

## 焦點評析

# 大陸對台政策前瞻分析\*

---

## Prospect to Mainland's Taiwan Policy

李振廣 *Zhen-Guang Li*  
北京聯合大學台灣研究院副教授  
*Associate Professor of Institute of Taiwan Studies*  
*Beijing Union University*

中共十八大報告與 2013 年政府工作報告中涉台部分的内容確定了未來一段時期大陸對台政策的基本原則與方向。鑒於兩岸關係發展的複雜性，大陸的對台政策的推進既面臨機遇，也會遭遇一些挑戰。大陸對台政策會隨著新形勢與需要的變化而進行更加符合實際的調整與改變，最大限度地推動兩岸關係和平發展的深化，為大陸繼續抓住二十一世紀頭二十年這一戰略機遇期實現國家現代化的目標打造一個良好的台海和平環境。

### 一、中共十八大確立的對台政策原則

2012 年 11 月中共十八大報告中對於對台政策做出了原則性規定。第一，繼續堅持兩岸關係和平發展大方向，穩步推進兩岸關係全面發展。當然，兩岸關係和平發展能否延續不僅取決於大陸，同時也取決於臺灣，特別是臺灣執政黨的政治態度。對於大陸而言，只要堅持「九二共識」的國

---

\* 本文系作者在中興大學主辦的第七屆兩岸和平論壇上的發言稿，也是作者主持的北京市教委「長城學者」培養計畫項目——「美國重返亞太戰略對臺灣問題的影響」課題的部分成果，專案編號：IDHT 20130319。

民黨繼續執政，或者有機會再次上臺的民進黨回到一個中國框架之下，大陸在對台政策中堅持兩岸關係和平發展的大方向就不會改變。第二，鞏固和深化兩岸關係和平發展的政治、經濟、文化、社會基礎，為和平統一創造更充分的條件。通過加強兩岸經濟文化交流、深化兩岸民眾之間的溝通與瞭解，為和平統一創造更充分的條件，是兩岸關係和平發展階段的工作重點。第三，擴大與臺灣各種政治力量的交流、對話，增進相互瞭解。第四，鼓勵以兩岸智庫、學者先行的方式對兩岸政治議題進行探索。第五，在「九二共識」基礎上推進「一中框架」的建構。第六，反對「台獨」不懈怠。雖然當前島內「台獨」政治力量受到一定程度的遏制，但大陸絕不會掉以輕心。

## 二、未來五年大陸對台政策面臨的主要挑戰

總體而言，當前兩岸關係和平發展的基本架構已經較為成熟，兩岸交流與相互依存的深度與廣度對於保證兩岸關係穩定發展提供了很好的基礎。這一環境有利於大陸穩步推進兩岸關係的發展，但與此同時，隨著兩岸關係的發展，大陸對台政策也面臨著一系列的挑戰。

首先，大陸對台政策向前推進的難度逐漸加大。在經濟方面，通過兩岸制度性安排對臺灣讓利使大陸越來越多相關企業面臨不平等的競爭，如果不能在政治層面得到相應回報，將越來越難以說服自己企業和民眾；在國際活動空間方面，臺灣的要求越來越多，越來越高，如何把臺灣對國際活動空間要求的安排建立在明確的「一個中國」原則之上，又要讓臺灣基本滿意，這是一個高難度的課題。在政治對話與政治談判方面，從觀察 2012 年以來兩岸領導人的講話可以發現，台海兩岸對於政治談判與政治對話的態度幾乎沒有交集。中共十八大報告明確提出希望「雙方共同努力，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；商談建立兩岸軍事安全互信機制，穩定台海局勢；協商達成兩岸和平協議，開創兩岸關係和平發展新前景。」而馬英九自 2012 年 5 月連任以來所確立的第

二任期施政目標中根本沒有兩岸政治對話或政治談判這一項。顯見在未來一段時期推動兩岸政治對話、軍事互信，或和平協定都是有難度的。

其次，外部力量對兩岸關係進展的干預和阻撓有趨於增加之勢。特別是在美國加緊推進重返亞太戰略的情勢下，臺灣與大陸關係的發展程度將是影響美國再平衡戰略成功與否的一個重要指標。臺灣原本是美國在亞太地區的戰略小夥伴，如果臺灣逐漸向中國大陸傾斜和靠近，最終與大陸結為一體，顯然有悖於美國戰略再平衡戰略的初衷。所以，我們看到，在釣魚島問題上，在南海問題上，臺灣迫於美國的壓力不敢與大陸聯手保護兩岸共同的主權權益；在兩岸政治對話與談判、軍事互信、和平協定等問題上的立場逐漸退縮。臺灣面臨的壓力既有直接壓力也有間接壓力，還有一部分是臺灣揣摩美國的態度而自我產生的壓力。但無論以何種方式導致這種壓力產生，其結果是，一、這種壓力呈現出一種逐漸增加之勢；二、這種壓力對兩岸關係進展帶來的阻力越來越明顯。

第三，臺灣政黨輪替對大陸對台政策帶來的挑戰不容忽視。和平發展是近年來兩岸關係發展取得的最大進展，維護和深化兩岸關係和平發展已經上升到大陸對台戰略的高度。從 2012 年臺灣大選結果來看，主流民意對兩岸關係和平發展是支持的，但與此同時，我們更應看到，兩岸關係和平發展是建立在國共兩黨共同意願的基礎上，它在臺灣政黨輪替的衝擊與考驗面前非常脆弱。由於臺灣的主要反對黨（民進黨）對於一個中國、對於「台獨」的政策態度沒有什麼變化，一旦上臺執政，兩岸關係和平發展能否延續有很大疑問。一方面民進黨願意不願意調整大陸政策，願意不願意繼續兩岸關係和平發展是一個關鍵因素；另一方面，如果民進黨支持兩岸關係和平發展但不放棄「台獨」，也不認同一中框架或九二共識，大陸究竟該做出何種選擇恐怕也值得思量。對於大陸而言，這不僅涉及到一些對台的重大讓利，更涉及到大陸廣大民眾的情緒與態度。未來也許會出現臺灣政黨輪替的常態化、頻繁化，兩岸關係和平發展如何在臺灣政黨輪替

中獲得延續將是一個不可忽視的挑戰。

### 三、臺灣在大陸總體戰略中的位置

臺灣問題是大陸的核心利益，其重要性在於牽一髮而動全身，但是與整個大陸的發展和中國崛起這樣的全局性問題相比，臺灣問題只是一個重要的局部問題。特別是在兩岸關係和平發展條件下，臺灣問題不再是迫在眉睫、亟需予以應對的問題。一方面，2020年之前是中國實現崛起的關鍵階段，內外壓力漸趨增大。大陸要追求中國夢，在這一過程中，周邊國家與地區對中國崛起的不適應，大陸內部的政治改革、廉政建設，經濟發展的轉型升級、就業機會與社會公平等問題，都會給大陸領導人及整個社會帶來很大的壓力。另一方面，最關鍵的是，兩岸關係和平發展使臺灣問題的性質正在發生根本的變化，台海危機的可能性及大陸民眾對臺灣問題的焦慮感大大下降，兩岸關係給大陸崛起帶來的正能量逐漸增加。雖然「台獨」危險依然存在，但要形成氣候也很難。在這種形勢下，臺灣問題的危險性、緊迫性大大下降。

在這種背景下，臺灣問題在中國國家戰略中的定位越發清晰，即臺灣問題是中國的核心利益，但與整個中國崛起這一全局戰略相比，臺灣問題是個局部問題，而且是一個宜緩不宜急的問題。

### 四、大陸對台政策的抉擇

臺灣已經進入政黨政治時代，與島內主要政黨打交道的原則及合作對象的抉擇是決定大陸對台政策能否落實關鍵。

追求兩岸統一、反對「台獨」分裂是大陸的歷史責任、政治責任，也是大陸絕大多數民眾的願望。在此基礎上，島內哪個政黨的政策對更有利於統一，大陸就支持誰；誰傾向於「台獨」分裂就反對誰。如果是堅持不獨不統，那麼誰認同一個中國框架，大陸就與誰打交道。特別是在當前國民黨堅持「不統不獨」，民進黨也傾向贊成兩岸和平發展的情況下，是否

認同一中框架是決定大陸相關政策的決定性因素。

從大陸的角度看國民黨，首先，國民黨堅持「九二共識」，這是對一個中國原則和一中框架最直接的認同；其次，國共一起開創了兩岸關係和平發展的局面，國民黨是積極贊成兩岸交流與合作的；第三，雖然馬英九提出維持現狀，不獨不統，但是，當前這一代國民黨領導階層對於一個中國框架的堅持是值得信任的。

而民進黨在這些核心問題上與國民黨是相反的。第一，民進黨的政治目標依然是「台獨」，也否定「九二共識」這一基礎；第二，民進黨雖然有些人口頭上說支持兩岸關係和平發展，但是，我們看到的是五年來民進黨一直扮演著踩剎車的角色，反對 ECFA，對待陸生、陸配的態度極為苛刻。第三，從民進黨內主流大陸政策論述中找不到與一個中國的連結。即使有些民進黨人願意回到現實認同「中華民國」，但會刻意把這個中華民國解釋為 1996 年以來的所謂第二共和意義上的中華民國，切斷其與中國大陸的聯繫，而不是認同 1912 年建立起來的那個中華民國。

大陸所以選擇與國民黨合作，就是後者對於兩岸關係和平發展的態度與大陸是相同的，大陸對於國民黨有關一個中國的主張雖不完全滿意，但基本可以忍受。而民進黨在這些問題上幾乎與大陸沒有任何交集，甚至是对抗性的，當然不能得到大陸正面回應。國民黨大陸政策「有一有二」（一個中國，一國兩區），而民進黨的兩岸論述中「只有二，沒有一」（兩邊兩憲，兩岸兩國）。民進黨何時能從找出那個大陸期待的「一」來，民共兩黨的正式接觸與交流也就為期不遠了。

