

## 焦點評析

# 兩岸政治關係發展之經驗及前景

---

## Retrospect and Prospect to Cross-Strait Political Interaction

倪永杰 *Yongjie Ni*

上海台灣研究所副所長

*Deputy Chair of Shanghai Taiwan Institute*

2008 年以來兩岸關係進入和平發展的嶄新時代，兩岸政治關係取得較大進展，涉及多個領域、多個層面，具有開創性、引領性的意義。但兩岸政治關係滯後於兩岸經濟、文化關係。需要總結經驗，加強頂層設計，逐步破解政治難題，推進兩岸政治關係發展。

### 一、成果

2008 年以來推進兩岸政治關係發展的實踐成果豐碩，成為兩岸關係和平發展的主要標誌及重要動力，主要體現在六個方面。

(一) 兩岸政治互信不斷增加，確立了堅持「九二共識」、反對「台獨」的共同政治基礎。2008 以來兩岸雙方在「九二共識」的基礎上恢復協商，兩岸領導人提出了「建立互信，擱置爭議，求同存異，共創雙贏」等多個「十六字箴言」，確立了「先經後政，先易後難，循序漸進，把握節奏」的和平發展路徑，達成「平等協商，善意溝通，積極共識，務實進取」的談判共識。兩岸高層反覆強調「九二共識」的重要性，核心是堅持一個中國原則，關鍵是認同大陸和臺灣同屬一個中國。2013 年 6 月國民黨榮譽

主席吳伯雄代表馬英九表示：堅持「九二共識」、反對「台獨」是國共兩黨一致主張，兩岸各自法律、體制都主張一個中國原則，都用一個中國架構來定位兩岸關係，而非國與國關係。同年 7 月馬英九以國民黨主席的身份在給習近平的回函中明確「1992 年，海峽兩岸達成『各自以口頭聲明方式表達堅持一個中國』原則的共識」。馬多次強調兩岸是特殊關係，「非國與國關係」、「非國際關係」。承諾「無論在國內國外，都不會推動『兩個中國』、『一中一台』或『臺灣獨立』」。馬還表示「一中各表」無論如何都不會表述成「兩個中國」、「一中一台」。上述表明兩岸雙方在維護一個中國框架、尋求共同認知上相向而行，有利於尋找連結點、擴大共同點、增強包容性，深化了兩岸政治互信，增添了兩岸關係發展動力。

(二) 兩岸成立政治互動合作平臺，規劃兩岸政治關係發展方向。大陸方面先後與臺灣執政當局、主要政黨、團體建立了合作交流的機制與平臺，分別設立國共高層定期會面機制、APEC、博鰲論壇兩岸高層會面機制，先後舉行了「胡連會」、「胡吳會」、「胡蕭會」、「習連會」、「習吳會」、「習蕭會」等，規劃兩岸政治關係的戰略框架與發展方向。大陸各級領導赴台交流日益增多，據統計，大陸省部級領導赴台交流的人數超過 2000 多人次，省部級一把手率團赴台交流也達到 30 多次，有 20 多個省市書記訪問過臺灣。兩岸搭建了機制化的交流平臺，先後舉辦了九屆兩岸經貿文化論壇、一屆兩岸「菁英論壇」、三屆兩岸縣市「雙百論壇」、六屆「海峽論壇」等。

(三) 建立兩岸事務主管部門常態化溝通機制，提升兩岸政治關係。基於臺灣陸委會是處理兩岸事務機構，稱呼陸委會主委官銜並不違背一中原則，但可推進兩岸進一步和平發展的考慮，2013 年 10 月在印尼 APEC 期間，大陸方面順利解決了陸委會主委的官銜問題，由此推動兩岸事務主管部門負責人的會面與互訪，建立了國台辦與陸委會之間常態化溝通機制。2014 年內促成陸委會主委王郁琦來訪與國台辦主任張志軍訪台，連續進行 3 次「張王會」，標誌著兩岸政治關係取得歷史性突破，成為兩岸開

展政治對話、政策協商的最為重要管道，為兩岸政治關係後續發展建立了制度化、常態化機制，進一步提升兩岸關係政治關係的進程。

（四）兩岸開展多種多樣政治合作，共組機構共同演習，擴大兩岸政治關係的內涵。海協、海基兩會恢復協商，簽署協議，並在兩會架構內成立兩岸首個共同機構—「兩岸經濟合作委員會」，為兩岸政治議題的對話談判創設了範例。兩岸經貿機構已分別在對岸設立常駐機構，雙方就海協、海基兩會互設辦事機構事宜進行協商，取得重大進展。兩岸海事部門連續三年在金門、廈門海域展開海上救難演習，兩岸公安、司法、民航等多個部門分別設立了業務溝通合作、危機應急機制等。上述多領域、多層次的政治合作豐富了兩岸政治關係的內涵，提供了寶貴經驗與強勁動力。

（五）兩岸就臺灣國際參與作出合情合理政治安排，避免內耗。基於「兩岸一家親」理念，2008年以來兩岸雙方為避免內耗，有關部門之間設立多條政治性、政策性溝通管道，就臺灣的國際參與、區域經濟整合、避免國際場合的紛爭，兩岸進行合情合理的政治安排，分別安排連戰、蕭萬長參與 APEC 領袖峰會、臺灣有關部門參與世界衛生大會年會（WHA）、國際民航組織（ICAO）年會，妥善處理了臺灣與紐西蘭、新加坡等國簽署了經濟合作協定，擴大臺灣在國際 NGO 的參與。為兩岸國際場合的交流、合作提供了經驗與路徑。

（六）舉辦兩岸和平論壇，跨出兩岸政治對話重要步伐。2013年10月，兩岸14家智庫120多名學者在上海召開了首屆兩岸和平論壇，圍繞「兩岸和平、共同發展」主題，就兩岸政治關係、涉外事務、安全互信及和平框架四項政治議題展開研討，發表《論壇紀要》，達成十項共識，列出七項難點。論壇建議籌組兩岸和平論壇常設機構，設置若干課題小組展開共同研究，旨在集成兩岸智慧，破解政治難題，跨出了推進兩岸政治對話的實際步伐。與會雙方表達善意，培養互信，樹立信心，亮出各自底牌，為未來兩岸政治對話進行了有益嘗試。首屆兩岸和平論壇成為兩岸政治對

話的避險機制、預熱機制與制度化安排，具有民間性、實驗性、包容性、引領性功能，在兩岸政治對話進程中具有里程碑意義。

在取得上述進展的同時，兩岸政治關係仍存在從多局限，面臨種種制約，滯後於兩岸經濟、文化、社會關係的發展，影響到兩岸關係和平發展的鞏固深化。具體存在四方面的局限。

（一）兩岸政治互信不足、不穩、不深，較為脆弱，具有不穩定、不平衡、不全面、不厚實的特徵，包括：臺灣方面不斷強調「中華民國主權」，突出「臺灣優先」，歧視甚至敵視大陸；施壓大陸讓一部分人先「民主」起來，呼應香港「占中」運動，勾連大陸敏感勢力，踩到大陸政治底線；習慣聯手美日尋求國際空間，扮演遏止大陸的「關鍵樞紐」，傷害同胞情感。

（二）兩岸政治分歧制約了兩岸政治關係的發展。包括兩岸政治定位、臺灣國際參與、大陸整體軍事部署以及兩岸政治社會制度差異等分歧，並沒有得到有效解決，有些問題還顯得更為突出，制約兩岸政治關係進一步發展。

（三）臺灣民意對於兩岸政治關係的疑慮增多。「臺灣認同」上升，「主體意識」增強，雖然臺灣民眾對於大陸的好感度有所上升，但負面仍超過好感，尤其擔心兩岸政治對話、政治談判會「出賣臺灣」、傷害「臺灣主權」、失去未來選擇權。

（四）民進黨不放棄「台獨」分裂立場，而且「逢中必反」，阻撓大陸與民進黨進行黨際交往。多數民進黨籍縣市長已來大陸交流，謝長廷維新基金會還與大陸智庫舉辦學術研討會，綠營學者、政治人物以民間身份赴大陸交流已經常態化，但民進黨兩岸政策轉型舉步維艱，民共交流只停留在個人層次，使兩岸政黨交流並沒有實現全面化、正常化。

## 二、經驗

2008年以來兩岸政治關係發展的實踐表明，只要抓住並用好機遇，創新突破，由求同存異走向求同化異，就創造發展空間，有所突破。兩岸政

治關係的成果表明有其自身規律、法則，與兩岸經貿、文化關係發展規律有所不同，需要兩岸政治互信的強化與正確政治發展方向的引導，需要經濟、文化、社會及民意基礎的支撐，需要兩岸雙方相向而行，選擇突破口，攻堅克難。具體而言有四點經驗值得重視。

（一）堅持一中、增強互信。這乃是推進兩岸政治關係發展的基本準則，也是確保兩岸關係和平發展的根本保障。堅持「九二共識」、共同反對「台獨」是兩岸關係和平發展的政治基礎，只要兩岸雙方堅持一中框架、堅持「九二共識」，強化共同反對「台獨」的信念，就可奠定推進兩岸政治關係發展的基礎，任何時候、任何情況下都不能動搖與退讓。兩岸雙方應充分利用現有的國共高層平臺、兩岸經貿文化論壇、兩岸事務主管機關常態化溝通機制、海協與海基兩會平臺等，加強溝通，消除疑慮，強化合作，增進互信。

（二）聚同化異、把握節奏。這是經實踐檢驗、行之有效的推進兩岸政治關係的基本路徑。兩岸政治分歧早就存在，也將長期存在，但並不是固定不變，也不會永遠存在。只要兩岸雙方秉持縮小分歧、求同存異、聚同化異的精神，採取先易後難、先低後高、循序漸進、把握節奏策略，逐步營造氣氛，創造條件，最終可以找到解決問題、發展兩岸政治關係的路徑與辦法。

（三）建立機制，增強動力。這是推進兩岸政治關係發展的基本策略。正因兩岸相關部門間建立了多元、有效、通暢的政治溝通、協商機制，特別是兩岸事務主管機關常態化溝通機制，對兩岸政治關係的發展發揮了關鍵作用，取得增進互信、釋疑解惑、溝通協作、凝聚共識的突出效果，及時、有效解決兩岸政治關係的難題，降低了兩岸關係的風險，增強發展政治關係的動力。

（四）集成兩岸，創新發展。這是推進兩岸政治關係發展的必然要求。兩岸政治關係牽動兩岸各方利益，需要集成兩岸智慧，秉持同理心，相互

體諒，相向而行，尋找破解政治難題的方案。與此同時，不斷開展理論創新與實踐創新，在體制機制、政策措施領域內求新求變，創新思維，另闢蹊徑，贏得機遇，由此帶動兩岸政治關係進入新境界。

### 三、前景

當前，兩岸關係發展的主導權牢牢掌握在大陸手中，一中格局難以改變，「九二共識」獲得普遍接受。兩岸經濟合作、人員交流、社會互動的態勢只會加強並不可逆轉，和平發展的大趨勢難以改變。但未來兩岸政治關係既受到 2016 年臺灣選舉結果的影響，也受到島內社會「反中」、「反商」氣氛與民眾「主體認同」上升的影響，更由於兩岸政治分歧由來已久，較為棘手，國際社會對於發展兩岸政治關係的疑慮加劇，總體而言，兩岸政治關係處於等待觀望的空轉期，前景不容樂觀。

（一）兩岸政治互信趨於弱化。未來一年內馬英九執政「跛腳」，失去兩岸政策話語權，縱然有心也難以在兩岸關係有力作為，更不會大開大闢，反而有可能採取「積極親美，消極兩岸」的政策，甚至繼續對大陸的政治社會制度、香港問題「說三道四」，損害兩岸政治互信。

（二）兩岸政治溝通對話平臺面臨轉型升級。博鰲論壇與 APEC 兩岸高層會面機制發揮正面影響，國共高層面會機制尚待規劃落實，「習朱會」規劃得當有利於國民黨整合及其選情，也為兩岸關係發展注入活力。舉辦多年的兩岸經貿文化論、海峽論壇等兩岸平臺有待轉型升級，在議題設定、政策方向上將更加契合兩岸民眾的現實需要，照顧臺灣民眾包括基層民眾、年輕人的利益訴求。兩岸民間政治對話、兩岸和平論壇有望繼續推動，但兩岸正式的政治對話、政治談判為時尚早。

（三）兩岸事務主管機關常態化機制有望繼續，但效益遞減。國台辦與陸委會負責人互訪會面持續進行，對於增進兩岸政治互信、克服困難產生重要作用。但此機制對話議題多為低階政治、爭議性議題，很少涉及高政治性的兩岸領導人會面、兩岸政治定位、和平協議等重大議題，較難達

成政治共識，對於兩岸政治關係發展拉動效益不明顯，有可能持續下滑。

(四)民進黨轉型陷入困境，影響兩岸政治關係發展。民進黨贏得 2016 大選機會上升，選前蔡英文仍極力回避「九二共識」，不放棄「台獨」立場，將兩岸關係視為「對外關係」，拋出空洞模糊、不切實際的「三個堅持、三個有利於」、「維持兩岸現狀」，「超越既有國共關係架構」論調，繼續為民進黨與大陸開展正式的黨際交流設置障礙。但民進黨基層、民進黨執政縣市與大陸的交流活動有可能得到擴大。

#### 四、建議

2008 年以來發展兩岸政治關係的實踐成果、經驗教訓啟示我們，推進兩岸政治關係發展，需要兩岸雙方堅定信心，加強設計與規劃，抓住機遇，相向而行，創新突破。

(一)以政統領，促進全面發展。兩岸關係的核心就是兩岸政治關係，此前兩岸雙方遵循「先經後政、先易後難」的策略推動和平發展，進入兩岸關係深水區，已難以回避兩岸政治關係發展的需要。如果兩岸政治關係長期滯後于經貿、文化關係的發展，如果兩岸政治分歧處理不及時或處理不當，必然影響到兩岸經貿合作、文化交流以及社會互動，影響到兩岸關係和平發展的鞏固深化。為此，需要逐步改變兩岸政治關係滯後的局面，實現兩岸政與經濟、文化、社會的平衡發展。需要以政統領兩岸關係，促進並實現兩岸關係全面發展，甚至需要以政治關係的突破來打開兩岸關係的僵局。

(二)對話談判，突破政治僵局。兩岸雙方需要及時面對、妥善處理好兩岸政治分歧問題。當前，應該繼續辦好兩岸和平論壇，為兩岸政治對話與談判創造條件，作好準備。要在一個中國框架下，為逐步破解兩岸政治難題創造條件，尋求辦法。兩岸雙方應共同維護一個中國框架，從各自現行規定出發，相向而行，形成更為清晰的共同認知，尋找連結點，增加

共同點，擴大包容性。呼籲兩岸雙方及時「探討國家尚未統一特殊情況下的兩岸政治關係，作出合情合理安排」，統一前的兩岸政治關係就是一國內部的特殊關係。臺灣方面的任何要求都可基於「兩岸一家親」的理念，透過兩岸政治協商與談判，在「充分考慮臺灣現實情況，充分吸收兩岸各界意見和建議，充分照顧到臺灣同胞利益」的「三個充分」前提下，盡其所能，作出最為合情合理的安排，直至臺灣同胞滿意為止。兩岸雙方還應共同面對「結束敵對狀態、簽署兩岸和平協定、建立軍事安全互信機制」這一重大課題。兩岸複歸統一，是結束政治對立，不是領土和主權再造。透過兩岸政治協商談判，共同宣佈結束敵對狀，表達和平意願。

（三）以我為主，發揮引導作用。隨著大陸深化改革與綜合國力的增強，大陸對台工作的資源、籌碼持續增加，牢牢掌握了兩岸關係發展的主導權。習總書記強調兩岸關係發展關鍵在於大陸自身的發展進步。應從實現「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，引導兩岸政治關係發展方向，做好頂層設計與戰略規劃，力爭有所突破。

（四）以易帶難，實現漸進發展。應遵循先易後難的策略，由容易議題的解決帶動艱難議題的突破，由低政治性議題的處理逐漸觸及高政治性議題，由點成線、由線成面，逐步破解兩岸政治難題。

（五）以民為本，爭取民意支持。為兩岸同胞謀福祉是發展兩岸關係的著眼點和落腳點。擴大臺灣民眾在兩岸關係中的參與面，加深參與度，增強臺灣基層、年輕世代的獲得感。在此基礎上，引導更多臺灣民眾支持兩岸政治關係發展，消除疑慮，塑造、擴大支援兩岸政治對話、談判的民意基礎。促使民進黨轉型，削弱民進黨對於發展兩岸政治關係的阻力。

推進兩岸政治關係發展是一項長期、複雜、艱巨的過程，必然遭遇各種不利因素挑戰，決不會一帆風順，不可能一蹴而就。兩岸雙方必須堅定信心，發揮智慧，抓住機遇，順勢而為，化不利為有利，化阻力為助力，化不可能為可能，力爭有所作為，有所成就。