

焦點評析

內外失信：蔡英文政府的困境與要務

The Dilemma and Priorities of Tsai Ing-Wen Administration

馬祥佑 *Xiang-You Ma*

金門大學國際暨大陸事務學系副教授兼主任

*Associate Professor of Department of International and Mainland China Affairs
National Quemoy University*

台灣再度政黨輪替，對台灣的民主發展可以說是一項新的里程碑，除說明了民主制度在台灣的逐漸深根，也證明了政黨輪替已然成為台灣政治的常態，民眾也對此習以為常。然而，在此民主發展成就下，即將接掌政權的蔡英文政府，卻已經面臨內外失信、進退維谷的格局，如何突破這樣的格局，已經成為蔡英文政府上台後首要任務，茲分析如下：

兩岸政策立場一直是蔡英文的弱項，也是她上一次競選總統時的主要罩門，無法說清楚也避免說清楚，是蔡英文當時的主要應對作為，因而使得她被貼上「空心菜」標籤，而為了選舉考量，蔡英文在選前（2011年10月8日）選在高雄此一傳統綠色大本營的造勢晚會中，高呼「台灣就是中華民國，中華民國就是台灣」，宣稱民進黨願將中華民國及國民黨包容在台灣的觀念下。此一說法相較於2010年5月25日蔡英文在台教會舉辦的「中華民國流亡台灣六十年暨戰後台灣國際處境新書發表會」中表示，「中華民國是一個流亡政府」的看法，出現了明顯的轉變。

再次參選，蔡英文的兩岸政策一樣是各界關注的焦點，延續其上次大

選的操作模式，盡量避免說清楚外，加上此次選舉勝券在握的格局，穩紮穩打、不犯錯即可，因此蔡英文在選舉正式活動開始前便拋出「維持現狀」的說法，在訪美行程中則向美方強調「在中華民國憲政體制下，持續推動兩岸關係的和平穩定發展」，到了選前之夜（2016年1月15日）中蔡英文更高呼「中華民國不會因為誰當選而滅亡」。而對於兩岸關係與九二共識的看法，則從一開始的主張要有「創新」的說法，到確定勝選後也「創新」的提出，「理解和尊重」在一九九二年，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，達成了若干的共同認知與諒解，這個「歷史事實」的創新說法。

總體觀之，蔡英文的對於台灣定位與兩岸關係的立場，是逐步的朝中間方向靠攏，承認中華民國是當前社會的最大公約數，承認兩岸之間存在若干的共同認知與諒解（如九二共識），而對於兩岸的經貿關係，也從過去的批判逐漸變成為接受與肯定，如對 ECFA 的態度從之前稱之為「包了糖衣的毒藥」，之後調整修正變成為「概括承受」，而對兩岸協議監督條例也從太陽花學運時的支持「兩國論」立場，開始出現調整。

反觀中國大陸，中共對中華民國的態度，也從過去的全面否定逐步趨向接受。在鄧小平時期，中共首先拋出了「我們不用『解放臺灣』這個提法了。只要台灣回歸祖國，我們將尊重那的現行制度。」臺灣「作為中華人民共和國的一個省、一個區」，還保持它原有的制度、生活。到了江澤民時期，兩岸正式開啟官方談判的序幕，各自設立了中華民國海峽交流基金會（簡稱海基會）與中國海峽兩岸關係協會（簡稱海協會），透過此二白手套機關兩岸官方正式展開協商，也共同發展出了「92」共識，但「一中各表」的主張與論述只用於兩岸之間，對外中國大陸則堅持「世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，『中華人民共和國』是代表全中國的唯一合法政府」。中國大陸這種「內外有別」的論述方式，深化了兩岸互不信任的隔閡，因此 1999 年 7 月 18 日，江澤民在同美國總統克林頓的通話中提出新三段論的說法，指「世界上只有一個中國，台灣是中國領土的

一部分，中國的主權和領土絕不容分割」，在此一說法中，中華人民共和國是代表中國唯一合法政府一語正式被捨棄，新三段論說法也因此國際化。

到了胡錦濤時期，中共則將「未來一中」的概念檯面化，也同時承認「一中各表」的概念邁進。在 2005 年 3 月 4 日胡錦濤在對全國政協十屆三次會議民革、台盟、台聯界委員談話（簡稱胡四點）中強調，「1949 年以來，儘管兩岸尚未統一，但大陸和臺灣同屬一個中國的事實從未改變。這就是兩岸關係的現狀。這不僅是我們的立場，也見之於臺灣現有的規定和文件。既然臺灣和大陸同屬一個中國，就不存在所謂大陸和臺灣誰吞併誰的問題」。亦即兩岸現狀是 1949 年時中國的延續，而當時那個中國毫無疑問是中華民國，中共在此隱然承認中華民國並未消亡，中共革命並未成功，兩岸現況是內戰分治的結果，這是當時大陸在兩岸關係上，有史以來，最為務實也最為接近台灣看法的一次。但是這樣的彈性卻被隨後在 2005 年 3 月 14 日十屆全國人大三次會議通過《反分裂國家法》的議論聲浪給淹沒。

2008 年 12 月 31 日，中共中央總書記、國家主席胡錦濤藉北京紀念《告台灣同胞書》發表三十周年的機會，發表了《攜手推動兩岸關係和平發展，同心實現中華民族偉大復興》公開講話，指出「世界上只有一個中國，中國主權和領土完整不容分割。1949 年以來，大陸和臺灣儘管尚未統一，但不是中國領土和主權的分裂，而是上個世紀 40 年代中後期中國內戰遺留並延續的政治對立，這沒有改變大陸和臺灣同屬一個中國的事實。兩岸復歸統一，不是主權和領土再造，而是結束政治對立」。此一說法是中共正式承認內戰並未結束，中共革命也並未完全成功，亦即中華民國依舊存在，承認了兩岸分治的現狀與史實。

到了習近平時期，承認台灣治權的存在，具體反映在實務工作中，例如 2013 年陸委會主委王郁琦與國台辦主任張志軍在 APEC 見面，兩人首

次以「官銜」互稱，2014年王郁琦登陸訪問，大陸也首次以「大陸委員會」的正式單位名稱來稱呼他。又如目前台灣民眾前往中國大陸，辦理落地簽證時可以直接使用中華民國的護照與身份證作為身分認證依據也是一例。而2015年11月07日，兩岸領導人更在新加坡舉行了歷史性的會面，固然台灣內部對此次會面有著不同的評價，反對者認為馬英九總統未能趁機凸顯兩岸不相統屬的立場是一大敗筆，但是值得關注的是，這是兩岸領導人在國際場合上的正式對等會面，其實具備了向國際社會宣示兩岸不相隸屬的歷史意義，也是將 92 共識進一步國際化的關鍵點。而且在實務上，隨著陸客來台旅遊人數不斷上升，中華民國與中華人民共和國並存的印象，已經逐漸在大陸民眾心中扎根。

根據上述脈絡來看，蔡英文與中共當局都在向「中華民國」靠近，因此有論者以為，蔡英文政府上台後，兩岸關係是具有想像空間的。然筆者以為，想像空間故有，但蔡英文上台後，不論是兩岸或者國內政局蜜月期會將非常短暫，且蔡英文將會很快面臨內外失信的困境。

首先，蔡英文刻意營造的「維持現狀」、接受「九二」歷史事實的格局，已經被綠營自己人打破！綠營立委在全面勝選、完全執政的快樂氛圍下，早已經把蔡英文的「謙卑、謙卑、再謙卑」的叮嚀置之腦後，加上諸多政治新手登台急於求表現，政治敏感度又不足，不斷丟出未經深思熟慮的政策主張，不僅是引起北京側目，國內訝異，也讓美方深感憂慮。

最明顯的例子是，最近接連提出的廢除國父遺像、設立鄭南榕紀念日兩件事，台灣內部或許爭議不大，但是卻高度刺激了中共當局！孫中山在台灣，年輕人固然對其情感已淡、充滿疏離感，但是在中國大陸，孫中山卻被視為革命先行者，是中共自我宣傳的重要成分，是其國內政治教育中的重要內涵，更是中華人民共和國與中華民國之間有所連結的關鍵因素，去除孫中山對中共當局而言，其實便是在切割兩岸，加上同一時間，丟出設立鄭南榕紀念日此一提議，更加深北京當局對蔡英文所謂的「維持現狀」的疑慮，進一步鞏固過去中共當局認為綠營只是維持中華民國外觀，實則

借殼上市，推動「獨台」的印象。

而之後王毅在美國提到台灣要按照中華民國憲法運作，被綠營解釋為是對蔡英文按照憲法架構運作的呼應，是大陸接受蔡式「九二歷史現實」的表現，是對綠營釋出善意，大陸立場已經全面鬆動，這樣過度的對內宣傳操作，迫使中共當局在兩會期間直接對台挑明要求蔡英文明確表態接受九二共識、一個中國的立場。中共對台態度在短期間內快速明確化，同時在三月七日大陸宣布與跟台灣沒有邦交的甘比亞建交，示警意味極為強烈，這其實象徵著在兩岸議題上，蔡英文與北京之間將不存在蜜月期。然而國民黨式傳統的「一中架構」，這對綠軍而言又難以下嚥，因此如何在上台前這段空檔時間，不僅內部凝聚共識，也透過各種管道密集與北京進行協商，提出一套雙方都能接受的說詞，已經成為蔡英文的當務之急。

反觀國內，被外界普遍視為蔡英文所培養出來的「時代力量」，選前受到民進黨與小英的百般禮遇，相較於台聯黨有過之而無不及，但「時代力量」進入國會之後卻高舉監督民進黨旗幟，尤其是在兩岸協議監督條例上堅持將「兩國論」寫入的立場，更是對兩岸關係造成衝擊。就「時代力量」而言，其發跡於太陽花學運，兩國論寫入監督條例是該黨人士參選前對太陽花學運參與者的承諾，加上該黨不斷批評有些政黨在審議此案上，立場反覆，旗幟鮮明的暗批民進黨，這將導致該黨在此一議案的立場上難以迴旋與改變，這使得原有意在此一方面進行調整的蔡英文面臨極大的困境。

對蔡英文而言，若是接受九二共識或者行政院版兩岸協議監督條例，無疑是失信於綠軍及太陽花學運支持者，但若是讓兩國論入兩岸協議監督條例，則又失信於美方，並砸毀了自己辛苦營造的「維持現狀」形象，失信於非綠營民眾，也難以取信於中共當局。在中共態度日趨明確，而國內又有強大壓力下，可以預見蔡英文在上台後，兩岸政策上要有所表現將非常困難！

然而當前這個內外失信困局並非沒有解方，王毅的希望台灣領導人以自己的方式表明願意繼續推動兩岸關係和平發展的說法，以及廈大台研院院長劉國深在日前的受訪中提到，¹「期待民進黨能夠有智慧地創造出他們的話語，讓北京能夠了解，聽得懂，如果能做到，中共跟民進黨的關係就是不可限量」。這都意味著蔡英文想要對兩岸關係有蔡式的「創新」說法、不要落入國民黨窠臼的想法，是具有操作空間的可能。

因此對蔡英文而言，當務之急，在於如何展現出善意，奠下建立兩岸新說法的互信基礎。本文以為，首要的切入點便在於如何解決兩國論入兩岸協議監督條例此一問題上！如何妥善化解「時代力量」的堅持與衝擊，抑或是採行表決強渡關山，都是可以思考的路徑。畢竟蔡英文剛上任，利用目前的高人氣，可以放手為之，且未來還有充足的時間去化解內部綠軍支持民眾對此的不滿。

在此同時，蔡英文團隊必須盡速重新取得美方的信任，避免過去陳水扁政府在美方留下的「麻煩製造者」印象重新浮現，而透過拆解兩國論入兩岸協議監督條例此一問題，將可以同時緩解美、中雙方對蔡英文陣營的疑慮。此外，兩岸關係上，從北京前往台北的最快道路是經過華盛頓，同樣的從台北前往北京的最快道路也是經過華盛頓，取得美國的信任是向對岸遞出橄欖枝的重要支點，也是北京願意信任台北的重要保證基礎，這對於未來進一步重新建構兩岸關係新的定位說法將有積極與正面的效益。

中期而言，蔡英文的最大挑戰在於如何克服綠軍全面執政後，綠營內部所湧現的狂熱與激進的氣氛，例如前述切割孫中山、設立鄭南榕紀念日、林昶佐提出的限縮「僑胞」論、重啟二二八調查、清查國民黨黨產等等議題，配合上當前國內「天然獨」的氛圍，這些過去民進黨在野時蔡英文所據以取得政權的激烈論點，都將在蔡英文執政後，成為她發展兩岸關係時的莫大壓力與阻礙。

¹ 劉國深，〈北京理性看待台大選〉，《旺報》，2016年2月3日。

蔡英文在她臉書發表的「團結台灣是領導人的責任」一文中指出：

「領導國家的人，要有願景，要盡最大的能力，來團結這個國家。而不是反過來，為了自己選舉的利益，去動員族群仇恨，去煽動特定族群的恐懼。

…這個國家，面臨一個又一個的危機與挑戰，如果再繼續對立下去，就會在空轉中，錯過社會與經濟改革的契機。

…對立的時代，應該要結束了，接下來應該要走向一個和解的時代。和解的第一步，就是要互相理解。」

壯哉斯言，蔡英文團隊若能化解內部對立，也化解外部爭議，那將是台灣之福！窺諸目前蔡英文已經揭露的執政團隊名單，我們可以發現陸委會系統也就是過去蔡英文推動小三通的舊同僚，目前紛紛進入蔡英文的決策團隊之中，有過去的小三通創新作法的經驗，如未來蔡英文團隊能發揮其創意，儘速重建內部共識與外部信任，善用前述中共也已經在朝承認「中華民國」趨近的趨勢，讓「維持現狀」此一說法，更具內外說服力，那麼兩岸關係在蔡英文任內未必一定是負面走向。

然而，必須體認到的是，在目前中共與蔡英文彼此之間欠缺對話與互信基礎下，要重新建立一個兩岸都能接受的新說法是需要相當時間的，蔡英文團隊必須要有耐心去與北京持續對話與溝通，撐過北京的「觀察期」，不要重蹈陳水扁政府當年，由於兩岸關係進展不順，隨即轉頭擁抱深綠陣營尋求溫暖的覆轍！畢竟蔡英文已經確定上台了，在國民黨已經全面挫敗下，現今格局與陳水扁當年已經截然不同，中共也只能與蔡英文對話，正如閩南語俚語所言「毛毛雨下久了也會溼」，耐心與持續溝通將會是蔡英文團隊內外溝通所必須。

責任編輯：盧信吉

