要講話〉，

http://news.xinhuanet.com/politics/2015-01/27/c_1114149269.htm。

一方面，來自於習透過建制、授權、問責三個程序，希望各分口各司其職，並與黨中央保持高度一致。

表二：2014 與 2015 對台工作會議內容

	2014	2015
政策方向	以習近平同志為總書記的新一屆中央領導集體保持對台工作大政方針的連續性	以習近平同志為總書記的黨中央，高度重視對台工作，準確把握台海局勢及其新變化
頂層設計	從實現中華民族偉大復興的高度思考和謀劃對台工作	堅持從實現「兩個一百年」奮鬥目標和中華民族偉大復興中國夢的戰略高度，審視和謀劃各項工作
工作任務	<ul style="list-style-type: none"> ●增進兩岸政治互信 ●堅決反對「台獨」分裂圖謀 ●全面深化兩岸關係和平發展各項基礎 	<ul style="list-style-type: none"> ●在堅持「九二共識」、反對「台獨」的共同政治基礎上，繼續增進兩岸政治互信 ●鞏固兩岸關係和平發展制度化成果
政策對象	<ul style="list-style-type: none"> ●台商 ●台灣民眾 	<ul style="list-style-type: none"> ●民眾 ●中小企業 ●農漁民 ●台商 ●青少年
工作內容	<ul style="list-style-type: none"> ●爭取完成兩岸經濟合作框架協議後續商談 ●擴大兩岸產業合作、創新合作及現代服務業合作 ●探索兩岸經濟功能區合作 ●加強台商權益保護工作 ●擴大深化文化、教育、科技等各領域交流 ●深化兩岸共同打擊犯罪和司法互助 ●支援促進兩岸民間政治對話 	<ul style="list-style-type: none"> ●積極推進兩岸經濟合作框架協議後續議題等制度化協商，深化協定執行成效 ●促進兩岸產業合作總體規劃 ●深化兩岸金融合作 ●努力擴大台中小企業、農漁民參與面受益面 ●支持福建自由貿易園區、平潭綜合實驗區和昆山深化兩岸產業合作試驗區對台擴大開放、加強合作 ●切實幫助大陸台商解決實際困難 ●擴大兩岸青少年和基層交流 ●完善涉台法律法規和工作機制 ●加強兩岸執法司法合作

資料來源：作者自行整理。

在今年對台工作會議報告中，特別提到「準確把握台海局勢及其新變化」。亦即因應國內政策服貿爭議、九合一選舉以及 2016 總統大選。比如會議提出「擴大中小企業與農漁民參與面受益面」，並加強福建自貿園

區、平潭實驗區與昆山試驗區作為先試先行之政策場域，還有延續前述「宋習會」所提之青少年交流，回應服貿爭議中對「三中一青」的訴求。事實上，中共一直有步驟地「全面深化」對島內各界的聯繫與佈局。如俞正聲在 2014 年三月的政協報告中，提出 2013 年組織政協委員與台灣民意代表互訪交流，加強與社會組織和團體友好交往，2014 年更明確提出要與台灣民意代表和基層民眾的交流。³²學者提出中國地方政府貫徹中央的交流作為，顯著比現在社會面向的社團交流、政治面向的官方交流及城市交流。舉例來說，在社會面向的社團交流，五個中共地方黨部與國民黨六個地方黨部，五個副省級城市與台灣七個縣市形成對口交流關係。³³這樣的關係也強化了對台工作的主動權。

舉例來說，九合一選後，海協會長陳德銘於 12 月 9 日來台，除了以海基、海協兩會領導人第 11 次會談作相關準備，主要是參加在 15 日台北舉辦的「兩岸企業家峰會」，會後共簽署 9 項有關中小企業、15 項有關文創產業的合作協議或意向書，包括上海自由貿易試驗區設立台灣商品中心合作意向書。³⁴而在民進黨候選人贏得桃園市長後，今年 1 月 12 日，海南澄邁縣人大常委會陳平輝主任率團拜訪桃園市議會，拜會國民黨籍的議長邱奕勝與副議長李曉鐘，加上議會仍是國民黨多數，使

³² 〈俞正聲政協會議工作報告〉，

<http://news.takungpao.com/2014lh/article/2014-03/2318213.html>。

³³ 社團交流如廈門市委與台中市黨部、南京市委與新北市黨部、武漢市委與苗栗縣黨部、成都市委與雲林縣黨部、青島市委與彰化縣及高雄市黨部；城市交流如廈門市與台中市、南投縣及彰化縣，南京市與新北市，廣州市與台北市、台南市及高雄市，西安市與台北市，成都市與台中市，並與桃園市、雲林縣、嘉義縣與高雄市及南投縣建立鄉鎮及村里層級的對口交流。請參考：王嘉州，〈偏好目標與實際作為：中國大陸副省級城市對台交流分析〉，《中共研究》，第 48 卷，第 11 期(2014 年)，頁 70-88。

³⁴ 〈大陸海協會長陳德銘 9 日率訪問團來台〉，中時電子報，2014 年 12 月 9 日，

<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20141209003169-260409>；

〈兩岸企業家峰會陳德銘盼 1+1 大於 2 馬雲赴台開講〉，

<http://tw.people.com.cn/BIG5/n/2014/1215/c104510-26208684.html>；

〈兩岸企業家峰會 簽 31 項協議或意向書〉，

<http://www.cna.com.tw/news/afe/201412160236-1.aspx>。

議會在兩岸交流更趨熱絡；1月16日，湖北省委副秘書長暨省委台辦主任劉凱春率經貿考察團赴高雄，受台灣漁會理事長黃一成接待，推動兩地漁業交流。³⁵1月20日，「兩岸農漁業交流座談會暨第五屆兩岸農民基層合作經濟組織懇談交流會」在福建平潭綜合實驗區舉行。包括台灣漁會理事長黃一成、前彰化區漁會理事長張平順、高雄區漁會理事長張寶村、屏東縣農會總幹事黃瑞吉皆與會，除了國台辦主任張志軍出席，並簽署採購協議。³⁶這樣的網絡關係，使中共不受藍綠限制，展開各領域的交流，爭取認同。

二、國共與兩岸關係

「九合一」敗選迫使馬英九總統辭去國民黨主席，由新北市長朱立倫當選新任主席。習近平的賀電也刊登在《人民日報》頭版，表示「冀望兩黨秉持民族大義，鞏固堅持『九二共識』、反對『台獨』之共同政治基礎，加強交流，增進互信，推動兩岸關係和平發展繼續前行，造福兩岸民眾，共成民族復興之偉業」。³⁷朱立倫覆電雖然也提到兩黨「九二共識」基礎，但更強調「兩岸人民雖同屬中華民族，仍應『求同尊異』，持續努力拉近彼此的心理距離」。³⁸

決策者的更替本身就是一種政策革新機制，對朱立倫而言，黨的改造、人事調整與兩岸關係本是對應國民黨的敗選因素，可能處於前任者的

³⁵ 〈新會期開張 桃園議長接待海南澄邁人大〉，<http://hk.crntt.com/doc/1035/6/9/5/103569576.html?coluid=7&kindid=0&docid=103569576&mdate=0112110000>；〈湖北經貿團為副省長訪台踩線 黃一成盛情接待〉，<http://hk.crntt.com/doc/1035/7/8/2/103578248.html?coluid=153&kindid=0&docid=103578248&mdate=0119175532>。

³⁶ 〈海峽兩岸農漁業交流座談會召開 搭建基層合作重要平臺〉，<http://politics.people.com.cn/n/2015/0120/c70731-26418233.html>。

³⁷ 請參考：〈中共中央總書記習近平電賀朱立倫當選中國國民黨主席〉，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-01/17/c_1114031506.htm。

³⁸ 〈習近平賀當選 朱立倫覆電感謝〉，<http://www.cna.com.tw/news/acn/201501170295-1.aspx>。

對立面。比如廢除馬時期的「中山會報」、不承接王金平黨籍訴訟等。而朱立倫在參選黨主席聲明，強調了兩岸交流存在的分配扭曲與特權疑慮外，又主張修憲公投朝內閣制發展。上任後也再度提出，呼籲對岸一同正視兩岸密切互動對整體社會心理層面的衝擊，與分配公平正義之疑慮。³⁹這樣的立場如何銜接馬英九推動 ECFA 目標，以及中共深化協定執行成效以及對公投修憲的疑慮，將會是中共評估的重點。再者，2016 之前仍是馬英九總統掌握國防、外交與兩岸事務，當前中共片面公布將於三月初啟用四條接近台海中線的新航線，引起台灣內部嚴重關切。⁴⁰這樣的片面政策可能來自於現實需求（航道擁擠）、部門利益（民航部門 vs. 對台系統）、兩岸互信到戰略考量。但馬政府不惜依此取消「王張會」，且作為新任陸委會主委與張志軍會面的前提，代表我方必須以強硬態度對抗中國近來常出現「重新定義現狀」(redefine the status quo) 的作為。

從權力互動的觀點，行為者可以藉改變環境，從另一有利的位置來維持優勢，也就是建立「既成事實」(faits accomplis)，藉此影響對手的底線。⁴¹包括設立「東海防空識別區」(ADIZ)、南海設立「三沙市」⁴²、永暑礁建機場跑道等，尤其與菲律賓及日本的領土爭議，中國大陸由執法單位出面，開創處理先例。這種「重新定義現狀」的作為，是服膺大國邏輯而非兩岸關係，是對美國亞洲「軸心」與「再平衡戰略」回應之一環，學者甚

³⁹ 參考：〈不選 2016！朱立倫參選國民黨主席聲明全文〉，

<http://www.nownews.com/n/2014/12/12/1541609>；〈朱立倫：兩岸一同正視經濟交流之分配正義問題〉，<http://www.storm.mg/article/40039/20150119>。

⁴⁰ 〈大陸片面劃設新航線 我民航局表達不滿〉，中時電子報，2015 年 1 月 13 日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20150113002209-260405>；〈解決 M503 問題才有「夏張會」〉，<http://udn.com/news/story/7331/725365>。

⁴¹ Roy Lewicki and Joseph Litterer, *Negotiation* (Homewood: Richard D. Irwin, 1985), pp. 162-169.

⁴² 〈中國設三沙市 專家：國家長期戰略考慮結果〉，

<http://www.chinareviewnews.com/doc/1021/4/8/0/102148004.html?coluid=7&kindid=0&docid=102148004>；〈海南省三沙市選舉第一屆人大代表〉，<http://www.chinanews.com/gn/2012/07-21/4049248.shtml>；〈三沙市首發居民身份證〉，<http://paper.wenweipo.com/2013/07/19/YO1307190011.htm>。

至視之為中國式「門羅主義」(Chinese Monroe Doctrine)，⁴³也成為未來台灣安全防禦之威脅。

三、民進黨路線

對民進黨而言，前述蔡英文主席專訪時所提出的幾個重點：(一)不要讓國民黨成為兩岸關係唯一代理人、壟斷兩岸的詮釋權；(二)台灣前途由 2300 萬人共同決定的立場要維持住。同樣的，秘書長吳釗燮赴美所強調的，「一中」原則不能作為兩岸協商的前提，如果北京認為「九二共識」或「一中」原則極為重要，那麼最好的做法就是雙方以開放態度來討論。⁴⁴今年 1 月 21 日，民進黨召開首次中國事務委員會，建議民進黨執政十三縣市首長參考高雄市政府「兩岸小組」的作法，建立處理兩岸事務之機制，為避免未來各縣市面臨對岸「統戰攻勢」，演變成各縣市間的競爭，黨內縣市首長均同意以「縣市聯合治理平台」做為協調機制。蔡英文也首次提出兩岸交流「三個有利、三個堅持」原則，包括必須有利於國家自由民主發展、區域和平安全穩定、兩岸互惠互利交往；堅持政府決策須充分民主和透明化、交流過程須多元參與和機會平等、交流成果須維護公益和社會共享。⁴⁵

民進黨對於兩岸定位，一直是兩個國家間的關係，這和中共定位下的兩岸架構顯得格格不入。也因此九合一選後，今年對台工作會議必須強調以「九二共識」與「反台獨」作為兩岸政治互信的基礎，而國台辦的發言基本上僅強調「我們對民進黨的政策是一貫的，也是明確的」。⁴⁶事

⁴³ Robert Manning, "China's New City: Is this Beijing's Pivot?"

<http://csis.org/publication/pacnet-48-chinas-new-city-beijings-pivot>

⁴⁴ 吳琬瑜等，前引文；趙永紅，前引文。

⁴⁵ 〈兩岸交流 蔡提三個有利、三個堅持〉，
<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/849562>。

⁴⁶ 〈范麗青：對民進黨政策是一貫的〉，
<http://3g.zhgpl.com/doc/1035/5/2/3/103552368.html?coluid=93&kindid=10094&docid=103552368&mdate=1231113250>；〈國臺辦發言人 28 日就近期兩岸熱點問題答記者問〉，

實上，經歷陳水扁總統八年執政，民進黨也曾以「一中議題化」對「一中原則」、以「九二精神」對「九二共識」、「政經統合」對「中國統一」、「民主、對等、和平」對「一國兩制」，希望以模糊的方式處理兩岸在「一個中國」問題上未解的歧見，藉由「對話、交流與擱置爭議」增進理解與互信。⁴⁷因此，中共對 2016 年若民進黨執政應該也有相同的認知，但仍強調「民進黨只有順應歷史潮流和民意，放棄臺獨主張，才能在兩岸關係上找到出路」，無非以兩岸僵局作為共同預期，試圖去移動對手的「開價點」(offering point)。

雖然蔡英文曾提到「九合一大選如果打好，連中國都會朝民進黨方向來調整」，但目前並沒有跡象顯示北京會改變對主權的基本立場，特別是習近平的強硬性格；而蔡英文又提到「跟中國一起走入世界，跟中國一起加入 RECP 與 TPP」，雖然大陸經常把增進兩岸互信、樂見拓展經貿空間等話語掛嘴邊，但是所謂合情合理安排時常受制於兩岸關係的氣候。就如外交部林永樂部長所說，中國大陸是很重要的因素（指加入 TPP、RECP 或 FTAAP），至少大陸不要反對。⁴⁸因此「一中框架」或「九二共識」最終仍是民進黨「最後一哩路」須面對的外部因素。

肆、結論

習近平在四中全會後權力越顯鞏固，逐步以中國夢為目標，掌控國內國際兩個大局。面對美國的再平衡政策，以及利用 TPP 高門檻的貿易規則，中國尋求「另起爐灶」，和東協推進區域全面經濟夥伴關係(RCEP)，藉由拓展周邊如一帶一路、亞投到 FTAAP，形塑中國為亞太經貿的「領頭

http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2015-01/28/content_2811091.htm。

⁴⁷ 〈陳總統：兩岸問題處理基調對話、交流、擱置爭議〉，中國時報，2001 年 2 月 17 日，版 1。

⁴⁸ 〈外長：台加入 TPP 大陸是關鍵〉，

<http://www.cna.com.tw/search/hydetailws.aspx?qid=201410280115>。

羊」。中國百年來和西方強權交往的經驗，使中國極力避免在雙邊關係中處於從屬地位。這種「誰需要誰」(Who needs whom?)的問題，不僅可強化中國領導人的正當性，加強其地位，更可以在雙邊關係中建立某種程度的心理主導權。北京對外提出積極參與國際規則制定，也提出貫徹港澳「一國兩制」和以法律手段捍衛「一中」原則與反台獨，其目標在掌握國際與兩岸事務中的話語權和影響力。在兩岸關係上，雖然提出運用法治方式鞏固深化兩岸和平發展，如完善涉台法規、兩岸司法合作，但也強調運用法律手段捍衛一中原則與反台獨，讓沈寂許久的《反分裂法》成為選項。可以看出習近平的「籠子」不僅套在社會，也套在中國的周邊。

對中共而言，確立「九二共識」的目的，就如外交部長王毅訪美所提「維持兩岸現狀在可控的狀態之內」，確保無論 2016 年無論政黨是否再次輪替，兩岸仍會以類似的模式維持。⁴⁹但這樣的「可控性」在九合一選舉後是否已經改變，是未來值得觀察的重點。另一方面，中國夢的主軸是民族主義與群眾路線，並外延至對外關係。但北京如何說服台灣對此主張的信任？從既有的結構來看，「中國夢」連結「一中框架」，兩岸最終必須處理「九二共識」與「一中框架」之關係，也必須對此議題進行政治對話。因此兩岸官方正式會面（如王張會），我方以中華民國的存在為主軸，北京則視為揭開政治協商之序幕。簡而言之，中共以「一中框架」為原則，「中華民國」是議題；對我方而言，「中華民國」是原則，而「一中框架」是議題。雙方立場的差異，仍在「主權與治權」。

但是今年大陸兩會期間，習近平藉著參加全國政協的民革、台盟、台聯小組聯組會，再次重提「九二共識」，並以「基礎不牢，地動山搖」，強調兩岸共同的政治基礎遭到破壞，兩岸關係就會重新回到動盪不安的老路。同時還提出了「認同大陸和台灣同屬一個中國」，作為與台灣當

⁴⁹ 〈王毅：台灣處於可控狀態〉，美國之音中文網，2013 年 9 月 21 日，<http://www.voachinese.com/content/us-taiwan-20130921/1754280.html>。

局與政黨交往的條件。⁵⁰顯然大陸對台政策逐漸朝向「戰略清晰」，目的是讓兩岸定位與未來發展方向很難再有「模糊空間」。這也意味在習近平強勢的領導下，中國夢的路線還有多少的妥協空間？是兩黨都必須面對的問題。

除此之外，對我國而言，隨著中韓與中日韓 FTA 的協商腳步，台灣在 ECFA 的紅利也逐步消退。雖然我方表達參與區域經貿整合之意願，但是包括 TPP 與 RCEP 均是達成 FTAAP 的路徑之一，台灣迄今未加入任一場談判，邊緣化是即將面臨的挑戰。在這過程中，除了開放門檻之外，兩岸關係與經貿協議與上述整合議題均無法脫鉤。這也讓台灣面臨內部對大陸開放的不安全感、外部面臨東亞區域整合加速與貿易轉向的威脅，以及維繫兩岸穩定以獲取大陸支持區域整合的需求。這些問題單靠台灣單方並無法解決，中共樹立「指標」作為與新政府交流的前提，自信擁有時間的優勢。因此，當務之急是仍我政府、政黨、企業與社會必須針對未來的兩岸走向與經貿藍圖進行對話，建立共識。

⁵⁰ 〈習近平強調：堅持兩岸關係和平發展道路 促進共同發展造福兩岸同胞〉，新華網，2015年3月4日，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-03/04/c_1114523248.htm；〈習近平：沒有九二共識 兩岸將重回動盪〉，聯合新聞網，2015年3月5日，<http://udn.com/news/story/7853/744590>。

