從 2015 年兩岸高層會談看兩岸關係和平發展

潘錫堂
淡江大學中國大陸研究所

眾所周知，兩岸制度化協商堪稱兩岸關係的一個縮影，若兩岸長期中斷協商機制，則兩岸關係必然緊張；至於兩岸事務首長會議之舉行，更可視為兩岸政治互信之具體呈現，因為雙方不僅可以互稱官銜，還可以坐下來面對面溝通討論各種重要的議題與問題，因此只要兩岸關係嚴重倒退及兩岸制度化協商中斷，則體現兩岸政治互信的兩岸事務首長會議也勢必無以為繼。

本文從 2015 年舉行的兩次兩岸事務首長會議及一次兩岸兩會高層會談，分析其對化解兩岸協商障礙、促使完成協商與簽署協議、及增進兩岸關係的深化發展，所具有作用、影響、意涵與成果，從而探討其對兩岸關係和平發展的啟示。

馬總統 2015 年 5 月 20 日以「七年奮鬥，台灣出頭」為題發表就職七週年演說，以話家常方式訴說七年來的施政作為，除提出未來一年施政方向，也以具體施政成果，回應反對黨對馬政府不知人民所需、拿不出政績的質疑。

而 7 年來最重要、也最關鍵的變化，當數兩岸關係終於破冰和解，從之前的敵對仇視與協商停擺，一舉轉變為交流合作與「外交休兵」，為台灣發展帶來全面性的突破。這是因為馬總統設定了正確的基本方向，以和解取代衝突；以務實的精神，在「九二共識」的基礎上，推動兩岸和平發展。

台灣大方向的確立，讓兩岸互動、臺灣內部發展到全球參與空間，都出現了正面的變化。7 年來，兩岸各項交流合作廣化深化，已經簽署了包括 ECFA 在內的 23 項協議、達成 3 項共識，不只經貿合作日趨緊密，臺商獲得更多商機；陸

客也為臺灣帶來相當的觀光收入，兩岸人民之間的交流，更是前所未有的友善密切。這般逐步化解敵意與誤解，累積相互間理解與尊重，正是為兩岸永續和平打造堅實穩固的基礎。

馬總統在演講中強調，他一直以「繁榮臺灣、和平兩岸、友善全球」為目標，努力為臺灣打好基礎，培養實力。尤其過去 7 年來，在兩岸和平獲致的成果，得來不易，必須用心珍惜，努力維繫。一定會積極推動《兩岸協議監督條例》，以及幾項已簽署的協議在立法院審查通過，讓兩岸關係繼續走在和平與繁榮的康莊大道上，不斷往前邁進。

本文從 2015 年兩次「兩岸事務首長會議」及一次「兩岸兩會高層會談」，來檢視其對兩岸關係與兩岸協商的意涵與影響，並探討兩岸關係的發展。

一、金門「兩岸事務首長會議」達成的共識與成果

第三次「兩岸事務首長會議」(「夏張一會」)於 2015 年 5 月 23 日在金門舉行，雙方在金門引水及陸客中轉等議題獲得一些進展。此項成果明白顯示兩岸關係在「九二共識」基礎上，已朝正常化、制度化發展，不因個別人事異動或事件受到影響。

首先，就「夏張一會」內容而言，張、夏兩人致詞時一致強調，「九二共識」是兩岸關係溝通與發展的基礎。「夏張一會」選在金門，立足兩岸和平意涵濃厚，這個和平不是憑空而生，它是由「九二共識」這根支柱所支撐。防止戰爭回潮的，正是「九二共識」這個接點。

台灣內部「總統」選情升溫之際，陸方在「夏張一會」上數度強調「九二共識」，更重申中共總書記習近平三月提出對台事務的「四個堅定不移」，此番宣示被視為藉「九二共識」結構化，明確框住兩岸關係。無論如何，「夏張一會」是「九二共識」擴張性與延展性的高度展示，「九二共識」不僅不是讓人掉入陷阱，反而是讓兩岸部長級官員以禮相待，實事求

是。

「夏張一會」證明北京對和平的願望依然未改，張志軍藉著邀請夏立言訪陸，推動第四次的「兩岸事務首長會議」，而又對著夏立言搬出 2014 年「王張會」時的談話，重申「絕不能讓兩岸關係走回頭路」。這意味，北京希望兩岸官方對話能夠持續不輟，和平不會橫遭破壞。

因此，「夏張一會」選在民進黨總統參選人蔡英文訪美前一周舉行，當然是希望對蔡英文作出政治召喚，讓蔡英文再看一眼：「夏張一會」豈不是一個美好的「和平現狀」？若要繼續保有這一美好的「和平現狀」，蔡英文必須能夠掙脫民進黨的舊有窠臼，回應這個和平的號召。蔡英文或許已走出一小步，她聲稱要「維持兩岸現狀」，它就是缺少了「九二共識」這根支柱。但承認「九二共識」，蔡英文若是一時難以做到，也可仿效柯文哲說法：「尊重兩岸既有的政治基礎」、「一個中國不是問題」。這些皆是蔡英文訪美時，可以回應華府考題的說法。

在蔡英文 5 月 29 日訪美前，「夏張一會」在兩岸昔日戰地登場，象徵意義極強。張志軍與夏立言一致強調「九二共識」對維繫兩岸關係的重要性，陸委會和國台辦兩個官方單位也是在「九二共識」下進行對話交流，讓蔡英文美國行很難閃躲「九二共識」的問題。換言之，當兩岸官方將「九二共識」牢牢定錨之後，民進黨如何揚帆，是各方觀察蔡英文美國行的重點。

其次，「夏張一會」既是兩岸深化互信的重要指標之一；也證明 2014 年以來因為島內政治、社會情勢變動，兩岸相關法案在立法院遲未獲朝野共識、立法進程一再延宕，全球社會對於兩岸關係是否出現「回轉」的諸多疑慮，至此已得到明確的釐清。因此「夏張一會」的效益，是兩岸和平基石的強化。

尤其這個官方聯繫機制得來彌足珍貴，能夠加以制度化

和常態化，更是兩岸官方關係邁向正常化和制度化的關鍵。蔡英文批評兩岸關係國共化，但陸委會與國台辦建立起的制度化和常態化官方平台，經過「夏張一會」再次深化之後，證明是無稽之談。兩岸議題由陸委會主委和國台辦主任進行對話，定調後由相關單位後續推動協商，並接受立法院的監督，這樣的運作模式豈可汙衊為國共化？

尤其值得注意的是，張、夏會談之後，雙方對於各界關切的陸客中轉議題，取得初步的進展，也同意盡快簽訂廈門對金門供水合約。儘管還有部分議題，僅及意見交換未獲得具體結論，但雙方都釋出願意正向思考的善意。換言之，從結論來看，研議多時的金門引水與陸客中轉，終獲實質進展，是「夏張一會」最大亮點。其中，陸客來台中轉又向前邁進一步，對島內航空業界堪稱一大利多。尤其，此次鎖定金門民生議題，如金門引水，兩岸已有共識，歧異不大，成了這次陸方在「夏張一會」中的主打議題。

總體而言，「夏張一會」達成多項共識與成果，彰顯出與2014 年的前兩次「兩岸事務首長會議」不同的特點：兼具通盤性、在地性與外拓性，使得「兩岸事務首長會議」展現出引人注目的作用，即開創兩岸關係螺旋上升的發展動能。「夏張一會」能夠展現這三種特點，一方面顯示其已經確立其在兩岸關係制度化發展的重要地位；另一方面則使其確立其做為解決兩岸問題重要機制的角色。

要言之，「夏張一會」中兩岸再度強調「九二共識」的重要性，使得「九二共識」的結構化更形確立，兩岸應該力求在 2015 年內將兩岸兩會互設辦事處、兩岸貨貿協議及台灣加入亞投行等通盤性及外拓性的議題，加以解決並簽署協議，這樣既可以增加民眾對「九二共識」有感的程度，也可以增加民眾對於「兩岸事務首長會議」有感的程度。

二、福州「兩岸兩會高層會談」簽署協議的深層意涵

兩岸兩會第 11 次高層會談於 2015 年 8 月 25 日在福州市舉行，順利簽署「兩岸避免雙重課稅及加強稅務合作協議」(即「兩岸租稅協議」)及「兩岸飛航安全及適航標準合作協議」，相信此次會談成果能協助兩岸企業家減輕稅負的負擔，並增加兩岸飛航安全係數，而廣為兩岸各界所樂見與肯定。

此次兩岸兩會獲致成果，具有三項意涵。首先是簽署兩岸租稅協議，將有助於加強台商在大陸的競爭力，並吸引外資投資台灣：眾所周知，兩岸雙方貿易投資關係頻繁密切，但台灣民眾與企業卻沒有簽署租稅協議，並不能享有所得稅減免及爭議解決措施，可謂相對處於不利競爭地位。然而，2009 年 12 月兩岸兩會第 4 次高層會談在台中市舉行前夕，由於部分台商擔憂兩岸租稅協議簽署生效後，兩岸將實施稅務「資訊交換」，致使陸方將可能追稅與追究刑責，而出現臨時「喊卡」無法簽署兩岸租稅協議之情事。

經過近 6 年來雙方多次的溝通與協商，在資訊保護部分，早先台商擔心溯及既往與財務資訊「全都露」，不過此次簽署的兩岸租稅協議本文已做出相應的保障。亦即：雙方同意交換的必需是「實施租稅協議」或「課徵所得稅」的相關且必要之資訊，而且負有保密義務；並明定資訊交換「不溯及既往」、「不作刑事案件使用」...等「四不」原則，以防止資訊濫用。

尤有進者，兩岸租稅協議另一主要突破的亮點，是為因應台商早年經第三地轉投資大陸，未來只要實際管理處所位於台灣、依台灣稅法納稅者，均可納入避免雙重課稅，堪稱完全落實了替台商解套。此外，該協議生效後，可使台灣稅收淨增加 81 至 133 億元新台幣，台商與陸商稅負分別減輕 39 億元新台幣及 1 億元新台幣。因此，整體評估，兩岸租稅協議對台灣而言，有助吸引外資來台設立子公司；對大陸而言，面對成本高漲的壓力，避免雙重課稅能留住台商外移的腳步，可視為締造兩岸雙贏新局。

其次是簽署兩岸飛安協議，將建立飛航安全與適航監理

機制，可提升飛航安全、旅客便利與促進產業發展：兩岸民航客運班機每週已達 840 個往返班次，貨運已達 84 個往返班次，雙方相互認證彼此航空產品與零組件，確有其必要性與迫切性。該協議生效後，雙方可至對方航空公司進行作業，也可委託對方維修機構執行航機維修作業，有助減少誤點狀況，改善機械維修品質，降低營運作業成本，並進而提升飛航安全。

最後一項意涵則是植基於「九二共識」的兩岸互信的政治基礎，兩岸兩會積極致力於推動攸關兩岸民眾權益福祉的後續四個議題的協商：儘管「兩岸服貿協議」仍尚未在台灣立法院實質審議，復以綠委堅持必須在立法院先通過「兩岸協議監督條例」，才可實質審查包括「服貿」在內的所有兩岸簽署協議，使得此次簽署的兩個協議，究竟何時可通過立院審查而生效，仍有相當變數。

對此，馬政府係基於「兩岸人民關係條例」來推動本次兩個協議的協商與簽署，全然考量到台灣民眾與企業的權益與福祉，綠營實不應一再以政治考量來阻撓該兩個協議的生效實施。蔡英文與民進黨若是真的主張「維持兩岸現狀」，而非「言行不一」，即應該同意該兩個協議能盡快列入立院本會期「備查而不須審查」，促使其生效實施。再者，兩會仍積極力推貨貿、爭端解決、互設辦事機構及環保等後續協商，誠盼能立足互惠互利考量，盡速完成洽簽，再創兩岸照顧民眾之共贏新局。

三、廣州「兩岸事務首長會議」對兩岸關係的啟示

眾所矚目的第四次「兩岸事務首長會議」(「夏張二會」)於 2015 年 10 月 14 日在廣州順利落幕，國台辦主任張志軍與陸委會主委夏立言同申，堅持在「九二共識」基礎上，鞏固「兩岸制度化協商」與「官方互動」機制，這不僅是對過去七年多兩岸關係的成果做出總結，也在對未來兩岸面臨道

路選擇的問題做出定調，堪稱深具實質意涵與啟示。

儘管「夏張二會」對於台方深切期盼能達成陸客來台中轉的共識，暫時未能如願，但仍對確立兩岸和平穩定之基礎、鞏固兩岸官方溝通平台與充分發揮溝通功能、及總結七年多的兩岸成果提出警訊…等，具有相當的深層意涵與啟發作用。

首先談確立兩岸和平穩定之基礎：「夏張二會」不約而同認為，堅持「九二共識」與「反對台獨」，不僅是維繫兩岸制度化協商於不墜之不可或缺的基礎，也是維持兩岸和平穩定的現狀之必備條件。在陪同夏立言會見台商時，國台辦副主任陳元豐也表示，兩岸關係唯有在「九二共識」的基礎上，才能取得成果，基礎和現狀是一體的，不能分割，沒有基礎何來現狀，堪稱對民進黨總統參選人蔡英文既不承認「九二共識」又主張「維持兩岸現狀」的質疑與「打臉」。國台辦發言人馬曉光於「夏張二會」後記者會更以「大樹之樹根」來比喻「九二共識」，凡不承認「九二共識」則等同「砍掉樹根」一樣。

其次論鞏固兩岸官方溝通平台與發揮溝通功能：自 2014 年 2 月時任陸委會主委的王郁琦赴南京展開首次的「兩岸事務首長會議」以來，迄今兩岸事務首長已正式會晤四次，開創兩岸事務首長雙方可以互稱官銜、直接面對面坐下來溝通對話之「突破」，可視為在兩岸關係和平發展的基礎上，進一步提昇雙方互動之層級，亦堪稱兩岸政治互信深化的體現，透過雙方直接溝通交換意見，均有助於消除誤會、縮小分歧，當有利於兩岸海協海基兩會的後續協商能達成共識與簽署協議。

例如此次張、夏二人針對台方對卡式台胞證實施的質疑直接溝通，即可消除誤會與擔憂並增進理解與體諒之效；再者，經過充分溝通，雖因航路優化問題仍未解決，而使得陸客中轉議題暫未達成最後共識，但台方只要後續能立足「相互妥協」「相互體諒」之雙贏考量，進一步釋出為陸客來台提供更便利的手續或力推兩岸航空產業深度合作…等誘因，則

應可望不久後會有突破瓶頸達成共識的空間。

最後則是總結兩岸關係七年多來的豐碩成果並提出警訊：此次夏張會總結出兩岸自 2008 年 520 以來的五大成果，包括在「九二共識」「反對台獨」的共同政治基礎上，增進政治互信；兩岸兩會 11 次協商達成 23 項協議；兩岸經濟合作擴大深化，實現三通與簽署 ECFA；兩岸人員往來規模增一倍，去年 940 多萬人次；妥善解決台灣以適當名義和身分參與全球性組織。在此成果上，也得出兩岸應堅持走和平發展道路及堅持「九二共識」「反對台獨」，對此，張志軍釋出明確訊息，表示兩岸當前面臨道路選擇問題，一旦選錯路，將重蹈動盪不安、走到危險邊緣。

由此可見，堅持「九二共識」與「反對台獨」，不僅是維繫兩岸協商機制之基礎，也是延續兩岸事務主管部門間聯繫溝通機制及維持「兩岸事務首長會議」此項平台之必要條件。據此，可以確定的是，2016 年 520 若民進黨重返執政，在不承認「九二共識」之下，蔡英文所謂「維持兩岸現狀」，勢必徒託空言，兩岸制度化協商只有中斷一途，毫無懸念；同時，「兩岸事務首長會議」此項機制與平台，也將成為絕響，不會再舉行；至於夏立言此次跳脫選舉而倡議的，兩岸事務主管部門（國台辦與陸委會）之間的局處主管即使不久後可啟動交流互訪（即官方互動之事務官），也將在一旦 2016 政黨又輪替後，在無「九二共識」基礎支撐下，而難以為繼了。因此，「夏張二會」對蔡英文誤判以為不承認「九二共識」仍可維持兩岸和平穩定現狀，提出嚴正的警訊，亦對台灣人民想確保兩岸和平發展成果深具啟發作用。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)