兩岸關係和平發展的戰略思考：建立多元對話平台

李允傑
國立空中大學公行系主任、海基會顧問

壹、520 就職演說後的兩岸僵局

新政府上台至今超過四個月兩岸僵局依然無解，甚至於有情勢惡化的趨勢。520 後蔡政府不直接承認九二共識，兩岸官方聯繫交流機制已停擺；陸客團火燒車事件、誤射飛彈等事件導致兩岸關係更加緊張，接著 ICAO、APEC 等國際會議，台灣國際空間是否遭到壓縮，兩岸關係的走向值得關注。

中國外交部長王毅 2 月 25 日在美國智庫 CSIS 演講時，首次以「他們自己的憲法」一詞形容中華民國憲法，引起熱烈討論與揣測，因為這是在歷史上前所未見的。最接近的是胡錦濤 2012 年於吳胡會上「大陸台灣同屬一中，符合兩岸現行規定...」，以及當年孫亞夫在台北論壇「從各自現行規定出發，確認中國領土和主權沒有分裂...」的說詞。以王毅曾經擔任過國台辦主任，對兩岸事務十分熟悉，加上過往謹慎發言的個性，這應該不是一時興起或失言，背後應該有其代表的意義。

選後蔡宋會，宋楚瑜建議「以中華民國為最大公約數，遵守中華民國憲法與憲政體制，才能反映台灣真正主流民意，符合大家共同利益」。蔡英文就職演說提到，新政府會依據中華民國憲法、兩岸人民關係條例處理兩岸事務。尤其兩岸人民關係條例的名稱與總則，是針對國家統一前兩岸人民往來，說明兩岸關係定位不是國與國的關係，而是一國兩區，幾乎是馬規蔡隨，體現九二共識的實質內涵。

總的來看，蔡英文就職演說的兩岸論述綜合謝長廷「憲法各表」內涵，再加上王毅的提示、宋楚瑜的建議。然而，北京最終仍不滿意民進黨的替代方案，堅持要比照國民黨政府一樣的標準「九二共識」，以明確兩岸關係的定位(究竟是否國與國的關係)。

蔡英文對兩岸關係的定位，就如美國資深亞太專家葛來儀所言：只差沒說出「九二共識」4 個字。卜睿哲曾經提過，中國僵硬的體制，錯失李登輝與陳水扁的善意。假如這種善意沒有把握好，很容易重蹈覆轍。蔡首度提到兩個執政黨要積極創造“民共兩黨的交流”的新契機，這也是善意。

對北京而言，台灣政黨輪替已成為新常態，大陸的兩岸戰略思考，是要鼓勵民進黨中間務實路線的抬頭？還是要抱住九二共識四個字，步步進逼，冒著把蔡英文推向深綠、兩岸關係倒退崩解的風險？在兩岸關係發展的關鍵歷史節點，北京應有與時俱進的思維。

北京當然還是重申了立場，以「未完成的答卷」強調九二共識是一切交流的政治基礎，期待蔡政府進一步表態。國台辦主任張志軍 25 日還更尖銳地說出「台獨只有死路一條」，看似越來越強硬。

北京在民進黨重新執政所展現的強硬態度，反映了當前幾個客觀的環境現實。第一，在中國經濟下行的情況下，習近平全力打貪，加以東海、南海的情勢日趨複雜，北京在台灣問題上不能有任何閃失，寧左勿右。第二，民共長期缺乏互信以及共同政治基礎，即使蔡英文做了大幅轉身，北京仍不相信。第三，北京對台灣島內政治發展，主觀上期待國民黨能東山再起，不能讓民進黨輕易過關。

當東海與南海爭議不斷升高之際，蔡英文總統除公開表達捍衛中華民國的主權與領土，主張“擱置爭議，共同開發”立場，也以某種間接方式傳達他所領導的新政府並無意加入反中（中國大陸）包圍圈，釋出善意。

然而，中南海對蔡英文演說部分內容的質疑，加上民共兩黨長期缺乏互信，使北京終究拍板採取最嚴格標準，決定暫停兩岸官方溝通聯繫。這段 2016 年版的「聽其言、觀其行」，究竟要走多遠、要如何轉化，還要看雙方的政治智慧才能決定。

貳、民共關係：兩岸和平發展的挑戰

過去許多大陸友人常說“民進黨不瞭解大陸”，確實如此。但大陸又可真瞭解民進黨及台灣民心？民共長期缺乏互信、缺乏溝通與

對話，只要台灣政黨輪替，兩岸關係總是出現震盪、閉鎖的僵局，甚至過去行之有年的地方縣市交流也受到波及而關閉。民共關係緊張對立的結果是，「中共不識台，台灣不識共」，彼此只能各自相互取暖，形成兩岸關係緊張的根源。

不可諱言，民共關係長期缺乏互動與互信，兩缺之下形成一種惡性循環。儘管蔡英文選舉前後在兩岸議題處理上均已展現相當克制，甚至選後在黨中央主導下不惜得罪獨派與支持群眾，硬是將原本的《兩岸協議監督條例》去"兩國論"。但即使蔡個人如此努力，選後黨內部分立委缺乏大局意識與執政意識，在立法院的諸多表現進一步加深對岸的疑慮，也錯失雙方利用此政權過度期營造彼此善意的機會。

觀察大陸方面對台灣政局發展的擔憂，除過去幾年力挺支持的國民黨在前（2014）年地方選舉及今年初總統及立委選舉連遭挫敗外，台灣主體意識的不斷提升更加劇其對未來兩岸關係發展的擔憂，在情感上更是難以接受國民黨敗選的事實，或因此導致大陸內部鷹派聲音頓時高漲，同時限縮北京當局對台政策的迴旋空間。

根據去（2015）年 10 月一份民調資料顯示，台灣民眾的"當下統獨選擇"與"預期未來統獨走向"出現明顯落差。儘管有 46.4%的台灣民眾選擇"獨立"，但對未來兩岸關係發展趨勢卻有高達 49.7%預期"台灣被中國大陸統一"，遠超乎各界想像，更顯示台灣民眾如何擺盪於理想與現實之間。

今年三月十四日「台灣指標民調」顯示，「兩岸同屬一中」如果是同屬於中華人民共和國，有百分之八十一點六不能接受；而「兩岸同屬一中」如果是同屬中華民國，也有百分之六十不能接受。三月二十九日陸委會發布的民調也顯示，超過七成的台灣人不認同中國大陸「兩岸同屬一中」的說法（達百分之七十二點七）。四月十四日「兩岸政策協會」發布民調顯示，有百分之五十九點七的台灣民眾認為蔡英文不應在就職演說提到「兩岸同屬一中」。

由此可見，當前「九二共識」與「一中原則」在台灣並未普遍受到歡迎，中國大陸不斷要求蔡英文接受，只會讓台灣民眾對中國

大陸的印象更為負面。台灣是「由下而上」的選舉社會，執政者的一切施政是以民意為依歸。

在這樣的情況下，蔡英文在就職演說中通過「憲法一中」與「一國兩區」的法律定位，間接表達接受九二共識實質內涵，盡力滿足北京的要求；只差沒說出九二共識四個字，是為避免選民與支持者的強烈反彈，可以說在兩岸關係的處理上，應該是歷任民進黨領導者所釋出最大善意與彈性。

520 台灣政黨輪替之後，北京對台交往採取的是「區隔對待」與「官冷民熱」的策略。在九二共識、一中原則上，雙方目前尚無交集的情形下，北京採取區隔對待，區隔地方跟中央的態度；也區隔出有政治互信的地方政府，如台北跟上海。對沒有政治互信的縣市，或其他民進黨執政縣市，則採關閉交流的對待方式。

對北京而言，兩岸之間沒有共同政治基礎，因此官方的往來凍結停止；但中共同時加強對台民間的交流活動，尤其兩岸青年交流、青年創業就業交流更是重中之重。最近就有很多的大陸省市台辦以及青年工作單位來台進行青年交流，配合兩岸青創基地的擴大政策，加強對台青年工作的力度。

但是大陸來台的民間交流也是有選擇性，只跟藍營色彩的社團交流，完全避開非藍營色彩的社團。這樣就出現了一個盲點，兩岸的交流只是在相互取暖；而立場分歧的始終無法溝通交流，更難化解敵意。在官方交往停擺的情形下，兩岸民間交流的差別對待策略，封閉了對話溝通的機會之窗，無助於改善民共僵局的惡性循環。

兩岸應擺脫民共對立的輪迴宿命。不可諱言，民共關係長期缺乏互動與互信，兩缺之下形成一種惡性循環。只要台灣政黨輪替，兩岸關係總是出現震盪、閉鎖的僵局，甚至過去行之有年的地方縣市交流也受到波及而關閉。民共關係對立的結果是，「中共不識台，台灣不識共」，形成兩岸關係週期性緊張的根源。

可預期未來一段期間，民、共政府還會持續過招，同理心與相互諒解的政治思維更為重要。正如同我們期待大陸能夠理解，台灣的政治制度要求政府政策必須遵循民主原則及台灣普遍民意的選擇

為依歸；我們也必須理解中國大陸對於民族主義與主權領土的堅持。兩岸社會各有激進言論主張，雙方都有責任控制風險，避免矛盾對立升高。

參、相向而行： 和平發展才是硬道理

要蔡英文說出「兩岸同屬一個中國」，就客觀環境而言，顯得更加困難。民共雙方都認為時間站在自己這邊。站在北京的立場，中國在國際上的綜合國力上升，對台籌碼增加，當然不願意台灣每一次政黨輪替，兩岸的共同政治基礎就打折扣，因此堅定立場，反覆重申兩岸政治基礎的核心意涵和重要性。

對民進黨來說，大選新民意(加上周子瑜事件)展現台灣拒統民意高漲，更加鞏固民進黨對九二共識與一中的排斥態度。從一九九〇年代到民進黨執政第一任期間，大陸對台政策僵化(一國兩制)，造就本土意識的反中社會基礎。二〇〇八年後，快速發展的兩岸民間互動，讓兩岸人民從想像的敵對到近身的摩擦，生活習慣的差異與政經利益的衝突相互糾結，以及香港經驗負面效應的擴散，擴大台灣社會「恐中、反中」的社會基礎。當前台灣的時空環境與民意結構，限制了蔡英文在兩岸論述轉身的空間。

可以說，兩岸客觀環境風險升高，中國民族主義與台灣主體意識隨時有對撞的可能。2016 大選後兩岸關係何去何從?最簡單而民粹的選擇是採取「對抗邏輯」—藍綠對抗、兩岸對抗，最後升高為台灣民族主義與中國民族主義的對撞，造成兩岸和平發展的重大挫折崩解，更是中華民族的悲劇。

兩岸之間要避免誤判、縮小分歧，唯有不斷的溝通與對話。畢竟新政府所要推動的各項改革都必須建立在穩定的兩岸關係之上，尤其台灣正面臨嚴峻的經濟挑戰，台灣要改變對中國大陸單一市場的過度依賴並非短期就能完成，對外經貿的拓展不論是參與 TPP、RCEP、甚至新南向政策也都需要時間。同時新政府也必須繼續照顧在中國大

陸的台灣人民以及依賴中國大陸市場的產業，兩岸兩會協商，已簽訂的 23 項協議、小兩會等機制都有維繫的必要。

當年鄧小平推動大陸改革開放初期也衍生很多問題，爭論不斷，卻總結出「發展中的問題要靠不斷發展來解決」。歷經改革開放卅年，中共領導人習近平上任後更提出「實踐發展永無止境，改革開放也永無止境，停頓和倒退沒有出路，改革開放只有進行時、沒有完成時。」那麼，當前兩岸關係和平發展所產生的問題，是否也當依靠深化、改善兩岸關係和平發展的思路來應對？

正如中共總書記習近平所言：“衝破思想觀念的障礙、突破利益固化的藩籬，解放思想是首要的。在深化改革問題上，一些思想觀念障礙往往不是來自體制外而是來自體制內。思想不解放，我們就很難看清各種利益固化的癥結所在，很難找準突破的方向和著力點，很難拿出創造性的改革舉措。因此，一定要有自我革新的勇氣和胸懷，跳出條條框框限制，克服部門利益掣肘，以積極主動精神研究和提出改革舉措。”

肆、兩岸多元對話以建立永續和平

從長遠來看，溝通交流(統戰)是戰術問題，兩岸關係的和平發展則是戰略問題。惟有爭取台灣更多黨派及勢力（包括民進黨）共同支持、參與兩岸關係和平發展的歷史進程，才能更加有利於形塑、鞏固此一發展態勢，並降低因台灣內部黨爭從而干擾兩岸關係正常發展的風險。

對台北而言，當前台灣的民意固然是「不想統」，但台灣的歷史與地理早就決定了台灣的前途不可能單純由自己決定，在中美台大三角關係中，台灣的執政者要有智慧，宣示「不獨」，才能同時符合中美大國的利益。兩岸關係向來都是機會與威脅並存，如果民進黨政府跳不出統獨意識形態的桎梏，只會讓威脅越來越大而機會越來越小，甚至危及中華民國的生存發展。

北京說蔡英文未完成答卷，將繼續聽其言觀其行。在觀察階段，我建議兩岸都應以善意與同理心相向而行。對台北而言，除了繼續完

成答卷進一步闡明九二共識的實質內涵之外，更重要的是「建立互信」。包括歷史課綱微調、文化教育去中國化、民進黨黨綱修正等議題，都是民共逐步建立互信的指標。對北京而言，應該從兩岸和平發展的大局思考戰略的選擇，究竟是要一步到位?還是要漸進而行?

一步到位的過硬路線很可能失去台灣民心，不利兩岸的心靈契合與兩岸和平發展的深化，也迫使台灣民粹主義與中國民族主義對抗的風險升高。兩岸沒有對撞的本錢，蔡英文已經表達善意，宣示遵守憲法一中、維持現狀，承認九二共識實質內涵，北京何妨用比較正面鼓勵的態度，把民進黨拉回中華民族的道路，逐步建立互信，進而產生兩岸一家親的認同感，這將對於兩岸和平發展產生積極而長遠的影響。

我過去長期主張，兩岸要建構永續和平發展，必須建立紅藍綠橘的溝通對話平台，可以先從民間做起。兩岸關係發展需要雙方以同理心和耐心來呵護，我建議兩岸應該建立兩岸對話的多元渠道與民間平台，從中尋求創意、擴大交集，凝聚共識，為兩岸永續和平發展鋪奠基礎工程。唯有不斷的溝通對話，才能改變民共關係的惡性循環，兩岸關係的永續和平才得以鞏固。

我建議兩岸要有開創新局的新作為，打破過去 30 年「藍綠對立、(紅)拉藍打綠、紅綠僵局」的惡性循環 ，具體的作法如下：

第一，在台灣內部成立兩岸關係和平發展委員會，納入各重要黨派及產官學代表，真正實現藍綠和解精神，凝聚台灣共識，制定兩岸關係和平發展綱領(類似取代國統綱領的功能)。

第二，在兩岸政策與兩岸事務的相關政府機構的人事任命，如國安會、陸委會、海基會的諮詢委員、顧問等職務，遴聘跨黨派學者專家。

第三，兩岸間除了官方的聯繫機制之外，建立二軌或三軌的民間對話平台，包括政黨間的對話平台，如國共論壇擴大為兩岸政黨論壇；以及民間社團(基金會)的對話平台，例如台北論壇、兩岸政策協會都是致力於建構跨越黨派的對話平台，應善加利用。兩岸即使官方管道停擺，民間平台應維持制度化，不受台灣政黨輪替更迭的影響，兩岸和平方得永續經營。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)