

两岸关系和平发展与机遇管理

全国台湾研究会 2009 年学术研讨会论文选编

主 编 周志怀

副主编 杨立宪

郑庆勇

 九州出版社
JIUZHOU PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

两岸关系和平发展与机遇管理：全国台湾研究会 2009 年
学术研讨会论文选编 / 周志怀主编. —北京：九州出版社，
2009. 11

ISBN 978 - 7 - 5108 - 0000 - 9

I. 两… II. 周… III. 台湾问题 - 学术会议 - 文集
IV. D618 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 200382 号

两岸关系和平发展与机遇管理
——全国台湾研究会 2009 年学术研讨会论文选编

作 者	周志怀 主编 杨立宪 郑庆勇 副主编
出版发行	九州出版社
出 版 人	徐尚定
地 址	北京市西城区阜外大街甲 35 号 (100037)
发行电话	(010)68992190/2/3/5/6
网 址	www. jiuzhoupress. com
电子信箱	jiuzhou@ jiuzhoupress. com
印 刷	三河市东方印刷厂
开 本	720 × 1020 毫米 16 开
印 张	19. 5
字 数	320 千字
版 次	2009 年 11 月第 1 版
印 次	2009 年 11 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5108 - 0000 - 9
定 价	48. 00 元

★ 版权所有 侵权必究 ★

目 录

两岸关系和平发展的历史机遇与机遇管理	周志怀 (1)
把握机遇 促进两岸关系和平发展	辛 旗 (7)
两岸关系和平发展与机遇管理	刘 红 (13)
两岸关系和平发展的机遇和路径	林 冈 万东青 (23)
两岸和平发展的机遇管理刍议	倪永杰 (32)
论两岸关系和平发展时期的机遇管理	朱松岭 陈 星 (41)
抓住两岸和平发展的历史性机遇	张沱生 (57)
对两岸关系和平发展之理解	黄嘉树 (62)
对两岸关系和平发展的若干看法	李义虎 (67)
和平发展进程中“内部”的演进和“外部”的处理	杨 剑 (70)
试论和平发展背景下的两岸共同治理	刘国深 (77)
海峡两岸和平发展的态势与前景研究	严安林 (85)
海峡两岸关系“和平发展”论	张春英 (93)
两岸和平发展形势下的台湾民意分析	叶世明 (102)
试论新世纪中国共产党和平解决台湾问题的主张	李松林 (108)
建构主义与中国政府对台政策的调整	杨丹伟 (115)
关于两岸政治关系问题的若干思考	林 劲 (128)
析海峡两岸政治互动的开启	王 为 (135)
两岸关系新局面之特点、影响与问题	刘国奋 (146)
新时期的两岸关系及其特征	陈颖华 (156)

岛内统“独”矛盾的历史变迁与发展新态势 陈凌雄 周丽华 (163)

政党轮替对国民党大陆政策及两岸关系的影响 王国成 (173)

和平发展主题下台海安全新思维的表征与内涵 李 鹏 (177)

两岸军事互信机制：理论建构与实现路径 陈先才 (185)

试论两岸和平发展中民进党的角色与作用 严安林 (198)

民进党发展的瓶颈 陈 星 (208)

民进党的发展动向及其两岸政策走向 林 冈 万东青 (215)

国民党重新执政后的美国对台政策：旧思维与新困境 孔小惠 (224)

对台湾对外政策调整的看法 宋淑玉 (237)

台湾非政府组织参与世界卫生组织可行性 赵黎青 (244)

“非主权实体”：台湾参与国际组织活动的一个可行定位 李 秘 (254)

两岸经济合作现状与走向研究 曹小衡 (262)

海峡西岸经济区对台先行先试政策研究 李 非 (272)

加快海西建设，推进台湾海峡经济区的形成与发展 单玉丽 (284)

“两岸族”台胞的社会身份认同与两岸命运共同体 王 茹 (298)

两岸关系和平发展 的历史机遇与机遇管理

全国台湾研究会 周志怀

机遇管理对于两岸关系的和平发展意义重大。从过去 60 年来的两岸关系发展历史看，涉足台海议题的有关各方一直是从危机管理的角度来处理两岸关系的。2008 年台湾“大选”结束后，出于对两岸关系长期紧张对峙的反思，出于对两岸关系和平发展的前瞻以及维护台海地区和平与稳定的考量，“机遇”一词已成为两岸政界与学界讨论和使用频率颇为频繁的词汇之一。在新形势下，传统的管理方式显然已难以适应两岸关系的快速变迁，而新的政策思维也尚未完全成熟并成为我们的理性选择。为此，我们如能在深刻总结过去两岸关系发展危机管理经验的同时，就两岸关系发展历史机遇的营造、把握与管理做进一步的深入探讨，或会为丰富大陆对台政策的内涵、推动两岸关系的长期和平发展带来深刻影响。

一、两岸关系发展“机遇管理” 讨论的缘起

2006 年底，笔者曾在北京一台情研讨会上提出，两岸关系发展与对台工作将有可能出现重要机遇。当时提出机遇期命题的主要原因是基于：第一，2005 年胡锦涛总书记提出新形势下发展两岸关系的四点意见并邀请连战、宋楚瑜访问大陆，两岸关系的严峻形势开始出现缓和。第二，民进党政权由于连连弊案陷入执政困境。第三，陈水扁一再成为麻烦制造者，美台互信严重不足。第四，台湾经济竞争力不断下降，大陆综合国力日增。第五，一个中国的国际格局日趋巩固。第六，“泛蓝”2008 年有可能重新执政。

2008 年 2 月，美国战略与国际研究中心的两岸问题专家葛来仪教授在华盛顿的一场研讨会中指出，为因应台湾“大选”的可能结果，中国大陆

已有人思考对台湾问题以“机会管理”取代长期的“危机管理”。香港知名时事评论员陈子昂先生在谈论此一变化时称，虽无法以此确认“中共对台工作是否因此萌发或者酝酿新的思维”，但既然早就有了“危机管理”意识，也有了初步的“危机管理”实践，而今也乐意考虑引进“机会管理”的理念，这是新的开始。它意味着，北京的对台决策体系开始有意识地尽快跳脱惯性思维，是值得肯定的。^①

2008年台湾“大选”结束后，岛内政局确如大多数人所料，出现了有利于两岸关系的积极变化，两岸关系发展终于迎来新的历史机遇，而这一变化同时也为“机遇管理”模式的讨论提供了客观条件。

二、抓住历史机遇是两岸重大共识

机遇管理之所以引起诸多关注，是因两岸对于现阶段业已出现的历史机遇有十分相似的看法。2008年4月12日以来，胡锦涛总书记在先后会见萧万长、连战、吴伯雄等台湾政要时，多次强调“两岸关系发展面临着难得的历史机遇”，双方应共同把握和用好这一机遇，努力推动两岸关系和平发展。实际上，2008年国民党重新执政后，大陆各界对两岸关系发展机遇期的思想认识是空前一致的。

从台湾方面看，马英九在其2008年5月20日的“就职演讲”中也表达了盼望“海峡两岸能抓住当前难得的历史机遇”、共同开启和平共荣的历史新页的想法。其后，国民党主席吴伯雄5月28日在与胡锦涛总书记闭门会谈时也强调，基于向人民负责和对历史交代的责任感，两岸都要抓好、抓紧重要机遇。

机遇期的判断也与国外学者的看法相一致。“美国在台协会”原理事长席、布鲁金斯研究所东北亚政策研究中心主任卜睿哲在夏威夷战略与国际研究中心太平洋论坛发表题为《两岸平衡作为》的专文认为，可以确定的是，两岸已从过去15年的互惧深渊中得到一些启示，知道必须抓住今天的战略机会。^②

历史机遇的悄然来临，给渴望和平与稳定的台湾海峡带来了希望。通过

① 陈子昂：《从“危机管理”到“机会管理”》，新加坡“联合早报网”2008年2月22日。

② 卜睿哲：《两岸平衡作为》，台湾“中央社”华盛顿2008年6月21日电。

上个世纪90年代以来的一场场风波，大陆对于台湾的政治生态、特别是选举操作，已有了一定程度的了解。在过去两岸关系发展过程中大陆所采取的危机预防与管控虽然不成熟，但自觉性已日趋增强。从危机管理到机遇管理，两岸决策者能否转变思维，在机遇期内做出影响未来数十年乃至更长时间内两岸关系走向的重大政策选择，值得关注。

三、两岸关系发展机遇期的时间跨度解读

两岸关系发展的历史机遇现在已客观地摆在我们面前。要切实把握和用好这一机遇，还应客观地界定机遇期的时间段。从时间角度解读，机遇当然是有时间跨度限制的，但两岸关系目前出现的机遇期，恐不能过于狭隘地理解为稍纵即逝，只有数月或一两年的时间。新时期两岸关系和平发展的历史机遇应该同两个因素相联系：一是与大陆提出的本世纪头二十年是一个必须紧紧抓住并且可以大有可为的重要战略机遇期相关联。二是同国民党重新执政密切相关。2000年前国民党执政期间，我们抓住机遇，推动“三通”，推动两岸经济交流与合作，实现了第一次“汪辜会谈”，但我们也因李登辉当局推行分裂分治政策而丧失过一些机遇。国民党重新执政后，两岸在“九二共识”的共同政治基础上已恢复协商谈判。如果马英九能实现连任，国民党将可在台湾执政8年乃至更长时间。而这样一个时间段恰恰是与大陆2020年前的战略机遇期的判断是相吻合的。因此，从机遇期的周期性特征考虑，我们如把两岸关系发展的这一波历史机遇界定为8年乃至更长的时间段应是比较合理的。

从另一角度阐释，机遇又是自始至终存在于两岸关系发展的全过程中的，并非此政党执政就存在机遇，彼政党执政就不存在机遇。2000年台湾政局发生重大变化，民进党从“渐进式台独”发展到“激进式台独”，将“国统会”与“国统纲领”束之高阁，与两岸交流相关的政策建议一律“列档存查”。民进党并未体会“台湾民众给了他们八年，是多么重要的历史契机，历史机遇就此而逝”。^①即使民进党将来重新执政，两岸之间仍会面临着不同的历史机遇。正如邓小平同志所指出的那样：“对我们有利的条件存在着，机遇存在着，问题是善于把握。”一方面，机遇不仅客观存在而且可

^① 《民进党还要不要重返执政》，台湾《中国时报》社论2009年4月13日。

以创造，两岸双方可以通过良性互动，审时度势，引导形势发展，催生机遇；另一方面还在于我们面对机会之窗时，是将其拒之于千里之外，还是毫不犹豫地将其捕获并将其发挥至极致。

四、机遇管理的重要内容之一是恰当设定两岸关系发展的阶段性目标

关心台海局势的有关各方对于两岸关系出现和平发展新机遇并无异议，但在机遇期内，对于到底要争取实现什么目标的看法并不一致。患“急性病”者不顾事物发展的客观规律，不能审时度势，似乎万事俱备，只欠东风，一夜之间就可解决60年所累积的所有问题。患上“恐政治病”者则闻政治议题色变，唯恐避之不及，似乎只要坐上政治议题谈判桌就必输无疑、就会拱手交出执政权。这两种倾向都需要我们妥为应对。

应该特别指出，在现阶段，即在两岸关系发展机遇期的初期，我们并不可能要求什么问题都要在这个时间段内获得解决，如果设定过高目标，脱离实际环境，霸王硬上弓，将会破坏或缩短机遇期。两岸关系的发展并不是百米冲刺，而应是一场马拉松比赛。当前，把握两岸关系发展的应有节奏，防止井喷式发展，对于维护机遇期，对于实现两岸关系的可持续发展尤为重要。

另一方面，两岸既然面临着难得的历史机遇，我们当然有责任加速历史的发展，不能总是回避敏感问题，在经济议题上绕圈圈。过去一段时期以来，大陆在讨论新世纪以来关于“20年战略机遇期”的种种设想时，也总是围绕GDP总量、人均GDP、城镇和农村年人均收入、恩格尔系数、平均住房等等经济的指标。“对未来的政治、未来的文化以及未来的亚洲区域格局和世界图景”，“似乎完全缺少想象和预期”，这种视野的缺乏是“由于缺乏历史观的支撑”。^①如果用这一现象观察目前的两岸关系发展，似乎也很相像。两岸间总要面对某些政治议题的，虽然目前解决高政治议题的时机尚未成熟，条件并不具备，但我们完全可以为逐步破解两岸政治难题不断创造和累积条件，正因如此，笔者才提出应以“边经济、边政治”的发展模式

^① 祝力东：《精英阶层与文化重建》，北京：《文化纵横》2008年12月。

来处理现阶段的两岸关系。^①

在机遇期内，两岸关系发展的一个努力方向，应是通过政治互信的逐步建立，不断增加两岸关系的透明度，减少不确定性，使两岸关系的未来变得更加可测与稳定。卜睿哲在谈及两岸关系发展的目标时曾明确表示，“两岸重新交往要成功，必须设定一个目标”。但“可以确定的是，这个目标绝不会是统一”。^② 卜氏的这一看法表明了他的“远虑”与多虑。统一的目标中国当然绝不会放弃，但那并非现在。在“透明”、“可测”和“稳健”的努力方向下，海峡两岸一方面应努力维护并设法延长难得的机遇期，另一方面则应步步为营，在尽早实现两岸经济关系正常化的情况下，逐步破解政治难题，力求就结束两岸敌对状态、达成和平协议取得具体成果，并最终达成一个使两岸都可获得双赢的和平发展框架。

五、机遇期内仍应注重危机管理

从危机管理到机遇管理的转变，导因于两岸主客观环境的变换。李登辉、陈水扁执政期间，台海危机频频，人们当然会更多地求助于危机管理的模式，去寻找危机爆发前、危机发生期间以及危机解决后的各种应对措施。有些学者曾从台湾的角度观察，认为危机管理模式并不太适用于台海冲突。美国企业研究所研究员加里施米特和蒂姆沙利文，曾在该所《国家安全展望》月刊2008年1月号发表文章讨论危机管理理论的局限性，他们认为，由于力量悬殊太大，这一模式并不适用于非对称的台海冲突，而且中国总是“把危机看作实现政策目标的机遇而不是应当予以避免的东西”。因而，机遇管理对台湾来说或许更具积极意义。

把握和用好机遇期，两岸一定要搁置争议，以互谅、互让和妥协求团结、求发展。从危机管理到机遇管理，虽展现了大陆对台政策思维的重要转变，但两岸之间也不可能一讲到历史机遇，就一定是一团和气，似乎一有什么风吹草动，出现这样或那样的波动甚至矛盾、斗争，机遇期就丧失了，就不存在了。机遇期并不是双方一味无原则地妥协与让步的代名词。机遇期内即使发生冲突，也不能将之视为两岸关系的一种简单的倒退，也不是走回头

① 参见拙文：《努力推动两岸关系实现正常化》，香港：中国评论新闻网2009年5月21日。

② 卜睿哲：《两岸平衡作为》，台湾“中央社”华盛顿2008年6月21日电。

路。而应将之视为事物螺旋上升的一个必经过程。

我们还应清醒地看到，两会恢复协商后，两岸虽签订了诸多协议，取得了重大进展，但目前的两岸对话与协商仍然是建立在一个并不十分稳固的基础上的。台湾政局依然十分复杂，牵制台湾大陆政策走向的因素纷繁多变。在机遇期内，随着两岸交流的深入，一些敏感的结构性问题也会渐渐开始浮上台面。由于这些结构性矛盾一时仍难以完全化解，因而两岸关系发展过程中势必会出现一些反复，我们必须对此要有清醒认识，但只要不影响两岸关系和平发展的大方向，我们就仍需继续维护这一机遇期。

在冲突与妥协中寻求渐进发展，仍是机遇期内两岸关系发展的一个基本特征。在把握和用好机遇期问题上，有几个问题值得注意：一是不以一人一时一事影响两岸正常化交流；二是要保证两岸现有沟通平台的顺畅；三是在敏感和重大问题上出现分歧时，双方应注意相互尊重，反对冒进，最大限度地寻求两岸的共同利益，力争实现双赢。四是应该尽可能地为用好机遇期提供有力的制度化保障，切实落实好已签订的各项协议，并不断用新的协议巩固两岸达成的新共识。

六、结 语

胡锦涛总书记在十七大报告中强调，提高自主创新能力，建设创新型国家，是国家发展战略的核心，是提高综合国力的关键。从这一战略高度出发，如何实现对台工作的政策性创新，也会成为能否引导两岸关系出现新的实质性突破的关键。

无可讳言，随着两岸关系发展内外环境的深刻变化，机遇管理或将成为我们在新形势下谋求政策创新的重要选择之一。但是，正如列宁所指出的那样，“人们的意识不仅反映客观世界，并且创造客观世界”。如果我们不仅能把机遇管理摆在应有的突出位置，并能知行一致，以行为本，有意识地优化政策管理体系，不断充实机遇管理的内涵，积极探索、创造机遇管理的成功经验，两岸关系的可持续和平发展则是完全可以期待的。

把握机遇 促进两岸关系和平发展

中华文化发展促进会 辛 旗

2008年5月国民党重新执政后，两岸关系发生了具有转折意义的重要变化，呈现良好发展的局面。但未来两岸关系还面临各种挑战与阻力，出现曲折甚至倒退的可能性仍不能完全排除。两岸应该抓住机遇，因势利导，采取更有力举措，积极促进两岸关系向和平发展的方向前进。

一、两岸关系发展面临的机遇

当前，两岸关系的发展面临难得的历史机遇。

1. 两岸高层对促进和平发展具有高度共识

2008年3月以来，大陆方面以两岸同胞共同福祉为重，重申在承认“九二共识”的基础上尽快恢复两岸协商谈判，先后邀请了萧万长、连战、吴伯雄来访，提出了“建立互信，搁置争议，求同存异，共创双赢”的两岸关系指导原则，开启了两岸关系和平发展的新局面。通过多方努力和积极工作，两岸在“九二共识”基础上初步形成了良性互动。台湾方面相继采取了一些促进两岸关系改善与发展的措施。承认“九二共识”，反对“法理台独”。强调两岸同属中华民族，以“一中宪法”、“一国两区”为两岸定位，否定李登辉的“两国论”和陈水扁的“一边一国论”，在处理两岸关系上用协商代替对抗，两岸经贸交流上用“松绑开放”代替“戒急用忍”，“外交”上用“活路外交”代替“烽火外交”，军事战略上用“守势防御”代替“攻势防御”，为两岸关系缓和创造了条件。正因为海峡两岸高层对促进两岸关系和平发展有着高度的共识与期待，因而能够搁置争议，务实面对与解决问题，使得两岸关系在国民党重新执政后短时间内获得重要突破，为促进两岸关系和平发展创造了有利的条件。

2. 民进党和岛内“台独”分裂势力阻碍两岸关系和平发展的能力受到严重削弱

民进党执政时，大力推动“法理台独”，制造台海紧张局势，作为煽动民众、打击政敌、对抗大陆、巩固执政权的手段。民进党执政的8年，是“台独”势力恶性膨胀的8年，也是“台独”意识异常泛滥的8年。但随着去年“立委”和“总统”选举连遭到挫败，民进党沦为“立法院”少数党、在野党，执政县市只有7个，活动空间遭到压缩，政治号召力与动员力大幅下降。无法利用公权力大规模推动“台独”路线，难以进行全面“文化台独”活动，其阻碍与破坏两岸关系和平发展的能力大幅降低。至少在未来三年时间里，“台独”对两岸难以构成重大现实威胁，推动两岸关系和平发展在岛内面临的阻力明显减少。

3. 岛内民意对两岸关系和平发展具有助推作用

岛内民众深受民进党执政时挑动两岸对立、闭关“锁岛”政策之害，求和平、求安定、求发展成为主流民意。民进党接连在岛内重要选举中受挫，主张“拼经济、拼民生”的马英九和国民党获得大胜，正是这种民意的展现。近期岛内民调显示，多数民众对两岸两会复谈及马英九当局大陆政策表示满意与肯定。台湾海基会近期民调显示，超过一半的岛内民众对台湾当局处理两岸关系的表现表示满意，超过六成民众对未来一年的两岸关系表示乐观。台湾《中国时报》的民调显示，近六成民众支持当局的两岸政策，在当局各项政策中满意度最高。台湾民意的这种趋向表明，促进两岸关系和平发展在岛内具有坚实的社会基础，反映了多数民众的迫切愿望。

二、两岸关系发展面临的挑战

尽管两岸关系和平发展面临重大机遇，但也存在严峻挑战。恰当应对这些挑战，对两岸关系和平发展的进程与深度，将产生重要影响。

1. 台湾当局大陆政策的两面性和功利性

台湾当局奉行“不统、不独、不武”政策，在发展两岸关系中求和求利。其两面性表现在：既认同“九二共识”，认为两岸属“非国与国”关系；又不同程度地向“台湾主体意识”靠拢，在敏感的修改教科书等问题上采取拖延、躲闪态度，坚持“中华民国主权独立”，要求大陆“正视中华

民国依然存在的现实”，做到“互不否认”。其一方面试图改善和稳定两岸关系，另一方面却不断争取美、日等干涉势力支持，坚持对美军购，将2009年定为“台日特殊伙伴关系促进年”。功利性表现在：以所谓“以台湾为主、对人民有利”为原则，在发展两岸关系上奉行实用政策，经济上要求支持，政治上却采取保守态度，将发展两岸关系与扩大台湾“国际活动空间”挂钩，要求大陆撤除东南沿海的导弹部署、承诺放弃使用武力。在两岸经济合作协议问题上坚持“三不三要”，即不能矮化台湾“主权”、不开放大陆农产品入台、不让大陆劳工入台；要先解决关税问题、要与东盟同时洽谈自由贸易协定、要在世贸组织精神架构之下。如果其决策左右摇摆，瞻前顾后，将给两岸关系未来发展带来很大隐忧，制约两岸关系发展的速度和水平。

2. 以民进党和岛内“台独”分裂势力对两岸关系发展的牵制

民进党下台后，党内一度出现“反省”、“转型”、“改革”的声音，但转瞬即逝。民进党并未对“台独”路线等进行深刻反省，只是将失利原因简单归结为陈水扁贪腐和内部争权夺利，仍然固守“台独”意识，沿袭蓝绿对抗立场、重回街头抗争路线，谋求东山再起。民进党的这种政治路线及其背后500多万选民的政治态度，决定了其必然要竭力反对和阻挠两岸关系和平发展。民进党主席蔡英文公开表示，反对两岸以“九二共识”为前提签署任何协议；强调若两岸基于“九二共识”签署相关协定，一旦民进党重新执政可以不接受。而在两岸两会复谈中，民进党也一再警告海基会不要碰触政治议题，并且频繁举办诸如“呛马反中”、“呛马保台”大游行，鼓动深绿民众与当局作对甚至制造流血冲突事件，企图以“绿色”民意对当局施压，迫其调整大陆政策。从发展趋势看，民进党挫而未垮、败而未溃，民意基础没有发生根本性变化。两岸关系越是发展，“台独”势力越是感到恐慌、焦虑，越有可能采取极端、激进方式进行干扰破坏。

3. 两岸关系结构性矛盾逐渐显现

两岸在长期的各自发展与政治对立中，存在一些结构性矛盾，其中突出表现在有关台湾当局的政治定位、“台湾国际空间”、军事互信机制以及两岸的法律管辖权问题等。民进党执政时，这些问题暂时被掩盖而未成为两岸矛盾斗争的焦点。国民党重新执政后，“法理台独”的危险性得以化解，这些问题在现阶段双方“搁置争议”及“先经济后政治”的共识下也暂时被搁置。但随着两岸关系的深入发展，这些问题正逐渐被触及，未来难以回

避。如果两岸政治互信基础不足，解决起来难度会较大。

4. 美日对两岸互动的警惕性上升

从美国智库及部分官方人士观点看，美对“两会”恢复制度化协商予以肯定，对两岸经济合作乐观其成，但对两岸政治互动高度警觉，不希望两岸关系发展超出其所能接受的范围。对两岸成立经济联盟、推动军事交流、建立军事互信等心存顾忌。日本担心马英九大幅改变民进党奉行的亲日路线，追随美国采取配合政策和行动，与美同步插手台湾问题。近期，美日智库和舆论中要求阻止台湾过度“依赖中国”，防止两岸在钓鱼岛、南海问题上联合行动，担心美售台武器流入大陆的声音渐起。美日不会放弃“以台制华”战略，两岸关系和平发展的外部环境将面临一系列的挑战和压力。

三、对促进两岸关系发展的几点建议

两岸要抓住难得的历史性机遇，本着先易后难的原则，加强全方位交流互动，逐步累积政治互信，适时开启协商谈判，不断密切各方面关系，促进两岸关系良性互动、和平发展。

1. 划分阶段，开启协商，全力构建两岸关系和平发展框架

2012年前，两岸要加强交流合作，增进两岸民众情感，在发展两岸关系上能走多远就走多远。2015年前，争取签订两岸和平协议，初步建立两岸关系和平发展的稳定框架，为两岸关系的长治久安奠定基础。

为此，2012年前，两岸要加强合作，营造有利于和平发展的关系氛围。大陆要采取切实有效措施，协助台湾发展经济，保持台湾社会稳定；加强与岛内中南部民众的交流，密切各方面联系，争取更多的人支持两岸关系和平发展，减少两岸关系不必要的震荡与挫折。需要指出的是，发展两岸关系，不但要反对“台独”，也要反对“和平分立”，台湾当局在遏制“台独”继续膨胀、清除“去中国化”遗毒方面，负有重大责任。

2015年前，两岸关系的和平发展要有实质性的新突破，争取通过平等协商，签订两岸和平协议。和平协议的协商谈判要坚持一个中国的原则，坚持反对“台独”的立场，坚持和平统一的方向，同时考虑到两岸关系的现实情况，对两岸关系有关敏感问题作出安排。其具体内容应包括：结束敌对状态、军事安全互信机制、台湾当局的政治定位、台湾“国际空间”等。两岸要通过各种渠道，加强相关议题交流，先易后难，循序渐进，分步

实施。

2. 着眼长远，加强交流，减少发展两岸关系的阻力

针对岛内对发展两岸关系有疑虑的民众及其政治代表，两岸都要做好解释惑工作，凝聚足够社会共识。对一时转不过弯来的政治人物和民众，要有耐心，给其时间，使其从两岸关系发展的实践中逐步认清形势，转变立场。要进一步扩大两岸青少年交流规模，两岸要互相吸纳青年学生去对方那里求学、参访，增进了解。大陆要继续推出各类对台优惠政策措施，使台湾民众特别是中南部民众切实感受到发展两岸关系的好处。大陆方面多次重申，对于那些曾经主张过、从事过、追随过“台独”的人，热诚欢迎他们回到推动两岸关系和平发展的正确方向上来。希望岛内有关党派认清时势，停止“台独”分裂活动，不要再与全民族的共同意愿背道而驰。只要有关党派改变“台独”分裂立场，大陆方面愿意作出正面回应，这是大陆坚定不移的重要政策举措。

3. 把握节奏，坚守底线，稳妥处理两岸关系中的敏感问题

对于两岸关系中的一些政治敏感议题，两岸要平等协商、互谅互让，作出合情合理安排。任何一方都不能漫天要价、得寸进尺。敏感问题的处理，既要有利于两岸关系和平发展，又不能造成“两个中国”、“一中一台”。一旦达成共识、签署协议，双方都要认真遵守，不折不扣落实。特别是不能因内部政治因素的影响，以任何理由拒不承认，甚至推倒重来。在这里，建立互信至关重要。没有互信就没有共识，更不会有任何协议。建立两岸决策层之间、两岸有关政党之间的政治互信，是解决复杂敏感问题的重要前提。这也是大陆方面一直强调“建立互信”的意义所在。

4. 以我为主，减少干预，着力排除美日等国部分势力对两岸关系的干扰破坏

台湾问题是中国的内政，任何外国不得干涉。国际政治是利益的政治，任何国家、任何政治集团，都是从本国、本团体的利益出发，处理外交和国际问题的。在国际政治中，期望一些国家大公无私、主持公道，是不切实际的幻想。台湾当局屡次被最亲密的“盟友”美国抛弃，这一历史事实应当足以让挟洋自重的人清醒。中国是一个迅速崛起中的大国，没有任何力量能阻挡中华民族的复兴。在这样的大形势下，美国的对华政策在不断向更加务实、趋利的方向发展，这也是不可逆转的。在台湾问题上，美国，还有日本等国，终究会作出新的抉择，这是历史的大趋势。海峡两岸都要认识到，处

理好台湾问题，根本上靠我们自己。依靠外力，总有一天会被外力所累、所害。建立稳定发展的两岸关系，必须立足两岸，依托自己，进行独立自主的政治协商与谈判，才能做出符合海峡两岸人民共同利益的长远安排。

两岸关系和平发展与机遇管理

北京联合大学台湾研究院 刘 红

两岸关系机遇期的主动营造与抓住机遇期加快发展，是两岸关系进入和平发展轨道后提出的新的要求。在两岸关系和平发展取得重大成果情况下，如何确立新的方向，找到新的动力，实现新的目标，是历史机遇和机遇管理的基本任务。

一、创造条件推动战略机遇期的到来

两岸关系战略机遇期的到来，并非偶然。早在“台独”执政期间，大陆和台湾得到主流民意支持的政治力量就开始思考，如何在高度紧张的两岸关系中冲出一条大道，引导两岸关系进入良性发展轨道。也就是说，大陆为迎接两岸关系战略机遇期的到来，从经济、政治、政策、外交和民意等多方面积极创造条件。

一是加快大陆发展。大陆以经济建设为中心、全面建设小康社会，不仅带来大陆的快速发展，也为两岸关系战略机遇期提供了必备的经济基础。以过去8年为例，从GDP看，大陆由过去是台湾的4倍增加到10倍，这不仅提高了大陆人民的生活水平和展现出大陆的综合实力，也成为主导两岸关系演变的实力基础，成为落实惠台政策的经济平台。进而为迎接战略机遇期的到来提供了必要的经济条件，为和平发展提供了必要的经济基础。

二是坚决反对“台独”。民进党利用执政推行“台独”，大陆针锋相对展开反“独”遏“独”斗争。这场斗争难度很大，要求很高，是一场特殊的政治考验和战斗洗礼，是一场维护国家主权和领土完整的政治再教育，是推进祖国和平统一进程的全社会的大实践、大练兵。正是因为反“独”遏“独”斗争的顺利展开，两岸间的“九二共识”、反对“台独”、和平发展等三大共识越来越强化，确立起战略机遇期所必需的政治保障。

三是营造国际氛围。为了创造两岸关系所需要的国际环境，大陆一方面不断告诫“台独”带来的危害，巩固“一个中国格局”，组成最为广泛的国际反“独”统一战线；一方面强调台湾问题是中国的内政，中国人有智慧有能力解决台湾问题，表示两岸关系正常化有利于台海和平，有利于亚太和平，西方国家要为台海和平发挥正面积极的作用。进而从国际角度，为两岸关系转轨创造了必要条件。

四是启动政党交流。“台独”当局利用执政机会，接连推出的“台独”举措和阻挠两岸交流的动作，导致两岸关系几近危险的边缘。当时大陆思考的方向是，如何在错综复杂的两岸关系中，找到一条发展两岸关系的新道路。2005年4月，大陆邀请中国国民党主席连战来访，正式启动两岸政党交流。政党交流为扩大交流领域、提升交流层次开辟新的道路，不仅成为新的交流平台，更成为战略机遇期的预演。

五是落实惠台政策。两岸经贸往来一直是两岸关系的突破点，是战略机遇期形成的重要条件。为此，大陆采取更加积极的措施，让越来越多的台湾同胞在推动两岸关系和平发展中增进福祉，强调只要是对台湾同胞有利、对两岸交流有利、对台海地区和平有利、对祖国和平统一有利的东西，一定努力做好。自2005年4月以来，大陆提出数十项惠台政策，为战略机遇期第一阶段两岸“三通”和经贸发展做了充分准备。

六是强调和平发展。2006年4月，大陆第一次系统论述了两岸和平发展的思想，指出求和平、促发展、谋合作是时代的潮流，也应成为两岸关系发展的主题，符合海峡两岸现状，是促进中华民族伟大复兴的历史要求，是中华儿女的共同心愿，也是国际社会的普遍期待。两岸关系和平发展主题的提出，解决了当时处于紧张状态下的两岸关系的发展方向问题，不仅标志着对台政策的重大理论创新与深化，也成为和平发展的政治和政策准备。

七是引导台湾民意。战略机遇期需要两岸的相互配合和自觉行动，也就是说需要台湾民意的支持。大陆和台湾的正义力量，针对20年来一直处于“台独”理念影响下的台湾民意，围绕“战争与和平”，强调和平对台湾和两岸的重要性；围绕“停滞与进步”，强调任何阻碍社会进步的做法都是违反潮流的；围绕“动乱与安定”，强调政局和社会安定是人心所向；围绕“交流与发展”，强调两岸交流是台湾发展的前提。引导台湾民意，为战略机遇期进行民意铺垫。

二、和平发展机遇管理的成功实践

当前，两岸关系沿着和平发展轨道，写下历史性记录，也成为两岸关系抓住机遇、加快发展的一次重要实践。

（一）方向明确，和平发展成为两岸间的新共识

两岸关系战略机遇期到来后，如何抓住机遇，迅速把两岸关系转入和平发展轨道，最为重要的是政策。两岸关系和平发展思想，已经成为现阶段祖国大陆制定对台政策的根本思路和指导对台工作的科学发展观。“六点意见”指出，要把坚持大陆和台湾同属一个中国，作为推动两岸关系和平发展的政治基础，把深化交流合作、推进协商谈判作为推动两岸关系和平发展的重要途径，把促进两岸同胞团结奋斗作为推动两岸关系和平发展的强大动力，携手共进，戮力同心，努力开创两岸关系和平发展新局面。“六点意见”根据两岸关系发展变化的规律，对两岸关系和平发展的框架、前景、架构、途径、动力、条件和内在联系，进行集中、系统、完整的论述，发展了2006年4月提出的和平发展理论和政策，丰富了我党的和平统一祖国理论宝库。

作为新时期对台工作的指导纲领，“六点意见”引起台湾各界和海内外媒体的高度关注，得到台湾主要政治力量和民意的正面回应，认为“六点意见”有新意、有创意、有善意、有诚意，认为大陆对台政策在充分展现诚意和善意的同时，更加务实和可行。“六点意见”在大陆的指导意义和在台湾产生的正面效应，表明两岸对于和平发展的共识更加深化，方向更加明确，立场更加坚定。

如何在和平发展背景下继续推动两岸关系前进，胡锦涛总书记在2009年5月会见国民党主席吴伯雄时，从增进两岸政治互信、全面加强两岸经济合作、加强两岸文化教育交流、妥善解决台湾参与国际组织活动问题、结束两岸敌对状态、国共两党交流对话等方面，提出第二个“六点意见”。台湾舆论认为，两个“六点意见”都是建设性的主张，受到台湾各界重视；多数台湾人民都感受到了两岸交流与协商带来的正面效应，从而更加支持两岸关系和平发展。

特别要指出的是，两岸关系和平发展之所以成为两岸人民的共识，之所

以成为两岸的共同行动，之所以成就非凡，是因为拥有政治基础“九二共识”。两岸在“九二共识”基础上、围绕和平发展展开的积极作为，是两岸政治互信不断累积的结果。和平发展理论的阐述和政策的制订，为进入战略机遇期的两岸关系指明了方向。

（二）建立互信，营造两岸关系和平发展的氛围

进入战略机遇期的两岸关系迅速且成功转入和平发展轨道，需要营造两岸关系和平发展的氛围。一年多来，大陆一方面深刻论证和平发展的重要性、必要性和长期性，一方面按照和平发展理论指导两岸关系实践，推出了一系列扩大交流、优惠台胞、加快发展的政策。特别是在面临世界金融危机冲击时，大陆又有针对性地提出推动两岸经济关系正常化和经济合作制度化、建立具有两岸特色的经济合作机制、进行两岸金融合作等措施，帮助台湾经济复苏。可以说大陆提出和平发展是两岸关系主题的三年多来，正是大陆经济持续发展、台湾经济接连下挫之时，因此大陆的主题是“帮台湾”。

大陆的呼吁和行动得到台湾方面的正面响应。早在两岸关系和平发展启动初期，台湾方面在承认“九二共识”前提下，提出了“正视现实，开创未来，搁置争议，追求双赢”、“正视现实，互不否认，为民兴利，两岸和平”、“正视现实，建立互信，搁置争议，共创双赢”的三个“十六字”。在坚持其政治主张的同时，也有扩大两岸交流、合作和共同发展的愿望。为此，胡锦涛总书记提出了“建立互信，搁置争议，求同存异，共创双赢”的“十六字”，指导两岸关系和平发展的启动和推进。金融危机是对两岸关系和平发展的严峻考验，台湾方面提出了“同舟共济，相互扶持，深化合作，开创未来”的“十六字”，重点放在两岸互相帮助和合作方面，温家宝总理回应“面向未来，捐弃前嫌，密切合作，携手并进”，态度更加积极。六个“十六字”，虽说有些不同，但高度反映了两岸合作的意愿。

对于和平发展与大陆方面的呼吁，台湾方面反复强调承认“九二共识”，接受“和平发展愿景”，表示要加快两岸经济合作和各项交流，建立追求双赢的两岸间的紧密联系。在具体政策和实际行动中，更是从维护台湾同胞利益，促进台湾社会稳定和经济发展出发，积极推动两会协商制度化和两岸“三通”。因此，为了营造两岸关系和平发展的必要气氛，减少不必要的挑衅，马英九方面终止“台独外交”，推行“外交休兵”，把“外交”这一过去两岸主要的较量场所，变为两岸关系和平发展的主要阵地。一年多的

实践表明，两岸关系和平发展的气氛越来越浓，两岸对话热度、议题和效率在增加，两岸交流领域在增加、交流层级在提高，机遇期的第一阶段的目标正在实现。

（三）果断决策，抓住机遇加快发展

两岸关系战略机遇期阶段性目标的实现，是抓住战略机遇期，对历史性机遇有效管理的结果。一是正确分析形势。在台湾出现“百万人反贪倒扁”，造成“台独”执政严重危机，在陈水扁煽动“入联公投”表明“台独”势力进入极端阶段起，台湾政局出现重大变化的可能性越来越大。“1·12选举”和“3·22选举”完成政党再次轮替，由于国民党和马英九承认“九二共识”，由于台湾主流民意希望和平发展，意识到两岸关系战略机遇期已经到来，基本任务是存同求异，搁置争议，全面推进两岸关系和平发展，共创双赢。

二是及时启动对话。在“3·22选举”后不久，两岸立即开始部署两会对话。先是由内定为海基会董事长的国民党副主席江丙坤，以向台商谢票方式参访大陆，商讨恢复两会对话事项。马英九就职后，两岸立即任命“两会”负责人。紧接按照“建立互信，搁置争议，存异求同，追求双赢”“十六字方针”，从重启两岸两地协商起步，实现三度“陈江会”，签订9项协议和达成一项共识。两岸建立起务实、高效、果断的协商制度化机制，完成机遇管理的重要制度建设。

三是全面推动“三通”。推动两岸交流合作，是战略机遇期的重要工作。两会先后签订“周末包机”、“平日包机”和“定期航班”三个协议，实现空中“直航”；签订专门协议实现“海上直航”；同时，“通邮”也正式实现。“通商”在两岸经贸继续发展、台商投资大陆成果丰硕的情况下，在南京三度“陈江会”上，达成陆资入岛共识。会上签署的《海峡两岸金融合作协议》，更被台湾工商界和舆论认为是“寒冬送暖之举”，两岸经济合作迈出重要一步。两会签订《共同打击犯罪及司法协助协议》，进行两岸司法合作，以维护交流秩序，保障民众利益。

战略机遇期第一阶段目标基本实现，在两岸都有两岸关系“一年胜过60年、一年跨过30年、一年超过8年”之说。此外，和平发展取得如此大的成就，也为机遇管理自身积累了丰富经验。

三、和平发展新突破与机遇管理

两岸关系和平发展的成就，既是战略机遇期的阶段性成果，更为新阶段的来临创造条件，战略机遇期新一轮高潮正在形成。

（一）认清形势，迎接两岸关系和平发展的新突破

一年多来，和平发展取得历史性进展，为两岸关系实现新的历史性超越打下坚实基础。也就是说，现在又处在两岸关系转折前夜，两岸关系和平发展在蓄势待发，已经开始积蓄实现历史性超越的能量。

一是正确分析和判断形势。机遇就是时机、机会，两岸关系和平发展机遇就是两岸关系由不正常向正常化转化过程中，出现的方向性、阶段性、突破性的进程。例如，从1979年元旦起，由于《告台湾同胞书》发表，处于军事对峙状态下的两岸开始经贸往来，带来了两岸经贸交流的机遇。1987年11月，在大陆推动下，台湾方面开放部分台胞到大陆探亲，带来了两岸人员交流的机遇。2008年5月，“台独”执政结束，迎来两岸关系战略机遇期。在机遇中，又分为历史性突破与发展，以及在更高发展过程中的阶段性进步两类。对于机遇，能否认识机遇和抓住机遇，正确分析和判断形势，正确认识当时所面临的主要问题，正确处理主要矛盾和次要矛盾，正确确定目标和任务，进而制订相应的政策和策略，十分重要。也就是说，不能错失机遇，否则会影响全局工作，带来发展进程的停滞甚至倒退。总之，要从两岸关系实际出发，根据两岸关系发展规律，为两岸关系和平发展创造条件和抓住发展机遇。

二是战略机遇期的新一轮高潮正在酝酿。既然是机遇期，就是潮流、趋势，就是继续发展。两岸关系战略机遇期由三个阶段构成，一是建立往来和对话的渠道、机制，两岸通起来；二是确立两岸关系和平发展框架，实现经济关系正常化和经济合作制度化，并且开始商讨，实现两岸关系正常化，两岸和起来；三是在两岸正常关系下共同发展阶段，两岸强起来。一波高于一波，实际上是两岸联系越来越紧密，逐步走向正常化的过程。第一阶段的“通起来”的战略目标，即两会制度化商谈和“三通”已经实现，在经过30年两岸对峙下的交流后，由于存在强烈的愿望和需求，两岸往来渠道和机制、两岸对话渠道和机制迅速建立起来，再加上大陆游客赴台旅游、“陆

资入台”、金融合作，以及通邮、司法合作的进行，“一日生活圈”开始在特定群体中成为现实，两岸经济、文化教育和社会各界交流在更广大的领域、更高级的层次、更普及的层面展开。“通”的阶段的成就，必然带来的启迪是，如何保持和延续两岸因为“通起来”带来的交流热潮？如何争取在机遇期获得更多的成就？如何在取得阶段性的进步后实现历史性的突破？

（二）逐渐过渡，新阶段新突破的基本特征

经过稳步小跑，以“通”为特征的战略机遇期的阶段性目标已经实现，并在为新的高潮来临创造条件。从国际条件看，美国对两岸关系和平发展态度明确，“只要台海一天不紧张，就离和平解决两岸歧异更近一天。美国赞赏两岸朝解决问题的方向走去的步骤，也鼓励这些行动。”^①有人担心的美国不愿意看到海峡两岸走向和谐热络的情况没有出现。从政策条件看，从两岸关系和平发展理论和政策出发，两岸在“建立互信，搁置争议，求同存异，共创双赢”的基点上，在各自政策上更加务实、理性和可行。从经济条件看，金融危机对大陆经济的影响大幅下降，大陆在“保八”基础上还有较为理想的增长，为进行两岸经济合作提供了必备的经济基础。从民意条件看，两岸民众对和平发展的认识在提高和深化，特别是台湾经济在大陆明里暗中支持下，金融危机伤害有所下降，经济复苏开始展现，台湾民意经过一年多的实践教育，对“共创双赢”的目标有了更进一步的认识。尤其是民进党大陆政策也有调整的呼声，一些人开始务实面对两岸关系和平发展。从行为条件看，对于和平发展和继续发展，有诚信，有政策，有落实，有行动，也有成果。当然也有批评和不满，这是对如何更好推动两岸关系和平发展的思考。有利条件的形成，是和平发展带来的必然结果。

两岸关系战略机遇期的新突破，犹如露出地平线的桅杆，已经初露端倪。特征之一是“三大共识”成主流。进入战略机遇期的两岸同胞，在共同遏制“台独”挑衅、发展两岸交流的过程中，达成的反对“台独”以及“九二共识”、和平发展等共识，既是推动战略机遇期形成、更是实现战略机遇期新的突破的政治基础。特征之二是“三大交流”成潮流。一年多来，台湾方面逐渐开放过去对两岸交流交往的限制，许多过去8年间不让进岛的

^① 基廷：《台海一天不紧张就离和平近一天》，<http://www.chinareviewnews.com>，2009-08-05。

领域、部门和人士能够参与到交流大潮中来，经济、文化和各界交流，在“三通”后发展迅速。“三大交流”是实现战略机遇期新的突破的重要动力。特征之三是“经济两化”热起来。根据三度南京“陈江会”，两岸经济合作形式由单向开始向直接、双向、全面转变，人、财、物流方面开始向自由流通转变，经济合作开始向“制度化和建置性安排”转变，实现“经济关系正常化”和“经济合作制度化”，签订两岸综合性经济合作协议（台湾方面称为 ECFA）已经成为两岸思考的同一议题。经济“两化”，成为战略机遇期新的突破的主要任务。特征之四是政治话题多起来。政治议题开始成为两岸共同话题，如何结束两岸敌对状态，两岸和平协议有哪些主要内容，两岸和平发展框架是什么，如何建立军事安全互信机制，如何协商解决台湾参与国际组织活动问题，两岸一些领域、行业 and 部门互设办事处问题，已经成为两岸学者探讨的议题；两岸政治统合从台湾方面开始，两岸学界都开始讨论。“政治议题热”的出现，为战略机遇期新的突破的攻坚任务。

（三）破解难题，两岸关系战略机遇期新的突破

作为机遇管理，主要工作是创造条件推动机遇期的来临、抓住机遇实施机遇期发展计划、及时推动机遇期升级转型以实现机遇期发展效益最大化。当前，做好两岸关系和平发展机遇期管理的要点是，确保进入和平发展轨道的两岸关系的前进方向，确定战略机遇期第二阶段的主要任务，适时推动两岸关系进入战略机遇期第二阶段。第二阶段的主要任务，是从经济和政治两个方面完成正常化。一是完成经济“两化”。“实现两岸经济关系正常化，推动经济合作制度化，为两岸关系和平发展奠定更为扎实的物质基础，提供更为强大的经济动力。两岸可以为此签订综合性经济合作协议，建立具有两岸特色的经济合作机制，以最大限度实现优势互补、互惠互利。建立更加紧密的两岸经济合作机制进程，有利于台湾经济提升竞争力和扩大发展空间，有利于两岸经济共同发展，有利于探讨两岸经济共同发展同亚太区域经济合作机制相衔接的可行途径。”二是启动政治对话并签订协议。议题主要有务实探讨“国家尚未统一的特殊情况下的政治关系”、建立两岸军事安全互信机制、签订《和平协议》、构建两岸关系和平发展框架等。实现两岸关系正常化是第二阶段的主要任务，也是机遇管理的主要任务。

当前机遇管理的重点，是签订两岸综合性经济合作协议。在大陆的推动下，由于从近期看是大陆如何帮助台湾发展，从远期看是在大陆配合下，如

何实现两岸经济共同发展同亚太区域经济合作机制相衔接问题，因而台湾方面有强烈要求，台湾经济和社会有强烈期待，两岸不仅在说，而且也在做，或者说存在的技术和操作层面的问题，经过“陈江会”和相关部门协商可以解决。

当前机遇管理的难点，是破解两岸政治难题。事实上，作为第二阶段的任务和目标来说，经济“两化”已经是共识，政治关系才是难点所在。一是对于机遇管理来说，认清形势，看到战略机遇期第二阶段转变的趋势。二是机遇管理主要是推动两岸政治对话的实现。从客观形势上看，现在已经进入先经后政，由经到政，经中有政，边经边政的过渡期，或者是实现由通到和，由民到官，由单向到双向，由限制到自由流通的过渡期，实现这一转变是机遇管理的特殊任务。

（四）现状出发，两岸关系和平发展机遇管理的特殊性

两岸关系和平发展机遇管理的特殊性，主要表现为和平发展是两岸的共同事业，机遇管理要求大陆在制订路线、政策时，不仅要考虑在大陆的政治效益，还要推动两岸关系前进，也就是说还要得到台湾方面的配合，还要在两岸关系、台湾民意支持度上体现出来。评判两岸关系和平发展机遇管理成效的标准，不仅仅是在大陆的支持度上，重要的是要看两岸关系取得什么进展、台湾民意有什么反应来体现。

两岸关系和平发展机遇管理的特殊性，对实现和做好机遇管理提出了更高要求。要做到这一点，大陆已经有过军事对峙 30 年、对峙下的交流 30 年的丰富经历，积累起反分裂反“台独”、反“独”促统、和平发展三类情况的丰富经验。特别是 2005 年以来推动和平发展的宝贵经验，在处理国家利益与台湾问题的关系、和平发展的阶段性、掌握两岸关系和平发展的节奏方面，从理论到实践都有成功的经验。在落实惠台政策、对台多让利和让好利、共创两岸双赢方面，不仅找对路，而且出台了一系列具有实效的政策。在如何做好大陆帮台湾，进行金融合作、帮助台湾缓解金融危机冲击方面，开始起步，关键已对台湾缓解金融危机冲击产生效用。在两岸协商、沟通的渠道、程序和方式方面，已经形成及时、系统、高效机制。下一步向一个点集中，即研究破解政治难题的议题、人选、地点、程序、方式和名称，尤其是如何迈出第一步。

做好上述工作，在解决好技术性和操作性问题的同时，要关注的问题，

一是关于马英九。马英九在意识形态、基本原则、大陆政策、民主人权等方面的立场和表现，在两岸都有几乎对立的看法。但同时也要看到，他在建立两岸紧密关系、维护两岸关系和平发展氛围、对实现战略机遇期第一阶段任务和目标方面，所作出的无可替代的贡献。二是关于台湾民意。对待台湾民意，要主动、积极做工作。对于台湾社会存在的质疑大陆和平发展的诚意、善意，质疑大陆惠台政策的经济效益，质疑台湾农产品登陆、“陆客赴台”和“赴台采购”的实际效用等问题，要通过事实，积极引导台湾民意走向。三是对于“一中原则”要务实。对于“一中原则”，在坚持国家主权和领土完整的基础上，要分阶段去看，在维护国家主权和领土完整的前提下，一个中国原则在两岸军事对峙阶段、两岸对峙下的交流阶段、两岸关系和平发展阶段、推动和平统一阶段和完成两岸统一后，应该有不同的表述和内涵。两岸关系和平发展历史性超越过程中，对于“一中原则”，反对“台独”，“九二共识”与和平发展等三大共识，本身就是一个中国原则的集中体现，两岸共同维持 1949 年以来没有分裂的现状就是一个中国原则的最好证明，进入战略机遇期第一阶段以来，“陈江会”及两岸在重要场合的来往方式本身就是和平发展阶段的一个中国原则的表达形式。“一中原则”，是机遇管理的政治基础。

总之，做好两岸关系和平发展机遇管理，实现两岸关系历史性超越，是形势发展的需要，更需要两岸的共同努力。

两岸关系和平发展的机遇和路径

上海交通大学台湾研究中心 林 冈 万东青

台湾在 2008 年出现第二次政党轮替，由积极主张改善两岸关系的国民党重新执政，为两岸关系的和平发展，提供了难得的历史机遇。中国政府正式提出构建两岸关系和平发展框架的思路，始于 2004 年国务院台湾事务办公室发表的“5·17”声明，并在 2007 年党的十七大报告中得到进一步的阐发。但在民进党执政时期，上述构想迟迟未能得到台湾当局的回应。马英九主政后，两岸关系出现了突破性的发展，双方进行了一系列高层次的交流，包括在博鳌论坛期间胡锦涛总书记与萧万长的会面，2008 年 4 月 29 日胡锦涛总书记与国民党荣誉主席连战的会面，5 月 28 日胡锦涛总书记与国民党主席吴伯雄的会面，海协会会长陈云林和海基会董事长江丙坤自 2008 年 6 月以来的三次互访及其所签署的九项协议和一项共识。通过这些会面协商，两岸在确认“九二共识”的基础上，搁置争议、共创未来，为构建两岸关系和平发展框架，积累了相当多的共识。

一、两岸关系和平发展的历史机遇

两岸关系和平发展历史机遇的形成，台湾岛内因素是关键条件之一。国民党凭借超过 50% 的得票率，控制了“立法院”四分之三以上的席位，并凭借 58% 的得票率，赢得最高领导人选举，意味着台湾人民对民进党谋求“台独”、对抗大陆的路线的唾弃。马英九主张在“宪法一中”和“九二共识”的基础上，维持“不统、不独、不武”的台海现状，以两岸经贸往来与文化交流全面正常化为起点，以双方“和解休兵”为第二阶段目标，而将两岸问题的最终解决留待未来。这一政策思路与国民党前领导人李登辉，在“国统纲领”的旗帜下推行“独台”路线有很大不同。马英九未将统一视为两岸关系的远程目标，但也没有像李登辉那样，致力推行“阶段性的

两个中国”政策。如果说，陈水扁所追求的是“先‘独’再说”的话，马英九的政策思路似乎可以简化为“先和再说”。从这一思路出发，马英九在其“就职演说”中，没有使用本土化、共同体、认同、台湾文化、福尔摩沙等对大陆具有刺激性的字眼，少用“国家”这一字眼（只两次提到民主国家），多用成员（国际社会）、乐土、美丽家园等中性字眼，同时使用中国大陆这一隐含两岸同属“一中”意义的字眼，而不像陈水扁那样，故意将中国和台湾相提并论。马英九在“就职演说”中所提到的台湾精神，指的是善良、正直、勤奋、诚信、包容、进取这些传统的核心价值，实际上跟中华民族的精神并没有明显区别。而马英九有关“两岸人民同属中华民族”，“两岸问题最终解决的关键不在主权争议，而在生活方式与核心价值”，以及“由衷盼望中国大陆能继续走向自由、民主与均富的大道，为两岸关系的长远和平发展，创造双赢的历史条件”的说法，实际上是将统一这一未来选项隐含在他的大陆政策之中。这不但与陈水扁对统一说不干、对“独立”又说又干的路线截然不同，而且与李登辉对统一只说不干、对“独立”只干不说，也有很大的不同。

台湾出现第二次政党轮替和大陆政策重大转向的根本原因是两岸在经历了20年的经济、文化交流和间接“三通”后，双方的关系日益密切，远非李登辉和陈水扁的逆势操作路线所能扭转。虽然李、陈分别推行“台独”和“台独”路线，限制两岸经济、文化交流的规模，并造成了两岸政治关系的数次危机，但改变不了台湾民众要求发展两岸关系的主流民意。虽然台湾大多数民众目前尚无法接受两岸和平统一的安排，但他们更不希望因为“台湾独立”引起两岸战争，而是希望维持两岸和平现状。在台湾两大政党中，国民党希望在“一中各表”的“九二共识”的基础上，构建两岸和平与稳定框架，而民进党则希望在不影响其谋求“台湾独立”的前提下，与大陆和平共存，实现台湾与大陆的“和平分离”。虽然民进党内有不少激进分子为实现“台湾独立”的基本教义，不惜与大陆兵戎相见，但许多民进党党员及其支持者，在“台湾独立”与两岸和平不可兼得的情况下，恐怕还是认为和平更为重要。而台湾主流民意显然是要求改善两岸关系，提升台湾的经济竞争力。

形成两岸关系和平发展机遇的另一个关键条件是大陆因素。改革开放以来，大陆的综合国力明显提升，2008年GDP总值达到30万亿美元，位居世界第三，国际地位随之提升。两岸关系的和平发展可以使台湾参与到中国复

兴的进程中，共享祖国的发展成果。大陆改革开放和现代化建设不断取得巨大进步，是推动两岸关系发展、实现祖国和平统一的雄厚基础，决定了两岸关系的基本格局和发展方向。与此同时，大陆的对台政策亦日趋成熟。首先，在对台政策目标上，大陆方面经过多年与台湾的接触和交往，认识到台湾多数人既不愿意马上统一，也不愿因为“台独”卷入战争，从而确立了在统一目标实现之前优先发展两岸关系的战略思维，寓“统一”之意于两岸关系的发展之中，使两岸得以求同存异，找到利益的交集点。第二，在对台工作的对象上，祖国大陆在上世纪 80 年代提出过“寄希望于台湾人民，也寄希望于台湾当局”的方针，随后基于台北当局在李登辉执政后期和陈水扁执政时期的倒行逆施，将工作重点放到台湾人民身上来。随着国共、共亲平台的建立和台湾执政党的再次轮替，对台工作的两个“寄希望”有了新的坚实基础。第三，在两岸协商对话的前提下，大陆以“九二共识”作为两岸进行事务性协商的基础，而不要求台湾方面明确接受我方所界定的“一个中国”原则，展现了原则性与灵活性的统一。第四，在两岸协商对话的内容上，大陆本着在“一个中国”原则前提下什么都可以谈的既定方针，明确表示可以谈建立两岸军事互信机制和台湾参与国际活动等敏感问题，表示了大陆方面对议题的开放性。第五，在处理国际因素上，中国政府在坚持“台湾问题属于中国的内政问题”的同时，加强了对台政策宣传和对台研究的国际化。特别是在几次台海危机中，中美通过不同层次的渠道，保持信息沟通和意见交流，取得了共同维护台海和平与稳定的共识，从而有效制止了民进党当局的“台独”图谋。

有利两岸关系和平发展的第三个关键条件是国际因素，特别是美国因素。1979 年中美建交以来，美国一直与台湾维持半官方、实质性的政治、经济和军事关系。美国一方面宣称实行“一个中国”政策，另一方面又不愿意承认台湾问题纯属中国内政问题，其政策底线是台湾问题必须由两岸和平解决，美国对统“独”结果持开放态度。1995 - 1996 年台海危机后，美国官方认识到一个稳定的两岸关系符合美国在亚太地区的利益，随之微调了对两岸和谈“不鼓励、不介入、不调停”的既定政策，鼓励两岸展开“建设性”的政治对话，并反对台湾单方面改变现状。尤其在 1999 年上半年，美国政府官员多次表示，希望两岸进行政治对话，签订以维持现状为宗旨的

“中程协议”。^① 布什上台之初，试图改变克林顿政府后期重中国、轻日本的亚洲战略，将台湾视为美国的准盟友，加强美台军事交流。“9·11”后布什政府重新将中国视为战略合作者。鉴于台湾方面对大陆“一个中国”原则和美国“一个中国”政策的正面挑战，布什在其任内，加大了反对台北单方面改变现状的力度。同时出于对民进党当局既不兑现军售清单，又不断制造两岸紧张局势的不满，美国对岛内不同政党的态度，也发生了微妙的变化，即从原先对蓝、绿两大阵营不偏不倚，甚至对国民党还有所猜忌，改变为希望国民党重新执政。台湾地区新任领导人马英九就职后，美国国务院主管东亚太平洋事务的助理国务卿希尔指出，这是海峡两岸接触的机会，呼吁两岸透过更积极的对话与密切的经贸往来，解决台海歧见。^② 在布什政府任内曾出任“美国在台协会”台北办事处处长的包道格，在2008年6月的一场研讨会上表示，美国在对中国的关系上，并未将台湾当成战略上的资产，反而希望台湾不要成为战略上的负担，因此美国应不至于认为两岸走得太近会对美国构成威胁。与此类似，奥巴马在祝贺马英九就职的信函中，支持马英九致力于改善两岸关系的作为，并表示未来不会改变这一立场。^③ 美国政府的上述举措，在反对台湾“独立”、维系两岸和平这一点上，与中国政府有关构建两岸关系和平发展框架的构想有相通之处，客观上有利于稳定两岸关系，为两岸就结束敌对状态进行政治对话创造了较好的国际环境。

二、构建两岸关系和平发展框架的路径

在如何构建两岸和平关系的问题上，台湾学界有一些先期研究，主要是运用西方学者有关分裂国家的整合理论，包括功能整合（functional integration）理论、团体互动（group interactions）理论和建构主义（constructivism）理论等，分析海峡两岸的政治互动和整合模式。魏镛在多年前曾提出“民族内共同体”的概念，用以说明台海两岸并未分裂为两个国家，而是彼此竞争的“两个政治体系”。两个体系之间的关系不适用国际法，应由双方的协议或内部法律处理彼此之间的关系，但对外则适用国际

① 有关“中程协议”的内容，请参见拙文《美国因素在两岸关系和平发展进程中的影响》，《台湾研究集刊》，2008年第3期，第2页。

② 中国评论社，香港2008年5月23日电。

③ 中国评论社，香港2008年6月27日电。

法,双方均可与其他国家建立外交关系及加入国际组织而不违背“一个中国”原则。魏镛认为在“民族内共同体”的框架下,双方可共同发扬中华文化,共同维持中国领土主权的完整,不在国际社会上相互打压,设法建立军事预警机制,全面扩展经贸文化科技交流,并由经贸之统合,迈向文化及政治统合。^①但他所说的“一个中国”是指“历史、地理、文化的中国”,这与两岸在“九二共识”中所体现的“一个中国”原则有相当距离。所谓两岸可以与其他国家建交及加入国际组织而不违背“一个中国”原则,也有难以自圆其说之嫌。张亚中认为欧盟式的“新功能主义”理论可适用于两岸政治整合的过程,即不是一下子由“联邦主义”方式实现统一,而是以“超国家主义”与“政府间主义”两者并重,仿效欧洲共同体,创造一个除了两岸各自完整的法律主体之外的“两岸共同体”,即非国际法人的“第三主体”。^②这一理论虽然含有两岸走向统一的价值导向,但强调台湾在过渡期享有完整的法律主体性,与台海的实际现状有一定距离。

构建两岸关系和平发展框架的出发点是两岸的政治现状。与第二次世界大战后出现的东德和南北韩等分裂国家不同,两岸在1949年后虽然在政治上处于对立状态,但在宪法和国际法的意义上并没有分裂为两个国家。按照国际法学者克劳福(Crawford)的概念,台湾在国际公法的地位,是一个“处于内战局面的既成事实的地方政府(a consolidated local de facto government in a civil war situation)”。^③不管是《中华人民共和国宪法》还是“中华民国宪法”,均将对方所实际控制的领域视为己方的主权范围。而且,国际社会只承认一个中国,没有对两岸在外交上进行交叉承认,两岸在以国家为单位的国际组织中也没有出现双重代表权问题。从法律意义上说,两岸处于一种“分而不离”的“交战”状态。我们承认中国尚未完全统一,不等于说中国已经分裂成为两个国家,更不能以此论定台湾已经“事实上独立”(de facto independence)。上述这些特点,界定了两岸政治关系的现状,也是构建两岸关系和平发展框架的基础。如果说,军事上交战双方签订和平协议的前提是放弃对他方领土要求的话,那么,两岸在政治上达成和平

① 魏镛:《迈向民族内共同体:台海两岸互动模式之建构、发展与检验》,《中国大陆研究》,第45卷第5期,2000年9月/10月。

② 张亚中:《两岸统合之理论与实践:欧盟经验的启示》,《美欧季刊》,第14卷第1期(2000年春季)。

③ 引自黄光国:《民粹亡台记》,第18页。

协议的前提，恰恰是坚持“两岸同属一个中国”的民族认同，不对国家主权进行政治和法律意义上的切割。

构建两岸关系和平发展框架的路径是本着“先易后难”的原则，先经济后政治，逐步破解政治难题。两岸经济和文化的扩大交流，包括双方在经贸和文化产业领域的合作，人员的高度地域流动性（常住大陆地区的数十万台商及其家属和大量的大陆游客）和我国政府对台湾人民的一系列优惠政策，有利于加强两岸间的相互依存意识，促进经济、文化一体化发展，强化国家认同。大陆经济的持续发展，特别是海峡西岸繁荣带的逐渐成形，将对台湾产生进一步的吸引力。民间交流不但可以使台湾人民从中直接受益，也有助于化解或抵消台北多年来所进行的“恐共”、“反共”或“去中国化”的宣传结果。根据台湾学者魏镛的“连锁社群”概念，在“多体系国家”某一政治体系之内有一群人民，与另一政治体系的人民及社群可能因为广泛的社会、文化、商业或其他形式的接触，导致他们跨越体系界线而发展出与另一体系中的人民及社会间的有相当程度的了解、敏感度与情感关系，同时又与本身政治体系内具有相似性与经验的人民保持密切联系。^① 这一理论可以在大陆台商的一些政治行为中得到验证。从2005年“绿色台商”许文龙公开表态支持《反分裂国家法》，到2007年台湾企业界人士曹兴诚倡导两岸制定和平共处法，都可以视为“连锁社群”效应的典型例证。

优先推动两岸经济和文化交流，不等于应该将政治议题束之高阁。台湾学者高朗曾指出，在两岸之间政治问题未解决及台湾内部政治精英意见未整合前，不能期望透过两岸经贸来迅速进行政治整合。^② 二十年来两岸经济和文化交流虽然不断扩大，但政治对立并没有得到根本缓解。说明构建两岸关系和平发展框架的关键，应从政治的视角切入，确立双方对“一个中国”的认同。

国家或民族认同属于一种社会观念性质的概念。政治学领域中的原生主义（primordialist）或本质主义（essentialism）理论认为民族认同是社会共同体成员通过一些共有的象征符号、语言、神话和历史而形成的，具有很强的

^① Yung Wei, “From ‘Multi-System Nations’ to ‘Linkage Communities’: A New Conceptual Scheme for the Integration of Divided Nations,” *Issues and Studies*, Vol. 33, No. 10 (October 1997).

^② 高朗：《从整合理论探索两岸整合的条件与困境》，载包宗和、吴玉山编，《争辩中的两岸关系理论》（台北：三民书局，1990年）。

稳定性。^① 政府间主义理论强调认同的稳定性和政府的功能,认为集体认同应该而且只能限于民族国家范围之内。^② 建构主义理论则认为,民族和民族认同属于历史性发展的社会建构。^③ 根据这些理论,海峡两岸对一个中国的认同是历史形成的产物。只是由于两岸的长期分离、制度差异和生活水平距离,才使一部分台湾人产生了不同的政治认同,即所谓的“台湾认同”。产生这一分离意识的直接原因,是台湾当局的建构行为。虽然国民党在两蒋时期,以“反攻大陆”作为其在台实行威权统治的基础,拒不接受我国政府的政治合法性,但仍然坚持“一个中国”的原则。上世纪90年代中期以来,岛内分裂主义势力利用民众要求自主决定台湾前途命运的意愿,刻意在国际社会推行“两个中国”、“一中一台”,制造两岸政治对立。而美国政界的一些人士也在有意或无意地向岛内“台独”势力传递错误信息,使其有恃无恐,毒化两岸关系的气氛,造成岛内部分民意对大陆的敌对情绪。李登辉刻意宣扬“台湾主体意识”,在政治上强调两岸差距(如在千岛湖事件后攻击中国政府是“土匪政权”),将所谓“中华民国到台湾”的论述改变为“中华民国在台湾”,通过全面改选“民意机构”和直接选举台湾地区最高领导人,凸显政权的地区代表性,与大陆相切割(仅代表台湾,与大陆无关);在经济上限制两岸的交流规模;在文化上从历史遭遇和“国际孤立”两个方面,渲染“台湾悲情”,并有意让民众在是中国人还是台湾人之间进行选择,形塑“共同体感”(sense of community)、“相互同情感”(mutual sympathies)和“我群意识”(we-feeling)。^④ 民进党执政后,继续限制两岸交流,加快“去中国化”步伐,建构“台湾认同”。

岛内政治人物的分裂言行对民意的影响之后遗症并未因为台湾政党的二次轮替而得到根除。根据台湾政治大学选举研究中心的追踪调查,从1992年6月到2008年12月,认为自己是台湾人的比例,从17.3%上升到50.8%,认为自己是中国人的比例,从26.2%下降到4.2%,认为自己既是

① Anthony D. Smith, *National Identity* (London: Penguin, 1991).

② Stanley Hoffmann, "Obstinate of Obsolete-The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe," *Dedalus*, Vol. 85 (1966), p. 868.

③ [美] 亚历山大·温特:《国际政治的社会理论》(上海:上海世纪出版社,2000), pp. 27-29。

④ 这三个概念的含义可参见多伊奇的沟通交流理论。Karl Deutsch, ed., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Greenwood Press, 1957), p. 36.

台湾人也是中国人的比例，则基本维持不变，分别为 45.4% 和 40.8%。在这期间，认为自己是中国人的比例，出现过三次明显的下降。第一次是在 1995 年 6 月和 1996 年 6 月期间，从 24.9% 陡降到 15.8%。第二次是在 1998 年 12 月和 1999 年 12 月期间，从 16.3% 剧降到 10.7%。第三次是在 2003 年 6 月和 2004 年 6 月期间，从 9.9% 下降到 6.3%。而认为自己是台湾人的比例，则出现过四次明显上升。第一次是在 1996 年 6 月和 1997 年 6 月期间，从 23.1% 飙升到 33.7%。第二次是在 2000 年 6 月和 2001 年 12 月期间，从 36.9% 剧升到 43.2%。第三次是在 2004 年 6 月和 2005 年 12 月期间，从 40.6% 上升到 46.5%。第四次是在 2007 年 12 月和 2008 年 12 月期间，从 43.7% 上升到 50.8%。从上述数字，可以看出台湾民众中国意识的淡化和台湾意识的上升，跟李登辉 1995 年访美、1999 年提出“两国论”、陈水扁 2003 年推行“公投绑大选”以及 2007 年推动“入联公投”所导致的四次台海危机有着难解之缘。认为自己是中国人的受访民众的减少，没有导致认为自己是台湾人的受访民众在同一时段同步增加，其效应应在后一时段才体现出来，意味着民众认同的改变，是一个逐渐位移的过程。换言之，原先以中国为唯一认同对象的民众，更容易转化为既是中国人，也是台湾人的认同，而新增加的以台湾为唯一认同的民众，则来自原先自认为既是中国人也是台湾人的部分民众。不管怎么说，岛内台湾认同意识的上升确实导致了维系台湾“独立主权”的更高要求和对中国统一的较低热情。例如，根据台湾政大选举研究中心所作的有关“台湾民众统‘独’立场趋势分布”的研究，从 2001 年 6 月至今主张“维持现状再决定”和“永远维持现状”之和一直超过 50%，主张“维持现状以后再统一”和“马上统一”的比例则小于“维持现状以后再独立”和“马上独立”的比例。不解决台湾认同问题，就无法杜绝“台独”的市场。确立“两岸同属一个中国”的民族认同，诚属构建两岸关系和平发展框架的关键环节。

三、结 论

台湾 2008 年的选举结果，为构建两岸关系和平发展的框架，提供了一个难得的历史机遇期。台湾的第二次政党轮替和大陆对台政策的与时俱进，开拓了两岸关系未来发展的广阔前景，也构成了我国 20 年发展机遇期的一个关键支撑点。两岸直接“三通”的全面启动，既符合两岸民心，也得到

了国际社会的欢迎。在两岸经济、文化交流的基础上，正式结束敌对状态，解决台湾的对外交往问题，是保证双方关系和平稳定的题中之意，也是两岸关系未来发展的重要内容。两岸关系的和平发展，意味着双方不但可以在经济、文化领域进行广泛的交流与合作，而且可以在军事领域建立互信机制，在政治领域保持良性的互动和沟通。在两岸重新统一的条件成熟之前，构建两岸关系和平发展框架这一选项的提出，使台湾民众和政党可以在“和平统一”和“战争独立”这两个选项之外进行第三项选择，符合台湾的主流民意，体现了祖国大陆尊重台湾同胞要求当家做主、稳定两岸关系现状的政治意愿，展现了我方维系台海和平的最大诚意，也是中国政府有关“由包括台湾同胞在内的全中国人民共同决定”国家主权和领土完整问题这一政策宣示的必然逻辑。

构建两岸关系和平发展框架的出发点是尊重两岸的政治现状，遵循先经济后政治的路径，逐步破解政治难题，确立两岸对中华民族这一政治共同体的理性认知和情感认同。国共平台和两岸论坛的拓展，有利于通过政治对话，释放改善两岸关系的利多消息，加强台湾民众对一个中国的认同。唯有在和平的状态中，才有可能从根本上破解“台独”政客有意毒化两岸关系气氛的企图，谋求两岸关系的发展；唯有良性的政治沟通，才有可能求同存异，化解两岸在政治认同方面的差异，最终实现中国的重新统一。

两岸和平发展的机遇管理刍议

上海台湾研究所 倪永杰

经过一年来两岸各界的共同努力，两岸关系进入和平发展的新阶段，一个螺旋上升的新型两岸关系由此发轫。两岸关系已由“台独”高危期、战争边缘区，转变为和平发展、互利双赢的新两岸关系。为此，两岸各方的思维也应从风险预警、危机管理转变为机遇管理、创意竞争。只有充分抓住机遇、用足机遇，创造机遇、扩大机遇、发展机遇，两岸关系才能更好地规避风险、化危机为转机；才能累积强劲动力，化不可能为可能，不断推进两岸关系和平发展，早日完成国家统一，实现中华民族的伟大复兴。

一、两岸和平发展的风险

当前两岸关系步入和平发展的轨道，态势良好。两岸由对抗、冲突转向合作、互动，由误解、曲解转为理解、谅解，由本位思考转变为共同需要思考，由趋分转向趋合，由求同存异、求同化异走向聚同化异。但两岸关系也潜藏着一些暗礁与逆流，面临多种风险，无处不在，无时不有。存在着一些或明、或暗的风险，可能是显性的，也可能是隐性的，可能是表象的、形式的，也可能是潜在的、结构的，深藏于两岸不同的政治、经济、文化、社会、军事等各种内在结构中。

风险之一：“台独”声浪有可能重新抬头、台湾“主体性”恶质演化为“台独”土壤。自2005年以来，民进党虽然连续遭遇县市长、“立委”以及“总统”选举的三场重大挫折，但仍保留着40%以上的基本盘、7席县市长、27席能量特殊的“立委”以及众多县市议员、乡镇长等，对于岛内政局的影响力不容小觑，对于两岸关系破坏力难以低估。据《远见》2009年5月中旬发布的民调显示，台湾民众的“台湾主体性”意识不断高涨，滑向“台独”意识，支持“台独”比例，在一年来两岸关系快速发展的过程中不

降反涨,呈现“统消‘独’涨”的趋势,与两岸关系快速反展呈背离现象,赞成统一者仅为8.3%,支持“台独”者则达25.4%,^①从而制约了马英九推动两岸开放政策的动力与开放幅度。面对绿营的质疑与扣“红帽子”压力,马英九无心或无力在“化‘独’渐统”方面有所作为,显得疲软乏力,岛内政局重趋混沌。

风险之二:两岸固有政治分歧难以消除,新的问题伴随着两岸关系快速发展急剧增多,干扰两岸关系和平发展。包括“中华民国”政治地位、台湾“国际活动空间”、所谓大陆“武力威胁”问题,以及台湾与他国签订自由贸易协定(FTA)等,这些问题均可能极大地损伤到台湾执政当局发展两岸关系的意愿与动力,对两岸关系造成结构性的伤害。此外,因为两岸关系的快速发展导致适应不良,衍生新的问题无法在短期内有效解决。两岸政治摩擦加剧、冲突升级的风险因此增加。在两岸和平发展的初期,集中发展两岸的非政治性、低政治性的两岸经贸、文化关系,但当两岸和平发展进入较高阶段,两岸政治纷争有可能加剧。比如台“国防部长”抛出两岸军事互信的机制的“三条件”,包括大陆放弃对台动武、撤除对台导弹、去除“一中”框架;马英九出访时自称“台湾的总统”、拒不开放“海峡中线”、坚持“不撤飞弹不谈和平协议”、不断鼓吹和平协议条件尚不成熟等等言论,这些负面、甚至不负责任的议论均可能伤害到两岸关系的后续发展。

风险之三:两岸关系和平发展速度放缓、停滞甚至倒退,导致两岸关系发展后劲乏力,陷入“牛步化”。去年“5·20”以来,两岸关系快速发展,主要原因在于对李、扁20年“戒急用忍”、“两国论”、“一边一国”、“法理台独”等倒行逆施的反弹。如今,两岸关系面临后劲乏力、动力不足的困扰,发展速度放缓,动力逐渐流失,下阶段两岸关系新的增长极、亮点难觅,面临“滴漏”困境,新的困扰、难点、盲点、障碍难以排除,缺乏发展的动力与向上提升的空间。

风险之四:两岸关系的“红利”短期内难以普照到台湾各个阶层,使部分台湾同胞心生失望甚至悲观,失去两岸关系和平发展的信心,伤害到台湾同胞发展两岸关系的愿意与动力。由于各种主客观条件的限制,大陆发展两岸关系的诚意、善意与决心还难以让所有台湾同胞有效认识与了解,两岸“和平红利”不能普照到台湾全体民众,有可能使少数人获得或垄断了利

^① 引自台北《远见》杂志2009年6月号。

益，使部分民众心生不满，或者使部分民众产生失望、焦虑情绪，对于两岸关系发展失去信心与期待，导致支持两岸关系发展的民调下滑，其结果可能使马英九的开放政策失去多数民意支持，从而削弱两岸关系发展的动力。

风险之五：两岸突发事件的冲击与伤害。1979 年以来，由于两岸不同的政治、经济、文化、教育、新闻、军事等体制，由于两岸各个领域的意识形态、政治制度、法律法规等方面的对立与敌对意识，两岸关系经不起丝毫的风吹草动，稍不注意，任何细小的问题都会酿成轩然大波，如两岸刑事治安案件、灾难突发事件、社会冲突、食品安全、公共卫生、公共安全、恐怖事件等，极可能引发两岸之间的对抗与仇恨。包括当年“千岛湖事件”、“司马辽太郎事件”，近几年的“SARS”事件、“毒奶粉事件”、“张铭清事件”、“围陈事件”等都是典型的案例。在当今两岸关系全面开放，两岸交流、接触日趋频繁的情况下，意外状况将层出不穷。如何有效应对突发事件、引导两岸媒体正确报道，并及时纠正、消弭负面报道及不实新闻，避免负面效应的扩散、降低负面效应造成的伤害，需要两岸当局妥善因应，共同研商对策。

风险之六：美、日等国际势力的阻挠。国际社会对于两岸关系的缓和与发展普遍持乐见其成的态度，但基于自身战略的考虑，美、日、欧盟等对两岸关系发展太快太猛，特别是台湾经济上向大陆倾斜、两岸靠得太近，表现出强烈的担忧，害怕两岸绕开自己，置美、日利益于不顾。当前，美、日正采取措施，介入两岸事务，阻挠两岸关系由和平发展向和平统一方向演进。具体策略就是以提升美台关系、日台关系为筹码，拉拢台湾当局延缓、停滞甚至逆转两岸关系和平发展的进程。日前，美国高官频繁出访东南亚、东北亚诸国，高调宣布重返亚洲，显示美国已把政策重点转移到东北亚及东南亚来，旨在重现中国包围圈。重心就在于与东南亚紧密合作，收买及控制印度、怂恿日本与朝鲜对抗、讨好澳洲，并透过掌控台湾这枚棋子，谋求美国在亚太地区的战略利益。^① 台湾执政当局素来亲美，无论蓝、绿，均视美国为靠山，千方百计寻求美方的保护与卵翼。如今，马英九及其“国安”团队、决策核心，多数系美国培养的博士，崇尚美式思维，一方面知道如何在中美台格局中自处自保，一方面要向美日等国际势力示好，投其所好，显露其发自内心的美式思维与美式作风，以博得美方青睐。

^① 参见《美国拉拢东南亚再度构建对中国包围圈》，引自香港《大公报》2009 年 7 月 28 日。

此外,大陆自身是否稳定与发展,大陆内部矛盾能否妥善解决,也是两岸关系和平发展的关键性因素。如果大陆政治发展、经济进步、社会和谐、文化文明,国家实力持续增强,两岸关系和平发展就具有强大的基础与保障,否则,两岸关系将面临重大风险。

当前,面对两岸关系和平发展进程中的机遇与风险,我们应当深自惕厉,居安思危,加强风险管理,排除风险、压缩风险、消除风险;抓住机遇,用足机遇、扩大机遇,创造机遇,将两岸和平发展的境界拉得更高、推得更远,做得更实。

二、两岸和平发展的机遇

胡锦涛总书记2008年底提出了建构两岸关系和平发展的理论,指出两岸关系和平发展的四项意义,即有利于两岸同胞加强交流合作、融洽感情,有利于两岸积累互信、解决争议,有利于两岸经济共同发展、共同繁荣,有利于维护国家主权和领土完整、实现中华民族伟大复兴。^①两岸和平发展为海峡两岸赢得黄金发展机遇,不但有利于海峡两岸各自的发展,也有利于亚太地区的和平与稳定。

1. 两岸和平发展的机遇

机遇之一:“台独”高危期结束,海峡两岸摆脱战争的阴影,获得和平发展的机遇。李登辉、陈水扁推行的“台独”分裂路线,造成台海地区局势的高度紧张与对峙,被列为战争的高风险区。但国民党重新执政之后,两岸重回“九二共识”基础,恢复协商,回到正确的轨道,台海局势迅速得到稳定,显露出和平发展的曙光,两岸获得了难得的黄金发展时期。

机遇之二:两岸合作双赢、共享成果,两岸同胞利益趋同、情感趋合。两岸各方都按照双赢、共享的思维,加强合作,扩大利基,壮大和平发展的民意基础、利益基础以及文化基础,创造两岸共同利益,形塑两岸共同价值,两岸关系和平发展由浅入深、由点到面、由低到高、由简单到复杂,螺旋上升,循环演进。

机遇之三:两岸和平发展揭开了两岸良性政治互动的序幕。两岸政治分歧是影响两岸关系向深度、广度发展的关键障碍,但这一分歧决不会永远难

^① 引自胡锦涛:《携手推动两岸关系和平发展,同心实现中华民族伟大复兴》。

以解套。经过一年来的和平发展，两岸在累积政治互信、摸索政治互动模式上有所进展，包括妥善处理了台北参与奥运会、WHA 问题、上海世博会、高雄世运等，双方本着理性务实原则，妥善处理，让各方都能接受、甚至满意。通过政治互动，使双方更能了解对方的想法与坚持，从中寻找一条可为双方接受的方案。在迈入和平发展的较高阶段时，两岸政治谈判已无可避免，本着亦经亦政、政经交替的策略，可以在两岸和平发展的氛围中，带动两岸政治关系进入新的良性互动境界，早日结束敌对状态、建立军事安全互信机制，签订和平协议，实现两岸高层会晤，建构和平发展的框架。

机遇之四：经过两岸和平发展的实践，两岸各自增强了发展两岸关系的信心，更加坚定和平发展的信念。通过和平发展，两岸和平统一的环境在改善，气氛在酝酿，条件在成熟。应该看到，经过和平发展阶段的演绎与催化，海峡两岸和平统一的机会也在增多。但我们应该清醒地认识到，即使在和平发展的今天，和平统一仍是一个漫长的过程，和平发展不必然促成和平统一，甚至“和平独立”的可能性也不能全面排除。

2. 两岸和平发展机遇的特征

现阶段，两岸关系和平发展的机遇是全方位、组合式、多轨推进的，但也是脆弱、稍纵即逝、不平衡的。具体而言有四大特征：

其一，机遇是波浪式涌现、跨越式推进，具有加乘、叠加效应。一年来，两岸关系出现井喷行情，从经济、文化、社会、人员交往到政治、军事等各个领域，各个层面又联动感应、交叉演进，带来两岸关系全方位的变革，两岸关系处于由渐变到激变、由量变到质变、由点到线、由点到面、由单一面向朝向到多维多向度演进，两岸关系进入新境界，形成新秩序。

其二，机遇是螺旋式上升、难以逆转。从螺旋上升扭转至螺旋对抗的可能性较小。其上升时期至少演绎至 21 世纪的二三十年代，甚至更长至四五十年代，为中国的发展提供黄金机遇期。

其三，机遇是转瞬即逝，不够稳定，相对脆弱。趋势大师大前研一认为，机遇的黄金期很短。两岸关系和平发展某些机遇是细微的、“船过水无痕”，稍不注意，有可能迅即流逝。西方有谚语云：“罗马不是一天造就的”，机遇也是逐渐累积的，不是一夜造就的。当前两岸关系和平发展的机遇，一定程度上是对于李、扁执政期间打压两岸关系所压抑能量的反弹，依此推估，现在如果不累积更多的动量、厚植两岸和平发展的基础，未来两岸关系的发展有可能后劲乏力。当前，就是要利用机遇，累积新动力，开创新

局面。机遇只会眷顾有准备的人们，需要两岸同胞共同珍惜。机遇只留给那些有准备、敏感的人们。机遇来之不易，不会从天而降，决不是天上掉下来的馅饼，机遇需要人们百倍努力才能创造出来。为此必须用足机遇，扩大机遇。

其四，机遇是不平衡的，分布不均。从内容来看，两岸经济、文化层面的机遇相对较多，政治、军事方面的机遇较少；从区域来看，城市多于农村，发达地区多于偏远、落后地区，台湾北部的机遇多于中南部，大陆东部、南部的机遇多于中、西部；从行业来看，工商、财经、公务、研究系统的机遇多于其他系统。

三、两岸和平发展实践路径

当前，两岸各界都应抓住机遇、用足机遇、扩大机遇、创造机遇、发展机遇，从现有的机遇中创造、酝酿新的更大的机遇，扩大、延长两岸关系和平发展的战略纵深与宏观格局，丰富和平发展的内涵，扩大和平发展的机遇，提升和平发展的质量，完善和平发展的结构。

1. 两岸和平发展需要创新

首先，需要观念创新。解放思想，摆脱旧思维束缚，闯出一条具有两岸特色、时代特点的两岸关系和平发展新路。例如，借鉴现代主权观有关主权可区分、可让渡的理论，对两岸政治关系定位按照主权的结构层次、内涵属性进行探索，丰富中国对台湾主权的内涵，充实“两岸同属一中”框架，在现实的夹缝中寻找一条适合两岸政治定位的两岸政治关系模式，作为国家统一之前，也即两岸关系和平发展阶段的活路模式。我们还可借鉴全球治理的理论，推动两岸的行政机构、两岸民间之间成立“两岸公民社会”，作为两岸第三方，作为两岸关系和平发展的润滑剂，共同推动两岸关系的发展。

其次，需要机制创新。两岸关系和平发展时空环境已有所改变，面对两岸关系的新环境、新秩序，需要对于两岸之间的谈判协商机制、交流沟通机制、各界对话平台等进行通盘检讨与调整，创造一套适合形势发展需要的体制、机制、平台，而不要让陈旧的体制、机制阻碍、束缚了两岸关系的发展。

再次，需要制度创新。长期以来，对台工作无小事，大陆对台工作的决策体系与执行体系较为完备，党政配合、中央与地方配合、各界协力推进，

成绩有目共睹。但也存在资讯不足、决策迟缓、政令不畅、协调困难等体制上的弊端、软肋。应当针对当前对台工作的体制、机制进行调整,提高决策的科学性、政策的权威性、执行的自觉性与协调的顺畅性,进一步发挥大陆对台工作的整体优势与各区域优势,形成整体合力。

第四,需要政策创新。出台一系列惠及普通民众尤其是中南部民众利益的政策措施,尽最大努力争取绿营民众的理解、支持,化解他们的误解、曲解。特别要避免让优惠政策为少数人、少数利益集团所垄断,应该惠及更多的普通百姓,特别是中南部、基层、弱势大众。

2. 实践两岸和平发展新路径

当前,需要发挥两岸同胞的智慧,共同抓住机遇、延长机遇、深化机遇、扩大机遇及发展机遇,改善机遇结构、强化机遇强度,使两岸关系和平发展的机遇如波浪式涌现、跨越式推进,使两岸和平发展具有更多的选择与机会。

策略一:搁置争议,压缩双方的分歧,消除误解疑虑,累积互信,扩大共识,快速推进两岸关系进入和平发展的更高阶段。妥善处理两岸分歧,避免争议、分歧的扩大化、凝固化,维持两岸良性交流、和谐互动的气氛。

策略二:加强互动,深化互信,增进共识,经由求同存异、求同化异达成聚同化异。可先由非政治性、低政治性议题的交流、沟通,逐渐过渡到敏感性、政治性议题的对话、沟通,最后就结束敌对状态、建立军事安全互信机制、签订和平协议进行谈判,达成目标。可广泛征求并采纳两岸同胞、海外华人及国际友人的意见,依靠多数,尊重少数,保护弱势,形成两岸和平发展的整体合力,确保两岸关系和平发展的态势不因台湾政治调整而改变,不因国际风云变幻而倒退。

策略三:实现两岸政治、经济、文化、社会、人员的全方位交流、多向度互动,亦经亦政、政经交替,多轨并进。在采取先经后政、先易后难、先急后缓、循序渐进、把握节奏的基础上,加快两岸政治谈判进程,酝酿气氛,创造条件、培养互信,摸索路径。采取亦经亦政、政经交替、易中破难、以难带易、亦缓亦急、缓急并济的策略,循序渐进、行稳致远,破解难题,突破瓶颈,找到适合两岸政治对话、交流、沟通、谈判模式,建立机制与平台,确保两岸关系和平发展不断向前推进、向上提升。

策略四:厚植两岸共同利益。两岸共同利益是决定两岸最后统一的必要的物质基础,涉及两岸同胞政治、经济、社会、文化生活的各个领域、各个

层面。两岸之间有了更多的共同利益，就会增进情感，加强互动，拥有更多的共同语言、共同话题。为此，应通过两岸和平发展，让更多的台湾同胞、特别是中南部、中下阶层、偏远地区的民众更多地参与到两岸事务中来，抓住两岸和平发展的机会，分享两岸和平发展的利益，

策略五：形塑两岸共同价值。两岸共同价值首先是中国的，既传统又现代，植根于中国传统优秀文化，也吸纳了台湾文化中具有创意的活性元素，是古典中国与现代中国文化精髓的结晶，是现代两岸文明、人文关怀的最新结合。其次，两岸共同价值是现代文明的重要组成部分，吸纳人类文明全部成果，特别是中西方现代文明中的最具生命力的活性元素。再次，两岸共同价值必然符合人类文明发展的潮流与趋势，吸纳现代文明中人文内涵，突出文明、理性、包容、相互尊重、互相欣赏、互释善意等内涵，是一种现代的、民主的、人文的、人性的、和谐的新价值。两岸共同价值的形塑将促成两岸同胞感情趋合、潮流同步，价值趋同、认同一致化。营造共同的人文关怀，对历史负责、对民族认同、对同胞交代，在共同的人文关怀价值中共同发展。

策略六：以文明价值说服各方，包括两岸同胞、国际社会，减少阻力、形成合力。我们应以现代文明价值说服两岸同胞理性看待两岸关系的历史、现实与未来，两岸关系和平发展符合两岸同胞的共同利益，符合两岸共同发展的历史趋势，也符合亚太地区和国际社会的和平、稳定与繁荣。

3. 建构“三方螺旋”新典范

“三方螺旋”是科技创新理论，是螺旋上升动力最强、阻力最小、空间带动作用最强、最持久的力学理论。在两岸关系和平发展阶段，也应形成多重“三方螺旋”的动力空间，确保两岸关系和平发展动力强劲、机遇递进、螺旋上升。

其一，形成两岸行政机构、非政府组织与民间三方联动的新格局。运用全球治理的理论，建立两岸治理的理论与实践，催生两岸公民社会，形成官方、非政府组织、民间的耦合与互动。

其二，经济、文化、社会三方螺旋。形成两岸经济、文化、社会交流互动的新格局，促成两岸经济力、文化力、社会力的释放，推动两岸关系和平发展。

其三，实现红、蓝、绿三方螺旋。目前，国共已形成合作态势，经贸论坛、文化文坛、海峡论坛推动两岸关系不断向前发展。如果形成红、绿互

动，建立大陆与民进党方面对话、沟通平台，增进了解，化解误解、曲解，消除隔阂，可实现结束敌对、全面和解、共同繁荣的目标。

其四，实现中、美、台三方良性联动。台湾问题中的美国因素是最为敏感、核心的问题，如果在两岸联动的同时，充分利用美国因素中的积极成分，遏止消极成分，可形成中、美、台三方良性互动，促进两岸关系和平发展。

“三方螺旋”可以产生动力巨大的空间带动作用，形成正面叠加、加乘涟漪的联动效应，形成动态三方螺旋，有助于两岸关系和平发展进入新一轮的螺旋上升的新境界。

结 语

国际著名的“和平学”大师约翰·加尔通曾说过：“和平没有通道，她的通道就是和平”。(There is no way to peace, Peace is the way.)^① 同样，两岸关系和平发展没有捷径，捷径就是累积互信与尊重，培植共同利益，形塑共同价值。在两岸关系螺旋上升的通道中，两岸高层执政思维需要从风险预警、危机管理转变为机遇管理、创意竞争。只有充分抓住机遇、用足机遇，扩大机遇、创造机遇、发展机遇，两岸关系才能更好地规避风险、化危机为转机；才能累积强劲动力，化不可能为可能，不断推进两岸关系和平发展，早日完成国家统一，实现中华民族的伟大复兴。

^① 参见约翰·加尔通著：《和平论》，陈祖洲等译，南京出版社，2006年出版。

论两岸关系和平发展时期的机遇管理

北京联合大学台湾研究院 朱松岭 陈 星

陈水扁第二任期，“法理台独”甚嚣尘上。但 2005 年，以胡锦涛为总书记的中国共产党中央向对岸的中国国民党发出邀请，两党在“九二共识”的基础上，反对“台独”，谋求台海和平发展，促进两岸关系发展，开展了两岸政党交流。2008 年 3 月的台湾地区领导人选举中，坚持“九二共识”的中国国民党候选人马英九当选，两岸两会恢复会谈并达成九项协议和一项共识，两岸关系正式进入到和平发展时期。这是两岸当前难得的机遇期。两岸关系能走到今天这一步，是以胡锦涛为首的中共中央高瞻远瞩、体察民意，制定战略战术，适时筛选机会点，实施机遇管理的结果。两岸关系和平发展时期是两岸反“独”、促统的关键期，是两岸和平统一的初级阶段。这一阶段，机遇与风险并存，挑战和收获共在。明晰机遇管理理论、探求两岸和平发展机遇期的机遇要素组合及风险，并为两岸和平发展时期的机遇营造和管理创造条件是当前面临的迫切问题之一。

一、两岸关系和平发展机遇期的形成

（一）机遇及机遇管理、机遇点选取的基本理论

机遇，是指为实现某一目的，客观形势所提供的各种有利因素、有利条件最为集中的一段特定时空范围。^① 将机遇作为管理对象，把机遇当作一项稀缺资源纳入国家统一进程中来本身就是一项创新。

^① 雷丙寅、张利萍：《高科技企业机遇管理的系统分析》，载《北京理工大学学报》2002 年第 4 期，第 33 页。

机遇是一个极其复杂的系统。有论者用一系列公式来表述：^①

$$J_i = F_i * L \tag{1}$$

其中， J_i 表示一定时间内的机遇量；

F_i 表示一定时间内的成功事件数；

L 表示一定时间内两岸关系和平发展的机遇率。由上式推导即：

$$L = J_i / F_i \tag{2}$$

公式（2）表明，机遇量与两岸和平发展事件的成功量成正比例。有论者认为，机遇率是复杂系统与环境相互作用的一个特征指标，^②一定时期内是相对稳定的，从而我们不必为两岸和平发展不能借助机遇而担心。从另一方面讲，由于两岸经济、文化等方面的需求是扩张的，把握两岸和平发展的机遇能力，也会随着两岸民众需求者心理变迁和对新需求的建构而大幅度提高。这就意味着两岸和平发展的机遇量总体上是呈增加趋势的。而这种增加趋势又是随着两岸的主观努力和客观环境的发展不断变化的。主观和客观相辅相成，又会创造新条件，并在新条件下出现新的创造性组合，这就导出公式（3），即促进机遇产生的主观作用公式：

$$C = M + P_m \tag{3}$$

M 是机遇产生前的思想准备；

P_m 是临界点的思想准备；

客观条件作为一个过程也可用公式推导：

$$B = W + P_w \tag{4}$$

W 是机遇产生前的客观条件；

P_w 是临界点的客观条件。

从（3）和（4）可推导出主客观条件相互作用的公式：

$$J = C * B \tag{5}$$

上式展开：

$$J = C * B = (M + P_m) * (W + P_w) = MW + P_mW + P_wM + P_mP_w \tag{6}$$

用 α 、 β 、 χ 、 δ 分别代表上式各项，则（6）式变为：

$$J = \alpha + \beta + \chi + \delta \tag{7}$$

① 此处的公式形式引用了上文，但内涵则在笔者研究中重新作出定义。

② 雷丙寅、张利萍：《高科技企业机遇管理的系统分析》，载《北京理工大学学报》2002年第4期，第33页。

α 表示机遇产生前的主客观条件的相互作用；

β 表示机遇产生前的客观条件与临界点时主客观思想准备的相互作用；

χ 表示机遇产生前的主观思想准备与临界点时客观条件的相互作用；

δ 表示临界点时主客观条件的相互作用。

公式（7）表明，构成机遇的主客观条件的相互作用作为一个过程，是由四个环节构成的。四个环节互相依赖、互相促进、共同作用产生机遇，缺一不可。^①

机遇管理就是对机遇的及时识别、对机遇价值的科学评估、有效而充分的利用机遇、有计划的营造机遇，以实现国家统一目标的过程。机遇管理需要理论的指导和实践的支持。缺乏理论指导和实践支持，或者因为未能识别机遇，或者未能及时抓住机遇，则容易对国家和平统一初级阶段的发展失之交臂。

机遇期管理首先面临的问题就是筛选机会点，即机遇点的选取。选取机遇点需要寻找到实现机遇点的最低要求，即需求、资源、能力、环境、法律、政策、行业等的最低要求。而这一最低要求往往和对自身所处的系统判断有关。众所周知，任何系统都具有有机整体性、相关性、结构层次性、动态性、开放性和功能性六大特征。当对自身所处的系统是全局性系统、立足于全球化视野处理两岸关系问题并筛选机遇点时，视角、胸怀和对主客观形势的准确评估就决定了机遇点选取的正确性。

（二）两岸关系和平发展机遇点的选取与机遇期的形成

1. 两岸关系和平发展机遇点的选取

选取机遇点就是一种决策。可以用模型表示如下：

$$R = DA \times S$$

其中 R（Result）表示选取机遇点的决策结果；DA（Decision&Action）表示决策及行动的水平。决策正确、行动恰到好处表示水平高，反之表示水平低。S（Situation）表示形势的质量，机遇就是高质量的、有利的形势。该模型可以简称为 SDAR（思达）模型。这一模型可用图像清晰表示：

^① 雷丙寅、张利萍：《高科技企业机遇管理的系统分析》，载《北京理工大学学报》2002年第4期，第34页。

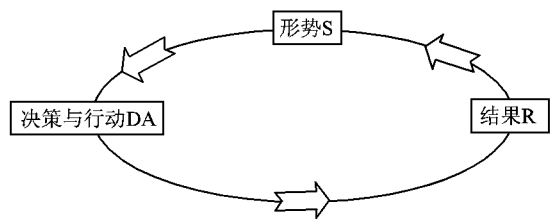


图1 组织发展的因果图（SDAR 模型）

其中，形势就是公式（7）中的 α 、 β 、 χ 、 δ 。在两岸和平发展机遇的把握上，可依序分析如下：

（1）客观条件判断

自李登辉发表“两国论”以来，台湾岛内的“国家认同”发生了量变。陈水扁连任后，其“去中国化”政策和“宪政改造”使台湾岛内的“国家认同”产生了部分质变。其塑造“台湾民族”、台湾的“国家认同”以及“法理台独”政策甚至将台湾岛内国家统一的群众基础、政治势力瓦解到相当程度。民进党当局将“去蒋化”、“去中国化”与“社会正义”和道德联系起来，妄图在思想、法理、群众、政党等方面将统一的基础连根拔起。

思想和法理的变迁往往不容易引起各方面的重视，但是陈水扁当局采取的一系列政策对国民党等政治势力造成了严重威胁。其对国民党“割喉割到断”的凶狠招数已经使得国民党这个“百年老店”向“本土”低头仍不能得到生存空间。以民进党当局为代表的“独”派势力甚至有恃无恐地采用“两颗子弹”等手法赢取选战的胜利。在此情况下，国民党和亲民党等“泛蓝”势力不得不转变思维，寻求新的发展道路。

而“台独”势力的发展也使得大陆必须在遏制“台独”方面作出自己的选择。选择本身就是对机遇的判断。通过对两岸关系历史的考察，我们不难判断出，岛内蓝绿对决在国际层面上是美国“以（中）共制苏、以蒋制共、以‘独’制蒋”战略在岛内的体现。只是当时的“蒋”变成了连战时期的国民党而已。从美国战略实施层面看，美国必不愿意蓝绿和解，其期望的最终结果是绿吃掉蓝，进而用“公民投票”的方式实现台湾“独立”。从其战略实施的阶段性目标看，美国不希望蓝绿和解，也不希望绿吃掉蓝，因为唯有如此才能保障美国在台海的最大国家利益。但是，以民进党为代表的绿营势力妄图极大限度扩张自己的势力，如果其仅在思想、法理、群众、政

党去除中国国家统一的基础，而不在政治操作层面实施其“独立建国”梦想的话，美国不会干涉，即使中国统一的基础被破坏殆尽。

但是民进党当局的“法理台独”政策严重违背了美国在台湾问题上的政策——“不独、不统、不武”。美国前助理国务卿凯利 2004 年 4 月 21 日的国会证词可以表明美国对两岸关系的政策：“美国不支持台湾独立，也不支持单方面改变我们所定义的现状。对北京来说，这意味着对台湾不使用武力或威胁使用武力；对台北来说，这意味着谨慎地处理两岸关系的各个方面。对双方来说，这意味着不能声明或采取行动改变台湾的地位。”^①可以说，“法理台独”违背了美国现阶段的利益，是美国要插手的事务。

上述客观情况表明，陈水扁时期所推行的“法理台独”不仅挑战中国的国家统一和两岸和平，也违背了台湾民意和美国的利益。因此，主张“台独”的民进党被撵下了台。主张“九二共识”的国民党重新上台执政。

这个客观情况下，遏制“台独”并寻求统一之道的机遇与挑战并存。如何评估这一客观情况，并结合主观条件寻求机遇的临界点就摆在我们的面前。

（2）主观条件判断

这一判断就是主观上我们究竟希望采取何种方式面对当时的机遇。台湾问题的解决无非两种：战争与和平。

首先，我们愿不愿意用战争方式解决台湾问题。

台湾问题本就是解放战争的延续，是没有结束的解放战争。而且，中国历史上从来都是用战争方式解决台湾问题。其他有关王朝更替的和平方式也是在大兵压境的情况下才和平解决的。这种和平解决实质上就是用军事做后盾，逼迫另一方无条件投降。用战争方式解决台湾问题最快捷，也符合国内政权更替的法理和逻辑。

孙子曰：兵者，国之大事，死生之地，存亡之道，不可不察也。要察的关键是美国因素。由于冷战后美国一极独大，在其强大政治、经济、军事力量支持下的霸权主义政策对我们形成了严重的制约。我们主观上不是不愿意

^① 美国前助理国务卿詹姆士·凯利 2004 年 4 月 21 日在众议院国际关系委员会就台湾问题作证时发表的长篇声明。这是布什政府时期对台政策最全面的阐述。载美国众议院网站，<http://www.internationalrelations.house.gov/archives/108/Kel042104.htm>。

用战争方式解决台湾问题，而是当前国际格局制约了我们使用战争手段解决台湾问题。同时，从“道”的角度考察，马英九上台后主张“外交休兵”，坚持国共两党和平发展愿景，为两岸的和平统一带来曙光，这就必须使我们分析和平方式解决台湾问题的可能性。

其次，我们现阶段愿不愿意用和平方式解决台湾问题。

《孙子兵法·谋攻篇》有云：不战而屈人之兵，善之善者也。能用和平方式解决台湾问题当然是我们最希望的。中国共产党的历代领导人都强调了和平解决台湾问题的重要性。但是，我们所讲的和平方式解决是和平统一，而非和平分裂或永远“不独、不统”的局面。实质上，永远的“不独、不统”就是变相的分裂。用和平方式统一是中国共产党和中国人民必然的选择，中华民族的道统和法统使然。

经过近30年的改革开放，我国的综合国力有了显著提高，国民生产总值也位居全球前列。但是，综合而言，我们和美国的实力相差甚远，即便和日本相比，我们也有相当的差距。在这种情况下，我们想直接用和平方式统一中国，必然有外来势力插手，直接的插手就是赤裸裸地干涉中国内政，间接的插手就是用台湾的代理人发声表达不愿意和平统一的愿望。马英九当局更是精研美国的两岸政策，提出“不独、不统、不武”的两岸政策。但是，在战争方式不可选取，和平统一在现阶段不可能的情况下，我们就需要考虑两岸继续冷战有利于我方还是两岸交流互动有利于我方。

第三，在上述二者都不可得的情况下，可否寻求两岸和平统一的最低门槛——和平发展。

胡锦涛总书记在“12·31讲话”中明确指出，两岸复归统一，不是主权和领土的再造，而是结束政治对立。这一判断是建立在严谨的法理基础之上的，这表明我方长期以来就认为台湾问题是中国的内政问题，只是美国等外部势力插手这一内政问题而已。马克思主义哲学告诉我们，“外因是变化的条件，内因是变化的根据”。无论美国怎么插手，毕竟是外因。我们必须更多地关注内因。如两德问题，美苏等外来因素也是不希望德国统一的，但是德国人民的意志最终起了决定作用。如果我们能积极主动地使内因发生局部、部分质变，进而发生完全质变，使两岸人民在统一问题上达成一致认识，使外因的作用降到最低点，那么两岸的统一就可水到渠成。因此，两岸互动比两岸封闭要强得多，毕竟内因的变化在我们自身的努力，更何况这一努力有着良好的基础。

（3）临界点的选择

上述主客观条件要求我们在面对“台独”势力的嚣张挑战时到底应如何选择，在何时选择。

通过主客观条件的分析，我们可以得出，当前用最小的代价维护好国家发展的战略机遇期应该从机遇的认定标准即最低“门槛”入手加以考虑。

从上述可知，“九二共识”是机遇的最低门槛。在此情况下，两岸关系和平发展的机遇临界点已经到来。那么，何时才是选取临界点的最佳时机呢？那就是主张“九二共识”的国民党取得政权之际。

做出决策之后，我方立即行动。目前，两岸两会互动良好，台湾民意已出现渐变。我们需要在分析两岸关系和平发展风险评估和要素组合基础上实施机遇管理，使两岸朝向我方战略目标的方向和平发展。

二、两岸关系和平发展机遇的 风险评估和要素组合

机遇和风险是一个问题的两个方面。机遇管理就是要在抓住机遇的同时注意风险的防范。两岸关系和平发展机遇期中也存在同样的问题。对这些问题需要从法理上进行分析，从管理学角度塑造模型。我们的风险评估越充足，机遇管理就会越成功。这在大陆和平崛起以及两岸和平统一及民族复兴中的重要性是不言而喻的。

（一）两岸关系和平发展机遇期的风险分析

1. 两岸关系和平发展机遇期的风险

（1）两岸关系和平发展的基础不稳

两岸关系和平发展建立在“九二共识”的基础之上。但台湾方面对“九二共识”内涵的解释为“一个中国，各自表述”。这本身就容易产生“一中两国”的解读，给分裂主义势力提供可乘之机。

如两岸两会恢复协商后，岛内有人就两岸两会协议的性质做起了文章。第二次“陈江会谈”后，台湾海洋大学法律研究所教授兼所长陈荔彤就撰文声称：“私人之间所签订的是契约，国家之间才有可能签订协定或条约，这次‘陈江会’所签订的协议，其实已符合1969年《条约法公约》第二条精神，属于一种国际层面协定。”台湾东吴大学政治系教授缪寄虎也说：

“根据国际法，条约可以说是最正式的名称，至于公约或专约也常用于双边或多边条约中；其他诸如议定书、协定、办法、议事记录、规约、宣言、条款、备忘录等名称，也均被认为是条约的一种。”由此，他把两岸所签的各项协议视为“国与国之间的条约”，从而具有所谓“国际法上的效力”。台湾师范大学政治学研究所教授王冠雄在接受采访时也认为，“两会所签订的协议是国际法上两个政治实体所完成的法律规范准则”。^①如果长此以往，我们的影响力投放政策所产生的作用就会大打折扣，甚至事与愿违。这一例证只是两岸关系和平发展风险的冰山一角，实施机遇管理会让我们尽量多地了解各方信息，进行换位思考，全方位了解两岸关系和平发展在各方的解读和可能产生的危险，进而更好地使和平发展符合我方的战略需求。

（2）两岸关系和平发展的方向不同

两岸关系和平发展既然是不同利益方向的各方都能接受的方案，那么各方就必然有各方的盘算，各方都希望和平发展的势头按照自己希望的方向去发展，这也就意味着各利益相关方都认为“和平发展”对自己而言是个机遇期。

首先，我方认为两岸关系和平发展是和平统一的初级阶段，其发展目标是国家和平统一。我方为维持战略机遇期而希望两岸关系和平发展。邓小平同志早就提出：“我们要争取一个比较长的和平时间，并要利用这个时间，一心一意谋发展。”“对我们有利的条件存在着，机遇存在着，问题是善于把握。”^②胡锦涛总书记在“台独”甚嚣尘上之时，高屋建瓴，把握机遇，适时确立了两岸关系和平发展的主题和目标。“和平发展”符合中国国情，对国家和民族来讲，利大于弊，是我们可以接受的。

其次，台湾方面对两岸关系和平发展的方向可以做评估。经过陈水扁意识形态挂帅的8年执政，台湾经济已经丧失掉很多机遇，岛内政治内斗不止，人民渴望蓝绿休战，担心两岸战乱。国民党重新执政后，虽然也接受了“和平发展”的理念，但他们所讲的“和平发展”实质上是两岸和平竞赛，是现阶段利用时机发展台湾，而他们一再坚持的“正视现实”、“互不否认”等提法，则多少反映出蓝营对两岸关系和平发展方向的期望。这些都需要信

^① 《两岸“两会”协议的性质与地位》，华广网评论员文章，http://www.chbcnet.com/news/2009-05/21/content_34610.htm。

^② 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第96页。

息系统及时反馈并准确评估。

第三,美国为了维持“现状”而希望两岸关系和平发展。正如美国前助理国务卿凯利所言,美国的两岸政策就是“不独、不统、不武”。毫无疑问,美国期望的两岸关系和平发展是长期维持他们所定义的“现状”,甚而希望未来台湾用“公民投票”的方式实现“独立”。但无论如何,在金融危机和美国插手全球事务焦头烂额之际,台湾别给他惹麻烦才是最重要的。因此,美国人也希望两岸关系和平发展。

(3) 两岸关系和平发展的偶然性难以预料

首先,必然性决定历史的常态,偶然性决定历史的拐点,偶然性在任何事件中都可能出现。目前,改革开放正向纵深发展,各种利益纠葛和群体性事件时有发生,“藏独”、“疆独”及其他分裂势力依然存在,我们对此要保持高度警惕,不使此类事件成为决定历史拐点的偶然性因素。另外,各种国际敌对势力妄图肢解中国、阻滞我们的发展势头,对此我们也应高度警惕。

其次,机遇意识的变化容易导致偶然性因素的出现。所谓机遇意识,包括发展愿望、危机意识等。利用机遇的前提是作为管理者的政治家团队对国家统一和民族复兴有着远大的目标、强烈的愿望、坚强的意志、魄力超群的决断。如果两岸和平发展持续下去导致两岸下一代的“国家认同”发生变化,机遇意识包括两岸统一的愿望和危机意识不再强烈,并放松了对岛内分裂势力和敌对势力的专注和敏感,那么形势将难以预料。这也是机遇管理必须面对的问题。

2. 两岸关系和平发展机遇的风险评估模型

对两岸关系进行机遇管理,就是为了更好的机遇收益。两岸关系进入和平发展时期,在各方战略近乎透明和风险评估准确的情况下,机遇收益或净收益概率与风险损失或净损失概率的数值主要取决于两个参数:信息占有率和应对能力。

设净收益概率为 $P(r)$, 信息占有率为 I , 应对能力为 C , 则有 $P(r) = \varphi(I, C)$, 为分析方便, 假设 $P(r)$ 与 I, C 具有线性关系, 从而表达为图 7, 图中横坐标为信息占有率, 数值区间为 $(0\%, 100\%)$; 纵坐标为两岸和平发展我方净收益概率, 数值区间为 $(0, 1.0)$ 。

具体分析如下图:

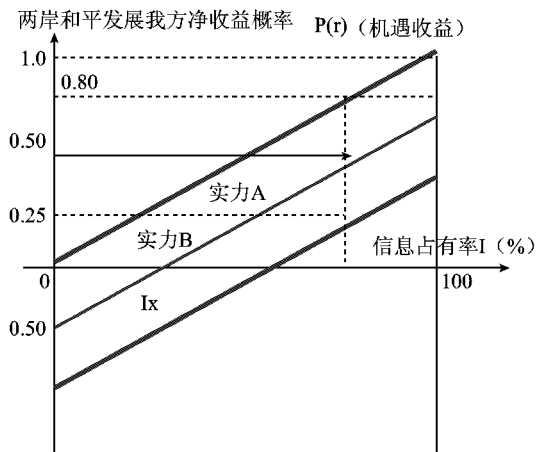


图2 机遇收益与风险损失的决定因素

(1) 信息占有率。即我方为充分利用环境资源和自身能力，为在竞争中取胜，必须掌握有关信息，然而在大多数情况下，行动主体掌握的信息并不充分。为研究方便，将我方实际掌握的信息与所需要的信息之比称为信息占有率。

(2) 我方的实力和应对能力。在同样的信息占有率条件下，我方的应对能力越强，净收益概率越高。如果我方应对能力很弱，即使信息占有量比较高，行动的净损失概率仍然会比较高。

根据以上分析，在一个具有很大不确定性的环境中，一方面，我方应尽可能收集必要的信息，提高决策所需信息占有率；另一方面，我方应进一步增强自身实力，以弥补信息之不足。

这里所讲的信息主要是指实现和平发展乃至和平统一的相关信息。全面、准确的信息是实现机遇管理目标极其重要的一环。和平发展大框架的建立如何有利于我方战略目标的实施，实施过程中存在哪些问题，这些问题需要如何处理等等，都需要最广泛的搜集和分析信息，以求信息的全面、准确。我们要认真研究与我们打交道对象的信息，包括美国的几个方面，如总统府、国务院、参众两院、五角大楼、商务部、商会等组织的信息；我们的对手马英九的理念、团队、真实想法与政策体系，制定政策的目的和实施政策的过程与结果的相关信息和信息分析；民进党的政治领导人及其团队、组织体系及派系互动情况；台湾地区各领导人及潜力领导人的私人信息及相关其他信息，建立健全更完善的信息系统，完善我方智库机构，全方位掌握大

国格局变动中的宏观、中观和微观信息，以求最大可能全面掌握情况，以便更好地实施两岸关系和平发展的机遇管理。对此，我方应充分评估，加大在相关信息部门的投入。

此外就是我方的实力和应对能力：

第一，实力。邓小平指出，“因为我们精力要花在经济建设上，统一问题晚一些解决无伤大局”。台湾问题之所以长时间不能得到解决，是由一系列错综复杂的历史原因和现实原因决定的。这一系列原因中最关键的是我们自身实力不足，而实力需要通过发展来解决。祖国大陆经过改革开放 30 年的发展，已经取得了重大的成果。改革开放 30 年来，我国进出口总额从 206 亿美元提高到 21737 亿美元、跃居世界第三，外汇储备跃居世界第一，对外投资大幅增长，实际使用外资金额累计近 10000 亿美元。我国国内生产总值由 3645 亿元增长到 24.95 万亿元，年均实际增长 9.8%，是同期世界经济年均增长率的 3 倍多，我国经济总量上升为世界第四。我们依靠自己力量稳定解决了 13 亿人口吃饭问题。我国主要农产品和工业品产量已居世界第一，具有世界先进水平的重大科技创新成果不断涌现，高新技术产业蓬勃发展，水利、能源、交通、通信等基础设施建设取得突破性进展，生态文明建设不断推进，城乡面貌焕然一新。全国城镇居民人均可支配收入由 343 元增加到 13786 元，实际增长 6.5 倍；农民人均纯收入由 134 元增加到 4140 元，实际增长 6.3 倍；农村贫困人口从 2.5 亿减少到 1400 多万。城市人均住宅建筑面积和农村人均住房面积成倍增加。群众家庭财产普遍增多，吃穿住行水平明显提高。经过 30 年的不懈奋斗，我们胜利实现了我们党提出的现代化建设“三步走”战略的前两步战略目标，正在向第三步战略目标阔步前进。^①但是我们也必须看到，我们和世界发达国家之间的差距，尤其是与干涉台海问题的主要国家美国和日本的差距。唯有认清差距，才能知道各方的需求，我们才能更好地把握机遇。

第二，应对能力。要增强应对能力，首先就要认识到这一时期是一个新时期的机遇期；其次就是要有把握和驾驭机遇的意识，改变旧思维、提出新思想，建立新战略和新理论。我们毋庸置疑，新机遇带给我们的新挑战既包括过去的统“独”之争，也包括新的制度之争和核心价值之争，还包括我

^① 胡锦涛：《在纪念党的十一届三中全会召开 30 周年大会上的讲话》，新华网，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-12/18/content_10524481_1.htm。

们和美国在国际上的竞争。面对这些竞争，我们体认到不仅我们在调整面对机遇期的应对能力，美国、日本和台湾当局也都在调整。这就需要我们面对新的问题有新的理论突破，正如列宁所言：“首先考虑到各个‘时代’不同的基本特征（而不是个别国家的个别历史事件），我们才能够正确地制定自己的策略；只有了解了某一时代的基本特征，才能够正确地制定自己的策略；只有了解了某一时代的基本特征，才能在这一基础上去考虑这个国家或那个国家的更具体的特点。”^① 提高应对能力也包括增强制约对手应对能力的手段。如做台湾民众工作，瓦解对手的阵营，让台湾民意促使台湾政治人物不敢挑战两岸和平发展。

我们应在马克思主义唯物辩证法的基础上适时调整自己，灵活应对形势。只有走在形势前面，建构和引导未来的议题，并以实力为后盾，才能使我们的机遇管理目标得以实现。

三、两岸关系和平发展时期的 机遇营造与管理

（一）营造两岸和平发展机遇的思路

营造机遇包括两个层次：门槛层次和优秀层次。门槛层次只是说明认识并初步把握住了机遇，但是并不意味着一定实现机遇管理目标。优秀层次则说明在机遇管理中游刃有余，能充分把握机遇并引导机遇、规避风险，实现机遇管理目标。

按照营造机遇的思路模型（图3）可以看出，营造机遇就是为了实现“机遇→实力→发展”的良性循环。

1. 励志

励志就是确定并坚持正确的发展方向和目标。机遇所对应的优势是长期努力的结果，而这种长期努力，只有在预见未来的需求、资源和环境趋势的基础上，明确两岸关系的发展方向，并抵制各种诱惑，坚持奋斗多年之后才有可能。励志，需要我们明确两岸关系和平发展阶段是两岸和平统一的初级阶段理论架构。

^① 《列宁全集》第26卷，人民出版社1988年版，第143页。

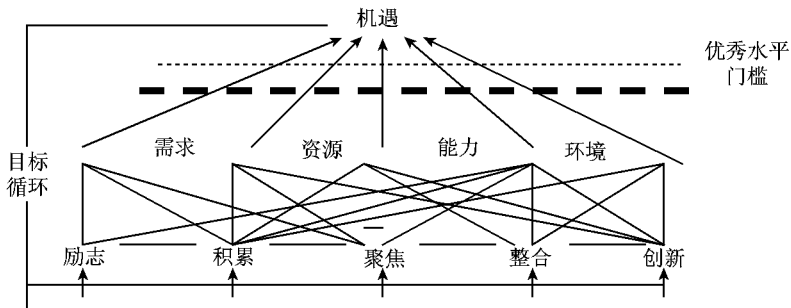


图3 营造机遇的思路

2. 积累

(1) 培育和引导，积累统一价值

两岸关系和平发展时期更重要的是引导和巩固已经争取到的岛内力量的统一价值，而非进一步扩大争取“独”派力量的支出。这里所讲的统一价值首先是指一种道德价值，即中国统一是所有中华民族儿女应尽的道德责任。这是针对台湾岛内丧失统一的道德高地而言。正如凌友诗博士论述的那样，当持续多年的“民进党主张分离、国民党主张统一”的政治光谱改变，统一的论述就再不会由一个政党说出来而只能由几个热爱大陆的个人说出，也再没有一个可以影响群众、领导群众来与大陆统一的政党，岛内再也没有可以领导群众来统一祖国的政治力量。那么，“统一”在岛内就再也不是一股政治实力而变为几个傻瓜的理想了。^①

因此，要培育和引导，并积累统一的价值，只怕要对现在的工作思路稍做调整。正如有些台湾朋友提到的，既然“爱国不分先后”，那我“后爱国”好了。这种观点虽有所偏激，但也反映出他们对我党越是反对统一的力量，越是主张“台独”的力量，我们就越重视，花的本钱就越大的政策的一种态度。所以建立自己的价值系统并提高自身和岛内真正拥护统一力量的物质和精神支持是必须的，这一系统的建立也是实现机遇管理最关键的一环！

(2) 积累物质资本和信息资源

虽然马英九的“台湾优先”等理念充分表明台湾当局跟我们交往是纯粹功利、实用主义的，对台湾尊严的热爱和对台湾利益的维护是绝对不让

^① 凌友诗：《统一的基础已深度破坏—对当前形势的最深刻认识》，载中国统一战线理论研究会、两岸关系理论福建研究基地编《首届“和谐海峡”论坛论文集》，第163页。

步、绝对不能逾越的，虽然两岸“统一的基础已经遭到深度破坏”，但是两岸经济交流与互动会对信息资源的积累和建构未来统一的力量有重要作用。

（3）积累人力资本、社会资本和经营两岸关系的能力

人力资本是指劳动者受到教育、培训、实践经验、迁移、保健等方面的投资而获得的知识和技能的积累，亦称“非物力资本”。由于这种知识与技能可以为其所有者带来工资等收益，因而形成了一种特定的资本—人力资本。

根据世界银行社会资本协会（the world bank's social capital initiative）的界定，广义的社会资本是指政府和市民社会为了一个组织的相互利益而采取的集体行动，该组织小至一个家庭，大至一个国家。罗伯特·科利尔把它分为政府社会资本和民间社会资本。前者被定义为影响人们为了相互利益而进行合作的能力的各种政府制度。这些制度已有文献分析的包括契约实施效率、法律规则、国家允许的公民自由度。民间社会资本包括共同的价值观、规范、非正式网络、社团成员这些能够影响个人为实现共同目标进行合作的能力的制度因素。两者的共同点在于这两类社会资本都通过克服集体行动中出现的各种问题，从而解决社会秩序这个问题。

两岸关系和平发展的目的就是为了解决两岸统一的社会秩序问题。要达到我们的目的，就必须增强经营两岸关系的能力。

3. 聚焦

首先，两岸关系的和平发展要聚焦两岸关系的核心问题即两岸关系定位问题。两岸关系如何定位才能使未来的两岸关系走向和平统一。法理上解决了这个问题才能更和谐地处理两岸关系。

其次，聚焦两岸关系的价值问题。即首先要占领岛内“国家统一”的道德高地。如果这个高地夺不回来，就只有武力统一了。

第三，聚焦两岸关系的核心团队和潜在核心团队。人民总是通过团队表达自己的意愿的，对此我们也应充分聚焦。

4. 整合

在军事上要克敌制胜，首先要根据战略战术集结兵力和武器装备，调兵遣将、排兵布阵，占领制高点，这就是整合资源的活动。在两岸关系和平发展时期也是如此，我们应从四个方面整合力量，为最终实现机遇管理的战略目标作准备。这四方面分别是：第一，建立共同愿景，整合两岸统一动力。2005年“胡连会”的基本目标已经达成，胡锦涛总书记的“12·31讲话”

又提出了新的愿景，当然从和平发展的角度看，这些需要得到台湾当局的回应。第二，挖掘两岸内部资源，搞好和平发展合理布局，在查清现有资源的基础上，科学配置，做到人尽其才、物尽其用。第三，区分内外资源，拓展两岸关系视野。第四，建立战略联盟，发挥系统效应，最终达成机遇管理目标。

5. 创新

创新就是突破常规、突破传统。创新是营造竞争优势的有效途径。在两岸关系的机遇管理中要注意三个创新：第一，创新两岸关系的宪政理论；第二，创新两岸市场和互动理论；第三，创新两岸关系组织和管理理论。

营造机遇的思路是通过励志、积累、聚焦、整合、创新、循环实现在正确的方向目标指引下，培育统一意识和两岸统一力量、积聚国家统一的资源、提升国家统一的能力、改善国家统一的环境，重构或改善两岸和平发展的生存发展形势圈，为最终更好地统一国家做准备。

（二）把握和利用机遇模型

按照塞克斯模型（如下图，本文对各指标按两岸关系和平发展的规划做了调整），发展意识、把握形势、风险防范、经验、反映机制和政治家精神应是决定两岸关系和平发展方向的重要因素。

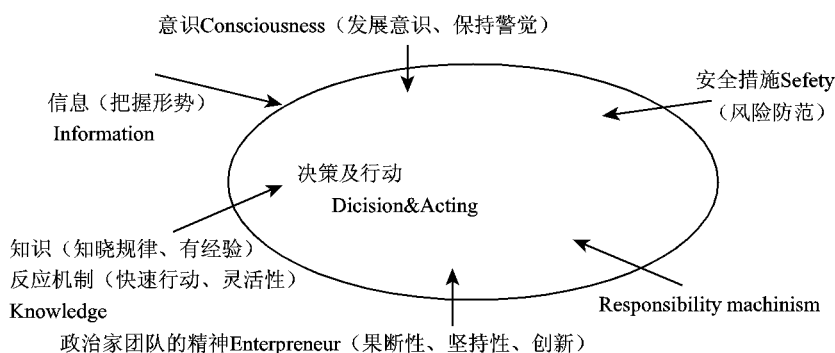


图4 把握与利用机遇的赛克斯（CIKERS）模型

这一模型中的各要素组成了合力。正如恩格斯所言：“历史是这样创造的：最终的结果总是从许多单个的意志的相互冲突中产生出来的，而其中的每一个意志，又是由于许多特殊的生产条件，才成为它所成为的那样。这样就有无数相互交错的力量，有无数平行四边形，由此就产生出一个合力，

即历史结果，而这个结果又可以看作是一个作为整体的、不自觉地和不自主地起着作用的力量的产物。”^①

识别和评价机遇只是为决策和行动作准备。要有效达成目标，真正改变两岸关系的命运，关键还在决策和行动，这就需要把握与利用机遇。

把握和利用机遇首先要保持两岸和平发展的意识，保持对“台独”或“变相台独”的警觉；其次要采取稳妥的安全措施，也就是风险防范机制，因为各方对两岸关系和平发展的方向和期待不同，各方都会采取措施破坏与己方方向不同的那一方的实力、目标以及实现目标的团队等，因此安全措施非常重要；第三，要充分把握形势，顺势而为；第四，要知晓两岸和平发展的规律，总结两岸和平发展阶段的经验和教训；第五，要有快速、灵活的反应机制，如果反应太慢，则容易失去把握机遇的条件；第六，也是主观方面非常重要的一点，即政治家团队的精神，两岸关系和平发展要求政治家团队具有果断性、坚持性并不断地创新。

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第697页。

抓住两岸和平发展的历史性机遇

中国国际战略研究基金会 张沅生

两岸正面临着和平发展的历史性机遇。抓住这一机遇，着眼长远，立足现实，积极推动建立两岸和平发展框架，不仅符合两岸人民的根本利益，而且有利于地区以至世界的和平与发展。

一

当前，两岸关系的发展出现了有目共睹、难得的历史性机遇，主要表现在三个方面：

首先，随岛内政权更替，两岸关系发生了重大、积极的变化。2008年3月，台湾岛内坚持“台独”路线的民进党下台，反对“台独”的国民党取得政权。此后，两岸关系脱离高危期，进入了一个迅速改善与发展的新阶段。一年半来，在反对“台独”、坚持“九二共识”基础上，双方领导人就建立互信、搁置争议、共创双赢，推动两岸和平发展达成高度一致；两会协商迅速恢复并形成制度化安排；两岸全面直接“三通”得以现实；台湾的涉外事务通过双方的协商与默契取得进展；两岸各领域交流呈现出全新局面。经过双方的共同努力，在不长的时间内，两岸关系不仅实现历史性转折，取得突破性进展，而且“步入了和平发展轨道”^①；两岸关系进入了1949年以来的最好时期。

其次，两岸关系的重大、积极变化得到了国际社会的广泛支持与好评。包括美国、日本、东盟各国在内的各国领导人纷纷公开发表讲话，支持“一中”原则，支持两岸通过对话磋商寻求台海和平发展；一些舆论甚至呼吁两岸改善与发展关系的步子走得更大、更快些，不要错过了“机会之

^① 参见王毅在旧金山侨界招待会上的讲话，2009年6月18日。

窗”。各国舆论的总体反映表明两点：一是台海和平稳定符合国际社会的共同利益，符合时代的潮流；二是如果两岸能不断化解分歧，把两岸关系的前途真正掌握在自己手中，少数企图利用两岸纷争谋取私利的外部势力就失去了兴风作浪的条件。

第三，中美、中日关系的加强与两岸关系的发展开始形成良性互动。当前的国际形势，无论是多极化、全球化的加速发展，还是近年来金融危机、气候变化、能源短缺、恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散等非传统安全挑战的明显上升，都迫切要求加强国际合作、特别是大国间的合作。在此形势下，中美、中日关系都出现了稳定发展、持续加强的趋势。^① 在近现代史上，两岸的分隔与对立恰恰与这两个大国有着重大关联。中美、中日关系的稳定发展有利于两岸关系的改善；两岸关系的改善与加强又进一步减缓了中国与美日之间的摩擦，有利于三边关系的稳定发展。中美日关系与两岸关系开始形成良性互动，为两岸建立和平发展框架提供了有利条件。

二

在充分认识两岸关系出现重大发展机遇的同时，仍应保持清醒的头脑，对于前进道路上还存在的诸多障碍和不确定因素，要有足够的估计：

第一，“台独”势力的影响仍然存在。当前，岛内的“台独”势力内外交困，但并未放弃卷土重来的企图。作为泛绿势力主要代表的民进党至今未与陈水扁的“台独”路线切割，仍是“逢中必反”，“逢谈必批”。他们对于两岸关系进一步发展的牵制作用决不能低估。

第二，两岸同胞之间的隔阂与不信任仍然严重存在。这是由历史上台湾与大陆的多次不幸分离，国共内战，特别是近十多年来“台独”势力的作祟造成的。虽然近期两岸关系的重大变化已对双方民众的心理与感情产生了积极的影响，但长期积累的隔阂与不信任不可能在短期内消除，仍会时时显现；遇到风吹草动，还有可能重新加剧。这是两岸在改善与发展关系时必须正视的现实。

^① 2001年底和2006年底，中美关系、中日关系先后走出冷战后长达10余年的动荡期，进入了相对稳定的发展阶段。布什政府在第二任期间与中国政府合作抑制“台独”即反映了两国关系变化的总体趋势。奥巴马上台后，中美关系更进入了新的发展阶段。近年来，日本政局虽然一直动荡不定，但三任政府都致力于与中国发展战略互惠关系，保持了对华政策的稳定性。

第三，两岸对如何具体推进建立和平发展框架仍然存在一些分歧与异议。其中，如何看待和处理现行两岸关系的定位问题是一大难点。在此情况下，大陆方面的积极进取与台湾方面的谨慎小心形成了较为鲜明的对照。对于胡锦涛 2008 年 12 月关于推动两岸和平发展提出的六点意见，马英九至今未作全面、直接回应，即清晰地反映了这一点。

第四，与其他领域关系的明显改善有所不同，两岸军事对峙的状况虽然有所缓和却依然存在，开展军事交流难度很大，建立军事互信举步维艰。在对台军售问题上，台、美持有的立场、逻辑仍与大陆严重对立，这加剧了两岸建立军事互信的难度。这种状况如果不能逐渐得到改变，在未来，军事关系的严重滞后可能成为两岸关系继续改善与发展的瓶颈。

第五，美日从自身利益出发，虽然不希望台海危机不断，更不愿因此与中国发生军事冲突与战争，但却希望两岸长期保持“不统、不独”的状态。这是不难做出的基本判断。因此，随着两岸和平发展框架的进展和两岸关系的日益亲近，美日的担心可能上升，其政策可能出现某些调整变化。此外，如果中美、中日关系在未来的发展中出现挫折，美日对华政策的调整也可能使两岸关系发展的外部阻力重新增加。

三

如何才能抓住历史机遇，推动建立两岸和平发展框架，两岸领导人和相关部门已经提出了许多富有远见、务实可行的方针、措施。^①在此，笔者仅在上述方针、措施的基础上谈一点个人的思考与建议，以期与两岸专家学者磋商、探讨，为实现两岸的共同愿景，稍尽绵薄之力。

首先，两岸政策的重点应从危机、冲突管理向机遇管理转变。几十年来，两岸长期处于对立冲突的状态，准备应对最坏前景一直是双方的必然选择，危机、冲突管理始终为首要任务。面对当前两岸关系的新形势，与时俱进，转变思路，将机遇管理放在第一位，从更加积极主动的角度布局两岸关系的改善与发展，已到其时。否则，对机遇可能抓而不紧，甚至失之交臂。当然，由于两岸关系的未来发展中仍然存在着不少障碍与不确定因素，危

^① 2008 年 12 月的“胡六点”在坚持大陆基本立场的同时，提出了不少新见解、新措施，希望台湾朋友能高度注意和认真体味。

机、冲突管理仍然有其合理性与必要性。突出机遇管理，不忘危机管理，将是正确的做法。

其次，要坚定不移地将建立两岸和平发展框架作为双方的长期奋斗目标，视为两岸统一前的一个较长时期的过渡阶段。这是从两岸近 60 年历史中得出的结论。未来的两岸关系无非是三条路：统一、“台独”和维持现状。“统一”尚未成为两岸的共同选择；“台独”只能意味着战争，死路一条；而过去几十年的“现状”却又危机四伏，最好也不过是冷和平的状态。建立两岸和平发展框架是反对“台独”、维持与发展现状^①的一条新思路，它将使两岸在坚持“九二共识”的基础上，从隔膜对立走向交流合作，从军事对峙走向和平发展，从利益冲突走向互利双赢，经过较长时期的磨合，为两岸最终自愿实现统一创造出必不可少的条件。

再次，为建立和平发展框架，双方不仅要有诚意、有决心、有智慧——搁置争议、求同存异、适度模糊是其集中体现，而且要有务实可行的方针，即坚持分步走，由易到难、循序渐进，抓住重点，兼顾其他。一年半来，正是由于这样做，双方在建立和平发展框架的初期取得了可喜的成绩。今后，经过继续努力，如果两岸关系得以进入构建和平发展框架的中期阶段^②，则更须坚持上述精神与做法。就大陆方面来说，应表现出更多的耐心、大度与主动，以切实照顾台湾方面的利益，减少台湾方面的担心与顾虑；就台湾方面来说，则应避免拖延不决，优柔寡断，以致贻误“战机”。

第四，在近期，为推动和平发展框架的建立，双方尽快就两岸经济合作机制开展对话并达成协议将十分关键。这不仅因为经济合作是两岸合作的重要物质基础，而且因为经济合作机制的建立相对容易，其协议的成功签订将与其他协议（如政治、军事协议）的签订起到探索与铺垫的重要作用。据报道，目前，两岸在建立经济合作机制的主要内涵和“路线图”上，观点日益接近，但主要关注点仍有差异。大陆强调要建立具有两岸特色的经济合作机制，台湾则希望这一协议更有利于其未来参加区域经济整合和与第三方签订贸易协定。从促进两岸经济合作和增进两岸人民福祉出发，通过认真协商，在上述两者之间找到契合点，应是双方加紧努力的一个方向。

① 指两岸同属一个中国，但管辖权尚未统一的现状。

② 届时，解决政治关系定位，建立与发展军事互信，开展以结束敌对状态、签订和平协议为目标的政治对话等任务将陆续提上日程。

最后，积极推动建立和平发展框架，必须适时着手解决两岸关系定位和建立军事互信两大难点问题。对于前者，胡锦涛在纪念《告台湾同胞书》发表30周年座谈会上的讲话中的相关论述^①，以及双方在实际接触中采取的种种具体表述与做法，已为解决这一问题打下了重要的基础。双方可在此基础上继续探讨，争取早日找到一个既符合实际又具前瞻性并为双方接受的表述，这对今后两岸开展政治对话、签订和平协定至关重要。对于后者，由于具有高度敏感性，谨慎稳步开展完全必要。方式上，可从退役将领交流、智库交流、两军交流逐步做起。措施上，可单边、双边并举。在议题上，美对台军售和大陆导弹部署是两岸各自严重关切而又有相互关联并涉及第三方的两个重大问题，应在建立军事互信的过程中重点加以解决。^②

“时来天地皆同力，运去英雄不自由。”这是唐人罗隐为诸葛武侯感叹的诗句。笔者却愿从中引出顺应大势，抓住机遇，机不可失，时不再来的道理。两岸一定要抓住难得的历史性机遇，积极推动建立两岸和平发展框架，为两岸同胞造福，为地区与世界和平尽力，为实现中华民族的伟大复兴而共同努力。

^① 原文为：“1949年以来，大陆和台湾尽管尚未统一，但不是中国领土和主权的分裂，而是上个世纪40年代中后期中国内战遗留并延续的政治对立，这没有改变大陆和台湾同属一个中国的事实。两岸复归统一，不是主权和领土再造，而是结束政治对立。”

^② 2002年江泽民主席访美时曾就解决这两个问题向布什总统提出过相关建议，希望从美减少对台军售做起，打破恶性循环。现在，台海形势已经发生重大变化。从降低两岸军事对峙起步，推动美国减少直至完全停止对台军售，也许可以成为一条新的思路。

对两岸关系和平发展之理解

中国人民大学国际关系学院 黄嘉树

一、和平发展是从“反‘独’优先”到“共议统一”的过渡阶段

和平发展不是权宜之计，而是两岸关系发展的必经阶段，是跳不过去也绕不过去的中间站。“过渡”不是截然分开的跳越，而是渐渐化过去。我们常常讲“反‘独’促统”，这个提法当然是对的，在现阶段，推动两岸关系和平发展就是具体的反“独”促统！反“独”从“台独”的反对即可看出；“促统”则是“随风潜入夜，润物细无声”的，现在我们干的实际就是统一的奠基工作，或曰现在就是迈向统一的早期阶段、预备阶段。推动“三通”早日实现，推动两岸谈判加快进展，这些都是我们一直期待的目标，现在没人能够否认，我们与这些目标的距离是越来越近而不是越来越远。两岸经贸交流的加强意味着统一物质基础的重构和强化，意味着两岸共同利益纽带的强化，两岸关系越密切，“台独”的空间越被压缩，而在促进两岸关系日趋密切的过程中，双方都没有背离“一中”原则，这就不存在所谓“和平分裂”的问题。我们应当有这样的自信。

和平统一无疑是和平发展的终极目标，但在和平发展阶段，为了尽量减少岛内阻力，尽量减少马当局向前迈步的心理负担，我们没有必要把统一整天挂在嘴边。整天把“统一”挂在嘴上，未必真有利于统一！统一应该是“多干少说”，在特定问题或特定场合甚至“多干不说”。而从少说或者不说的角度讲，“反‘独’促统”的提法又是不全面的，应该在中间加一个“维稳促和（促合）”，这样就有了三个阶段即反“独”优先——和平发展——共议统一。

那么对“不统”的问题应如何看？或许我们也要超越统“独”思维的

框架，应当实事求是地体会：至少在现阶段，马英九的“新三不”是唯一能被台湾多数民众接受的政策表述方式；如果只讲“不武不独”，那就等于承认和平统一；如果只讲“不武不统”，那就等于只讲“和平独立”；后两种表述方式都不能被台湾的多数民众接受。或许在马的内心深处，“新三不”的每个“不”有不同的内涵，如“不想”、“不要”、“不谈”和“不做”虽然都是“不”，但绝对是两码事。

和平发展将是一段较长的时间过程，在这段过程中，保持“不独”和“不武”对两岸都有利，至于“不统”的问题，现在统一的条件尚不具备，因此大陆所期待的谈判最高目标也就是争取签订两岸和平协议。和平协议的性质是双方的合作协议，既然仍是平等的“双方”，就意味着“尚未统一”。换言之，和平发展是“尚未统一”之前的阶段，虽然它的指向是统一，但在外观上乃至在政权架构的实质上，它只能是“不独、不统、不武”的状态。

我们当然反对“不统”，但可以接受“缓统”，而“缓统”实际上为避免与“不统”迎头相撞留出了缓冲空间。我们当然也希望马能尽早把“不统”变成“促统”，但在现阶段，也不必一见“不统”就心生反感。我们宜以更宽厚、更包容、更具历史感的胸襟和气度，在等待中观察，在观察中等待，等待“不统”渐渐变成“未统”，再变成“趋统”，再变成“促统”。

二、和平发展是两种力量的“拔河”阶段

现在乃至未来相当长时期内，两岸关系的主要矛盾将表现为两种力量的矛盾：一种力量是赞成“一个中国”原则的两岸中国人组成的合作联盟，另一种力量是主张“一中一台”的“台独”势力，这两种力量争夺的焦点尚不是两岸要不要统一，而是台湾要不要同祖国大陆建立特殊密切的关系。马当局政策最大的可取之处并不在于他要“统”，而在于马很自觉地把“和平发展”与“同大陆建立特殊密切的关系”相连接。在这一点上马不仅与“台独”截然不同，而且不同于蒋氏父子；蒋氏父子当年倒是一直举着统一的旗帜，但两岸关系却是严格的敌对关系。

问题是马的影响力还有限，原教旨“台独”虽然边缘化，但“台湾人是主权实体”之类的主张仍占上风，两岸交流密切并不能自动增强两岸一家的意识，更不能自然加强统一意识。民进党的主要旗帜就是“保主权”，

其诉求对台湾人而言是好听但不可行，国民党的诉求则是可行（也有些未必可行），但有些台湾人听起来总感觉憋屈，好像国民党总要看对岸的眼色说话；民进党今后将更多以“是否捍卫‘中华民国’”来检验国民党，这同当年以“台独”标准是不一样的，它将更能蛊惑台湾的民意，因此国民党也更难招架。马原本主张见陈云林时可以互称“先生”，后来在民进党的压力下变卦；CECA原本是马英九自己提出来的，胡锦涛在2008年12月31日的重要讲话中做了回应，谁知刚回应不久，国民党自己又在民进党压力下改名称为ECFA，并一再解释“绝不比照港澳模式”；这两个例子说明在两岸关系的话语权上，民进党仍占上风，实际是民进党出题，国民党“答卷”，然后再听任民进党“打分”。如果这样的态势不扭转，两岸关系的政治基础就会动摇。连陈水扁都曾说出“‘台独’做不到就是做不到”，马英九既曰“不独”，就更应当加强对“台独”说“不”的勇气和魄力，不要只想“大和解”而忘记了为坚持原则而斗争。在整个和平发展阶段，反对“台独”都将是大陆对台战略中极其重要的一部分，也是台湾“泛蓝”阵营的长期任务。

海峡两岸携手共创的和平发展进程本身就是消融“台独”分裂势力的进程。和平发展必将使中国更加开放、更加融入全球经济体系、更加现代化、更加民主、自由、更加繁荣昌盛、更加国强民富，这一切意味着中国在世界的影响力将进一步上升，两岸发展的差距将进一步缩小，大陆在整体上对台湾的优势将进一步扩大，这三个“进一步”就决定了“台独”的空间将进一步缩小。两岸中国人要携手同“台独”势力“拔河”，通过和平发展的角力，最终把多数台湾人都拉到向统一倾斜的方向上来。

三、和平发展是双方共同探索、相互磨合、共同施工的阶段

海峡两岸共同追求和解乃至统一，这是一件前无古人所以没有现成经验可供借鉴的事情。在这个阶段，双方只能是“摸着石头过河”，摸索共处之道、和解之道、统一之道。既然是摸索，就只能“先易后难”，先从较容易取得共识的地方做起。双方也都不必太坚持某些既定的设计，应当允许边做边改。最后两岸的统一可能会以我们目前没想到的方式实现，大家对统一的

理解可能也会与今日有所不同。历史上很多成功的制度都是“长出来”的，而不是事先设计好的。

和平发展是双方整合利益冲突的“磨合”阶段。“磨合”至少意味以下几点：1. 两岸有结构性的矛盾和两岸交流中新产生的矛盾需要克服，需要解决。双方就像两个板块，中间有疙瘩、有裂痕，有凹凸不平的地方，所以需要磨合。2. 磨合不是一块板压碎另一块，而是双方都要有所妥协、有所退让。我们现在讲“双赢”，但“赢”的另一面就是“输”，所以要实现“双赢”，前提就是能接受“双输”，“舍得舍得”，能舍才能得，有得必有舍！在实际的磨合过程中，很可能在某一时段一方赢得多而另一方输得多，到下一时段则换过来，想要每次都双赢实际做不到，就像每次磨合，两块板被磨损的程度不可能完全相同一样。讲双赢易，但能在想赢的时候记住要输点什么则难，能做到“先输”则更难，但愿意“先输”，才是真正能“双赢”的关键。由于大陆是强势的一方，更要有“先输”的魄力与雅量。此外“双赢”也不仅局限于经济领域，台湾在政治领域也会有所“赢”，两岸交往的制度化必将导致官方往来，不可避免地将加强台湾当局的合法地位。3. 磨合的前提是双方在一起，如果一碰撞就停止交往，自然就磨不起来。和平发展就是要把双方制度化地绑在一起，即使谈不成也不中断往来，这次谈不成下次再谈，这个议题谈不拢找别的议题谈。磨合磨合，磨的目的是为了合而不是为了分。4. 磨是慢工出细活。双方都要有耐心，都有必要降低期望值，不要期望短时间解决所有问题。

在和平发展阶段，双方要共同设计、共同施工，共同建构出某种架构。所谓“架构”，字典的释义为“设置在事物或器物周围起约束、支撑或保护作用的东西”，而应用到现实生活中，它的意义要丰富生动得多，它体现着规范、机制或程序等对于目标实现的价值和作用，它将事物演变、事态发展约束在一个既定的方向上，为其提供迈向既定方向的各种条件并确保这种发展免受不良因素的干扰和影响。还原到两岸关系问题上，需要双方共同建构的机制或架构将保障两岸关系朝统一的指向发展，同时，它又能渐渐强化连接两岸的政治、经济、文化甚至军事合作的纽带，使两岸人民能渐渐化解分歧、共谋福祉，使两岸关系能真正做到和平发展而最后达致和平统一。

在施工之前必须先画好设计图，从事理论与政策分析的学者应该解答这样一些问题：两岸关系的和平机制建构与“不武、不独、不统”是何种关系？如何制订确实有操作性的方案，使两岸之间的政治障碍得以渐渐排

除？除了以和平协议为基础的政治机制之外，这一“架构”应该或可能涉及其他哪些领域的机制建构？两岸和平机制中的谈判机制、经济合作机制、文化合作机制、军事互信机制彼此之间应该是什么关系？两岸和平机制如何与两岸统一的最终目标衔接？等等。

对两岸关系和平发展的若干看法

北京大学国际关系学院 李义虎

两岸关系和平发展思想的提出和完善经历了一个比较充分的过程，从作为对台政策的一个正式概念的提出，到作为两岸关系主题的归纳概括，再到作为一个思想体系的论述和阐发，可以说都留下了不断提升和不断成熟的历史轨迹。2005年4月，胡锦涛总书记在会见时任中国国民党主席连战时首次提出“两岸关系和平发展”的概念。2006年4月，胡锦涛总书记将和平发展概括为两岸关系主题。2007年10月，在和平发展主题思想的基础上，中共十七大报告系统阐述了“构建两岸关系和平发展框架”的构想。2008年12月底，胡锦涛总书记在“六点讲话”中不仅更进一步论述了有关“两岸关系和平发展”的思想，而且提出了非常具体的、行之有效的六点建议。以上事实说明，我党中央已经从国家发展战略的高度形成了有关两岸关系和平发展的崭新论述，是对台政策和对台工作的指导性方针，也规划了两岸关系发展的路线图。

和平发展主题和构建和平发展框架的理念，是以人为本、和谐社会思想与科学发展观在对台战略与政策领域的重要体现，和平发展主题揭示了两岸关系的发展趋势和历史走向，构建和平发展框架已经成为两岸双方的基本任务。构建和平发展框架，目的是造福于两岸人民，实现中华民族的长远利益和根本利益。当前两岸关系发生了积极变化，呈现出和平发展的新局面，构建两岸关系和平发展框架的议题，自然应该成为两岸政治家和社会各界日程上的重要事项。

当然，对和平发展的新论述还需要从理论上政策上加以厘清，进一步统一思想认识，这里主要对和平发展与维持现状的关系、和平发展与和平统一的关系再谈一点看法。

第一，关于和平发展与维持现状的关系。一般认为，维持现状是两岸双方最大的公约数，是两岸关系发展、双方积极互动的基础。两岸关系之所以

在2008年5月以来保持良好发展的势头，就是因为双方都认同和接受“九二共识”，反对“台独”，也就是都认同和接受维持现状，而不是破坏或打破现状。例如，马英九提出的“不统、不独、不武”、“面对现实”等，便是公开宣布台湾当局把坚持维持现状作为大陆政策的基点；即使陈水扁在2000年所宣称的“四不一没有”也是在各方压力下不得不接受维持现状的事实，尽管他后来有推动“法理台独”这种破坏两岸现状的举动。这说明，维持现状确实是两岸关系保持稳定的基本条件，或者说最后底线。

但是，两岸关系仅仅靠维持现状还是不够的，因为维持现状尽管会保持两岸关系一定程度的稳定，但是它多多少少是消极的、静态保守的，而不是积极的、动态进取的。过去几年，陈水扁和“台独”势力还利用维持现状搞了一些“法理台独”的动作，引起两岸关系在一些时期的麻烦。而比较而言，和平发展是一个比维持现状更高的概念，之所以说它是一个更高的概念，是因为它是积极的、动态进取的，会通过有效的行动促使两岸关系迈向前进，积累更多的实际成果。也可以说，它既能“维持现状”，又能超越现状、提升现状。一年多以来的事实表明，正是在和平发展主题的思想引导下，两岸关系发生了积极有效的互动，取得了双方签署9项协议、达成1个共识的重大进展。而且，和平发展推动了双方在经济、文化和社会领域的整合，并接近在政治领域发生积极互动，逐步破解有关难题。这些都会促进两岸关系朝着更美好的前景发展。因此，在某种意义上讲，两岸双方既要表现出维持现状的诚意，又要通过实际和具体的行动赋予“维持现状”积极的、动态进取的含义和内容，而和平发展恰恰可以发挥这种作用，它使两岸双方找到了发生积极互动，积累重大成果，进而推动两岸关系良性发展的空间。

第二，和平发展与和平统一的关系。现在，我们提出和平发展是两岸关系的主题，并提出了构建两岸关系和平发展框架的系统论述。在今后一段较长时期内，围绕和平发展主题推动两岸关系积极发展，努力构建两岸关系和平发展框架，是两岸双方共同面临的重要任务。但这并不意味着我们不重视和平统一的目标。自从2008年5月马英九执政以来，我们内部也有一种情绪，认为现在以和平发展为两岸关系的主题，和平统一反而更遥远了，马英九上台使两岸关系中原来的“急性病”变成“慢性病”了，还不如让陈水扁搞“台独”，我们用武力解决台湾问题算了。这种看法实际上是对和平发展与和平统一的关系缺乏正确的认识，没有辨清二者的辩证关系，因而有“统一急躁症”之嫌。

应该说，和平发展与和平统一是辩证的关系，是互相紧密衔接、有效递进的关系，而不是其中一个取代另一个的替代关系。和平统一是我们国家战略的重要目标，和平发展是和平统一必然要经过的阶段，只要我们坚持的是和平统一的目标，而不是简单地树立武力统一的目标，那么和平发展是和平统一绕不过去的一个重要阶段，也是不可避免要发生的一个过程。在某种意义上讲，和平统一是我们在国家战略上的终极目标，而和平发展是实现这一终极目标的基本过程。不能不要过程，而只要结果。事实上，恰恰是和平发展提供了两岸进行有效整合的历史机遇，会给和平统一奠定更坚实的基础，创造更多更好的条件。两岸关系和平发展的进程越好，离和平统一的目标就会越近，而不是相反。

另一方面，我们还应看到，胡锦涛总书记和党中央之所以把和平发展放到了“主题”这样高的位置上，并把构建两岸关系和平发展框架放到了两岸双方重要的战略性任务的层次上，是因为和平发展在两岸关系的意义上还有着更深的战略含义。这就是，和平发展与和平统一都是为了两岸人民的根本利益和最大福祉，都是为了实现中华民族的振兴。我们并不是为了统一而统一，而是为了实现比统一更高的目标。因为在实现和平统一后，我们仍然要保障两岸人民的幸福，促进两岸社会的发展，将国家发展提升到更高的境界。因此，和平发展与和平统一又是一对重叠性的概念，具有相互促进、相互提升的关系，而不是具有相互排斥的关系。在某种意义上讲，和平发展是为了和平统一，而和平统一又是为了在统一后促进两岸间的和平发展，也就是促进两岸通过有效整合达到建设一个富强发达、社会进步、具有高度文明和政治修明的强大国家的目的。这样，和平统一才是一个有血有肉的过程，和平统一才是一种有质量的统一。毋宁说，和平发展提升了和平统一的境界，丰富了它的内涵，提高了它的质量；在两岸关系和平发展的基础上，和平统一不仅会顺利实现，而且不会有不必要的反复。

总之，我们应该以全面、辩证和动态的思维认识两岸关系和平发展的思想，厘清它所具有的理论基点、真实内涵和现实背景，以便更好地贯彻和执行这一战略性的思想，推动两岸关系的发展走向美好的未来。

和平发展进程中“内部”的演进 和“外部”的处理

上海国际问题研究院 杨 剑

前 言

在和平发展的机遇期中，两岸关系的“发展”十分重要，没有发展的和平不是我们政策的目的。和平统一的最后趋向就是将台湾社会与大陆社会纳入到同一个中国的体系之中。因此，在和平发展阶段，大陆针对台湾社会的政策就是逐渐地将不同政治色彩和社会阶层的团体和个人“内部化”，即视之为“我群”。且在此过程中寄希望于台湾当局和台湾人民，将大陆人民和团体内部化。这样一个过程，就是“内部”不断演进的过程。

一、和平统一的过程也是内部化的过程

和平统一的过程是两个或多个分离社会相互间实现内部化的过程。统一的双方都有一个将对方内部化的过程。但是在不同的统一进程中，统一的双方有可能在内部化的意愿、程度、时间先后上存在着差异，那么内部化的主要任务可能落在统一意愿较强的一方。目前两岸之间存在着统一意愿和统一时间认识上的落差。内部化的主要任务就落在大陆一方。大陆针对台湾社会的内部化的目标就是要将全体台湾人民包括各种社会力量纳入到中国的体系中来。一国两制包含了这样一种含义，那就是将台湾纳入中国的体系中，而不是纳入中国中央政府的体制中来。

二、一体化和内部化的区别

一体化是两个行为者（或多个行为者）组成新的行为者的过程，或者说是一个将不同社会中的各阶层（包括其领导人和成员）的忠诚、期望和政治活动转向一个新的中心的过程。内部化则是从一个社会角度出发，逐渐将对方社会及其社会成员视为内部的过程。在此过程中，同时也积累了让对方视自己为内部的基础。可以看出，一体化是站在两个或多个具体社会之上，引领不同的社会走向一体或统一的过程；而内部化则是从一个统一意愿较强的社会内部出发，将其与另一社会相互之间事务视为内部事务并最终导向内部事务的过程。反内部化的过程就是外部化和区隔。“台独”势力在处理两岸关系时就是不断地强调两岸界线，将两岸的人民间的各类事务加以区隔。内部化的过程则是要模糊并最终消除两岸的界线。

三、两岸关系史上出现的 多个“内部”的涵义

大陆在处理两岸关系的历史进程中，“内部”一直是一个十分关键的概念。如在大陆的文件中，有如下的表述：两岸问题是中国内部事务。

从大陆的视角看，从1949年起，内部的含义也因为时期的不同、政治任务的不同和政策对象的不同经历过数次多重的演变。其中包括：

（1）大陆是内部，台湾是外部。

（2）台湾人民是我们的内部，蒋介石集团和支持蒋集团的美帝国主义是外部。

（3）还有另外一种内部指向，两岸领导人和两岸人民是内部，通过“单打双不打”，维护一个中国的完整性。外部是指国际上反华势力。

（4）坚持一个中国原则的政党和民众是我们的内部，而坚持独立的政党和民众是外部。

（5）在“台独”势力恶性发展时，视两岸、国际上一切反对“台湾独立”运动的群体和政治单位为内部，唯独“台独”势力和国际上支持“台独”的势力为外部。

四、内部化的目标决定了我们任务的长期性

在台湾社会中，有主张统一的社会群体，有维持现状的社会群体，有主张独立的社会群体。内部化过程要达到的最终目标是，不仅视对方社会中支持统一的群体为内部，而且视维持现状者为内部，最后要改造现在主张独立者并视之为内部。社会的领导层还要说服己方社会成员视对方社会成员为内部。

在大陆一方推进针对台湾社会的内部化的同时，要促使对方将大陆视为台湾内部发展的一个重要因素。也就是说，在我们将台湾社会和台湾人民视为内部的同时，台湾社会也要变得更加的两岸化和中国化，即台湾社会各个层面的事务处理与发展都离不开两岸因素。要在台湾社会培养出两岸之间的共存感和归属感。

外部因素可以干扰和影响内部化的进程，但不能决定事务的发展方向。目前内部化的阻力主要来自两岸中国人的内部，“台独”的问题主要来自我们两岸中国人内部。在和平发展阶段，在两岸统一意愿存在较大落差的时期，内部化过程中，双方也都保持着一定的独立运作模式。上述内部化的目标和相关因素决定了我们任务的长期性。

五、内部化过程与台湾社会统一 动力重建过程并行

内部化过程并不是简单地、单向地将对方社会及其社会成员视为内部，而且要通过各种力量培养重建对方社会内部的统一动力。否则，内部化过程难以为继。

在内部化过程中，主导方一定要评估：局势是否向政策目标靠近？政策互动对象的可信度是否增加？相关不确定因素是否减少？持续内部化是否会引起社会内部信任度的降低？政策的可持续性如何？政策是否有正反馈的互动？政策工具和时机的选择是否正确？在这一系列的评估中，台湾社会统一动力是否得到重建是最核心的评估。

六、内部化过程包括利益的内部化和情感的内部化

内部化不是一个无成本的过程。

两个社会之间的利益分配是内部化的一个重要指标。利益分配可以是两个社会之间的分配，也可以是两个社会成员之间的分配。两个社会之间很可能出现利益相争，也可能出现利益互补，也可能出现在处理与第三方经济关系时，处于共同利益集团的结构中。大陆在处理与台湾社会之间的利益分配时，给予超出外国的特殊优惠政策，是对台湾社会接纳大陆内部化政策的鼓励。台湾社会成员到大陆进行投资，如果受到利益上的侵害，就可能影响到他本人及其亲属的统“独”立场。给予国民待遇是针对台湾社会成员出入并生活在大陆社会的一个利益内部化的重要环节。

除去利益的内部化，还有情感上的内部化。中国人习惯说“情理之中”，情在前，理在后。台湾在整个中国历史发展中，与大陆的历史体验一脉相承，但近代史上经历过被清廷割舍，被日本皇民化的过程，经历了与大陆长期隔离的过程，情感脆弱且敏感。在过去 30 年两岸关系的发展中，台湾民众也有着优于大陆的文明感，先于大陆的发展感。这些感觉在两岸的交流中相互撞击。他们还不习惯于与大陆同胞一起感受中国崛起的荣耀，一起感受西方社会对中国人的压制。情感的内部化需要谨慎地加以处理和对待。

七、共享品的提供和内部化进程

在统一的机构没有建成之前，公共品的提供没有来源。因此，统一意愿比较强烈而且相对强大的一方要有提供“共享品”的意识和能力。共享品是由主导统一进程一方提供，由响应一方无成本或低成本享有的社会供应。主导统一的一方提供共享品的能力越强，提供的共享品越多，针对另一方的内部化过程就越发迅速。

共享品的内容包括：国际服务，大陆境内服务，行业谈判利益兼及文化价值带来的精神荣耀等。中国主权不能分割，这就形成了在国际组织和其他国家和地区中，中国代表如何为台湾同胞和台湾方面提供服务的问题。台湾

相关企业、机构和人员出入大陆，就有在大陆发展能否获得大陆相关行政管理部门和社会机构服务的问题。在国际商务谈判中就有如何考虑并兼及台湾的经济利益的问题。中国文化在国际舞台重现光荣时，就有如何发挥台湾人才的作用，如何让台湾人民体会到中华文化地位提升带来的精神荣耀的问题。

不能享有“共享品”者，往往是统一的反对者。内部化能否最终实现，在很大程度上取决于我们所提供的“共享品”是否能及于台湾社会对统一问题最保守的群体。如何将共享品及于对方社会在统一问题上的保守群体，是内部化进程的攻坚之役。

八、社会群体的内部化 和社会领域的内部化

台湾社会是一个多元的社会，民众的政治立场差异也很大。在社会政策和国家认同两个方向上形成了不同的政治团体。统一的意愿在不同的人群中，有不同的反映。大陆针对台湾的内部化过程就要逐渐将各类政治团体及其社会基础内部化，直至在统一问题上最保守的团体。

社会是由商业、产业、文化、科技、教育、政治、军事等领域组成的。领域的内部化也可以是一个演进的过程。根据溢出效应理论，一个领域的内部化可以向另一个领域溢出。两岸间在高科技产业的技术标准合作就是一个内部化的过程。在内部化的过程中，大陆内部成员都可以在台湾社会中找到“对应的伙伴”。对应的伙伴之间具有相互依存的关系。

文化领域、经济领域和政治领域的相互依存逐渐达到较高的水平，以至于对一方社会的伤害会导致另一社会及其成员受到伤害。比如，在全球金融体系中，中国大陆与台湾同属于外汇储备高，依赖西方市场的经济体。美国作为最大的债务国，为了解决其国内的经济问题，可能采取美元贬值的措施，使其实际外债减少。其结果就是造成中国大陆和台湾这样的经济体的进一步损失。在这样的情况下，台湾对大陆的谈判能力有期待和依赖。另一方面，在全球经济危机的形势下，市场变成了稀缺资源。相对来说，大陆具有潜在的巨大的内部市场，因此可以为台湾提供部分“市场”作为共享品。

政治、军事和法律制度的内部化属于高层级的内部化。内部化过程中，结束两岸敌对状态是不可缺少的环节。

九、内部化演进过程与外部的处理

内部化的推进，是内部不断扩大的过程，相应的外部调整也要随之进行。

内部问题的外部处理只是危机管理时的应急措施，不是机遇管理时的处理方法。从根本上讲，“台独”的主要问题来自两岸中国人的内部。内部的问题要从内部来加以解决。要通过内部化过程培养台湾社会的统一动力。

外部的干扰仍是我们将台湾社会内部化的重要障碍。当外部的干扰大于我们提供的“共享品”的时候，当外来情感支持大于两岸立场趋同的时候，内部化就会遭到来自外部的阻力。在和平的外部环境下，内部化进程是缓慢的。在面对共同安全威胁的情况下，内部化的过程可能加速。在欧洲的整合过程中，面对苏联的威胁，德国与其他国家之间相互内部化的过程加速进行。目前两岸所处的国际环境是，在安全领域我们不寻求也不制造共同的敌人，但在经济领域和文化领域两岸势必要对付共同的竞争对手。

在国际场合出现两岸“休兵”时，当台湾当局的代表以一个行为主体出现在国际场合时，我们的政策必须维持两岸之间的“内部关联度”。以非对抗的方式维持两岸之间的“内部关联度”的空间比较有限。在国际场合维护内部关联的形式，有时会造成两岸人民之间的情感上的“外部化”。所以必须要让台湾现行当局认知，“一个中国，主权完整”是我们协商与谈判的“拒绝点”，台湾参加一些国际组织的活动不能损害中国主权的完整性。

两岸关系内部化的进程面临东亚区域一体化进程的竞争。东亚区域一体化过程也是一个相对于区外国家的内部化过程。这样一个进程在1998年东亚金融危机之后开始提速，2010年中国与东盟就要建立自由贸易区。而两岸关系走上和平发展是从2008年才开始。为了两岸的共同发展，为了两岸内部化的优先，两岸关系的内部化相对于东亚区域合作，层级要更高，速度要更快。

十、内部化过程需要内部化的语言体系

新的内部关系的建立，取决于内部交流的一致性以及与外部交流的差异性。这就需要建立内部化的语言体系，包括内部化的交流内容、内部化的修

辞以及内部化的交流符号。

从内容和修辞上讲。内部化的语言体系与外部交流的语言体系有很大的不同。如：对家人的亲密、宽宥、信任；对外人不信任、客套。

内部的传播与交流是要消除传播符号的差异。最容易区别欧洲各国的还是欧洲各个国家之间语言文字的差异。阻碍欧洲相互之间内部化的一个重要的障碍还是语言。以两岸研讨会为例，一个整天的研讨会中文口语高度一致，能体现差异的是书写文字的差异性。当年形成台湾与大陆文字繁简差异的不是统“独”的问题，而是敌对集团之间互不承认的结果。即所谓“凡是敌人拥护的我们就反对，凡是敌人反对的我们就拥护”。但今天繁简的界限已经成为台湾社会反对统一社会团体的重要坚持。

内部化不能听任语言文字编码的差异性加剧。重要交流编码的一致性包括政治法律语言的一致性、新闻语言的一致性、科技学术语言的一致性。

结 束 语

现在台湾社会有两种思潮有利于我们在和平发展进程中推进台湾社会内部化。一个思潮来自蓝营：台湾社会不能自外于中国，台湾的发展无法离开两岸关系的推进。另一个思潮来自绿营：“台独建国”已经无望，“台独”已经没有实践的历史空间。我们的内部化过程就是要让台湾这两个思潮不断强化和蔓延。与此同时，我们对台内部化过程，要在中国的国力和国际地位不断提高的同时，释放出更多的可以影响台湾发展和台湾民众中国认同的“共享品”。在中国进一步的成长中，让台湾同胞愿意与大陆人为伍，愿意分享作为中国人的荣耀与尊严，愿意将大陆同胞视为“我群”。当台湾社会针对大陆的内部化进程开始推进时，两岸距离统一的目标就不远了。

试论和平发展背景下的两岸共同治理

厦门大学台湾研究院 刘国深

两岸关系和平发展，不可避免地要面对两岸政治关系的定位问题。笔者认为，1949年以来的两岸政治关系，本质上就是中国境内两个对立政权竞争中国代表权的矛盾关系，两个中国人政权既对立又统一。基于两岸双方各自皈依的最高法源都规定“两岸一国”的法理事实，笔者认为国家领土意义上的一个中国不需要我们去追求，需要的是两岸双方共同去落实和维护。在两岸关系和平发展的大背景下，两个竞争性政权能否在相当长时间内实现共存和双赢？站在人民整体利益的高度看，两岸各自控制区域内的事务之和并非中国利益的全部，因为双方还存在着大量跨两岸的权力、利益和责任，这些两岸共同事务既是共同的国家事务，也是双方内部事务的延伸。然而，在过去相当长时期里，两岸对抗多于合作，有些共同事务被忽视了，有些则呈现出各行其是或各说各话状态，结果导致国家资源严重流失，两岸同蒙其害。经过“李登辉执政中后期”和陈水扁在台8年执政，两岸历经风雨考验，终于迎来了和平发展的历史性机遇期。本文拟探讨双方如何在两岸关系和平发展的大背景下，把握机遇，以共同治理的理念维护两岸人民交流交往秩序，为最终实现国家的完全统一奠定坚实的基础。

一、两岸共同治理的知识基础

回顾过去20年，两岸关系之所以起伏不定，除了政治因素干扰外，政治文化差异的环境因素也是重要原因。在两岸政治认知方面，双方因知识结构不同，常常出现所谓“鸡同鸭讲”的情况，交集和共识很难形成。笔者认为，两岸民众在政治知识方面的差异，是两岸政治关系难以平稳发展的环境因素，也是少数政客得以玩弄权术、火中取栗的政治温床。

1992年两岸两会接触商谈之前，两岸双方曾经就相互身份定位问题展

开谈判，这就是著名的“香港会谈”。当年10月28-30日，大陆“海协会”的代表与台湾“海基会”的代表在香港举行会谈。会谈过程中，台湾方面的代表主动邀请大陆方面代表现场记录台湾方面对一个中国涵义的口头表述：“在海峡两岸共同努力谋求国家统一的过程中，双方虽均坚持一个中国原则，但对于一个中国的涵义，认知各有不同。”11月16日，海协会将大陆方面的表述文本正式致函台湾海基会，并将台湾方面在香港会谈中提出的最后一个版本附在大陆版后面，以示认可并赞赏台湾方面坚持一个中国原则的相关表述。大陆方面的正式表述是：“海峡两岸都坚持一个中国的原则，努力谋求国家的统一。但在海峡两岸事务性商谈中，不涉及‘一个中国’的政治涵义”。很明显，这就是后来苏起所归纳的“九二共识”的来由。尽管后来台湾内部有些人对“九二共识”这四个字的概括有不同意见，但从当年两岸的表述内容来看，双方对“一个中国原则”确实是有共识的，这也是随后两岸两会展开“汪辜会谈”的政治基础。

必须指出的是，尽管双方达成了一定的共识，但双方对政治现状的认知、对“一个中国”的涵义仍然存在分歧，这也是新加坡会谈后双方关系仍然跌宕起伏的原因之一。而台湾内部对“九二共识”的认知分歧成了蓝绿双方政治攻防的焦点，进而也影响了两岸关系的稳定。

2008年5月20日以来，两岸关系步入和平发展的快车道，两岸关系发展迅速，这一成果与国共双方重申两岸两会达成的“九二共识”不无直接关系。但是，回归“九二共识”只是让两岸关系重回和平发展的起点，“九二共识”的知识基础不足以支持新形势下的两岸关系和平发展。当前的两岸共同事务无论从层级还是类型来看，已大大超出90年代初的水平，两岸不仅已在国际参与领域展开合作，而且已经开始探讨建立军事安全互信关系的可能性。双方的共同事务早已超出了1992年两岸两会所达成的“民间性、功能性、经济性、事务性”商谈的范畴。

从一年来两岸高层的相关讲话来看，双方都对进一步深化两岸政治互信有很高的期待，两岸共同事务合作的政治基础的确还有待强化。2008年4月，萧万长在“博鳌论坛”上提出了“正视现实、开创未来，搁置争议、追求双赢”的主张，其中“正视现实”的主张触及了两岸政治定位的敏感问题。2008年4月29日中共中央总书记胡锦涛会见中国国民党荣誉主席连战时指出，“两岸双方应当共同努力，建立互信、搁置争议、求同存异，共创双赢，切实为两岸同胞谋福祉、为台海地区谋和平，开创两岸关系和平发

展新局面”，这里的“建立互信”呼吁直接强调了大陆方面对“深化政治互信”的期待。2008年11月6日马英九在台北会见“海协会”会长陈云林时再次提出了“正视现实，互不否认，为民兴利，两岸和平”这一新的16字箴言，其中“正视现实，互不否认”更进一步提出两岸要以“互不否认”的方式确立政治关系的主张。2008年12月31日，胡锦涛在“纪念《告台湾同胞书》发表30周年座谈会”上提出的“六点意见”中，开宗明义就提出“恪守一个中国，增进政治互信”的呼吁，足见大陆方面对双方“恪守一个中国”的强烈关切，以及对双方进一步“增进政治互信”的深切期待。

由此，我们可以看出，两岸双方虽然已经有了一定的政治共识，但这样的共识基础还很脆弱，双方对两岸政治现状的认知存在很大的分歧，无论是“正视现实”还是“互不否认”，无论是大陆方面对“一个中国”的坚持还是台湾方面对“中华民国”名称的关切，背后都涉及政治认知的歧异问题。因此，笔者认为，两岸双方有必要进一步重建两岸人民之间有关中国政治知识的共同基础。

1949年10月1日，毛泽东在北京天安门城楼宣布中华人民共和国中央人民政府成立，一个中国境内出现了“中华民国政府”与中华人民共和国政府两岸政权分庭抗礼的局面，这一局面延续至今。1990年代之前，由于双方均坚持“汉贼不两立”的立场，各自都以中国中央政府自居，中华人民共和国与“中华民国”两个不同的政治符号并没有成为影响两岸领土主权关系的问题。其实，明眼人都清楚，中国共产党建立新中国的主张是以推翻勾结帝国主义的反动派政权、以解放全中国为目的，使用新国号的目的是为了显示推翻旧政权的决心，并非为了割裂中国的领土和主权，中国的领土主权范围也并没有变更问题。但恰恰是这一新政权新国号问题，成为台湾岛内少数别有用心之徒挑拨人民关系的借口。某些政客甚至把两岸政权之争歪曲成“两国之争”。

60年来两岸双方虽然在国际场合各自主张代表中国，而且分别得到数量不等的国际社会成员的承认，但是，中国代表权之争与中国的领土主权客观属性是两个层面上的问题，在两岸之间的场合，中国仍然是两岸人民的共同符号。10年前，笔者曾经提出以“国家球体理论”^①来诠释两岸政治关系现状定位的主张。在今天的条件下，这一理论仍然是笔者探寻两岸共同治

^① 《两岸政治僵局的概念性解析》，《台湾研究集刊》1999年第1期。

理的知识基础之一。

我们可以把国际社会比作由 200 个左右的“国家球体”构成的“国际星系”，各“国家球体”拥有特定的领土、人民和政府，按照联合国宪章规定的国家关系轨道运行。各“国家球体”必须保持领土和主权完整性，以避免因球体崩解而出现颠簸甚至逸出轨道，造成“国际星系”的动荡不安。在政治学意义上，政权（政府）就是附着于“国家球体”表面的保护层，行使对内镇压与管理、对外保护所在球体不受外来侵害的职能。

中国是现代“国际星系”中一个重要的“国家球体”，同样是由土地、人民、政府、主权构成的一个整体。世界上绝大多数“国家球体”只有一个政权代表这个国家，而中国这一“国家球体”的球面是由中华人民共和国和“中华民国”两个竞争中的政权构成，她们分别在背靠背的空间和场合代表着中国，双方形成了事实上“一体两面”的关系。尽管两块球面附着的球体大小悬殊，却在各自的空间里行使着对内镇压与管理，对外保护的功能。由于敌对关系的性质尚未正式改变，两者之间的关系是一种“零和”的不稳定状态。无论台湾方面是否愿心平气和地接受，在目前的国际政治现实中，中国大陆方面在绝大多数场合代表着中国。同样地，无论大陆方面承认与否，台湾方面所坚持的“中华民国”这一政权符号在一些特定的场合事实上依然行使着“代表中国”的政治功能。

如果笔者以上阐述的两岸政治关系现状的知识体系言之成理，那么，所谓的“正视现实”、“互不否认”要求就不难得到满意的答案，“一个中国”原则也就不难被双方接受，“中华民国”符号问题也可以迎刃而解，和平发展背景下的两岸共同治理就值得我们乐观期待。

二、两岸共同治理的法理基础

两岸和平发展其实也是相对地维持两岸政治关系现状，搁置高阶政治争议，积极推动两岸民间关系发展的过程。或许有人会提出疑问：两岸搁置争议，进行共同治理是否有法理依据？是否会造成“两个中国”、“一中一台”的问题？

由于内战及其遗留政治对立的特殊原因，展现在两岸中国人面前的，更多的是你死我活的敌对场景，双方的交集和共识往往被“一叶障目”了。事实上，历史上长期敌对的国共双方曾经有过多次经典的合作范例：“西安

事变”后的国共联手抗日，中国人民最终苦尽甘来，迎来抗战的胜利；两蒋在台统治时期两岸共同拒绝少数西方国家提出的“两个中国”图谋，避免了更大的民族灾难；1974年1月的西沙保卫战和1988年3月的南沙保卫战期间，两岸双方的合作默契^①，捍卫了两岸的共同利益。“台独”势力坐大期间，双方共同反“独”，有效地遏阻了“台湾独立”图谋。2008年5月的“汶川大地震”、2009年8月上旬的“莫拉克风灾”，两岸双方携手并肩、彼此协助，为两岸人民带来极大的物质和精神财富。这些事例所展现出的深刻意义就在于，两岸双方除了政权对立之外，还潜藏着更高的共同价值和共同利益。

1998年8月，民进党前“立法委员”郭正亮在厦门对笔者说：“其实，中华人民共和国和‘中华民国’的领土主权是完全重叠的！”郭正亮的这句话无疑是发人深省的。“中华民国宪法”本身就是“一中宪法”，这一点连民进党的主要领导人也很清楚。1992年8月1日，李登辉主导下成立的“国家统一委员会”通过了“关于一个中国涵义的解释”：“海峡两岸均坚持‘一个中国’之原则，但双方所赋予之涵义有所不同……我方则认为‘一个中国’应指1912年成立迄今之中华民国，其主权及于整个中国，但目前之治权，则仅及于台澎金马。台湾固为中国之一部分，但大陆亦为中国之一部分。”^②即使民进党在台执政后，台湾当局依然不得不开表示：“依照‘中华民国宪法’增进两岸关系，处理两岸争议及回应对岸‘一个中国’的主张”^③，甚至陈水扁本人在2000年12月31日发表的“元旦祝辞”中也表示“依据‘中华民国宪法’，‘一个中国’原本并不是问题”^④。直到2005年2月24日的“扁宋会”，陈水扁还信誓旦旦地向宋楚瑜保证“两岸关系原则遵守‘宪法’”。从李登辉主导下制定的“关于一个中国涵义的解释”，从陈水扁所主张过的“宪法一中”都可以看出，两岸之间只是政权之争，并非真正意义上的“国与国”之争。正是因为同属一个国家，两岸除了各自内部事务外，还存在更加广泛的政治共同项，两岸寻求共同事务合作，并不违背双方所遵循的“两岸一国”法理精神。

① 参见马嫒：《两岸关系中的东南亚因素》，《东南亚研究》2002年第3期。

② 《台海两岸关系说明书》，台北，“行政院大陆委员会”编，1994年7月，第47-49页。

③ “跨党派两岸小组”结论：《三个认知，四个建议》，台湾《联合报》2000年11月27日第一版。

④ 参见拙著：《民进党意识形态研究》，九州出版社2005年2月，第154页。

胡锦涛总书记在2008年12月31日的“六点意见”中指出：“1949年以来，大陆和台湾尽管尚未统一，但不是中国领土和主权的分裂，而是上个世纪40年代中后期中国内战遗留并延续的政治对立”。笔者认为，“六点意见”的提出展现出大陆方面在两岸共同事务合作方面的积极态度。台湾方面提出的“正视现实、互不否认”要求也有可能经过具体协商达致双方均能接受的共识。两岸共同治理不仅可行，而且十分必要。与其虚耗大量资源争论根本就不存在的领土主权问题，还不如遵循两岸共同的“法理一中”原则，把精力投入两岸共同治理上。过去正面的经验和负面的教训告诉人们，如果两岸双方能够以中华民族的长远利益和根本利益这一大局为重，在两岸共同事务上进行主动而又具体的合作，两岸中国人在国际上的话语权将进一步提升，两岸和平发展的双赢愿景将在善意合作和共同利益的不断累积过程中实现。

三、两岸共同治理的游戏规则

随着内外环境的变化，两岸敌对关系开始缓和，经济合作、人员交往、文化交流日益活跃，两岸互动关系迅速增加，以往关起门来单独治理或自行其是的模式已满足不了人民的要求，两岸不得不面对共同的利益、共同的风险、共同的责任和共同的要求，开始寻求共同治理的可行性。海峡两岸两会的先后成立并随即展开接触就是最明显的例证。但是，两岸两会的功能有限，远远满足不了民众的需求。2008年春天以来，两岸关系和平发展的愿景得到双方高层的认同，更好地谋划海峡两岸共同事务问题成为可能。专业的研究人员开始有条件以最大的耐心和智慧梳理两岸共同事务，寻找两岸共同治理的共识基础、路径和模式。

在当代台湾政坛，最可悲的就是与民生相关的、复杂多元的两岸议题被简化或异化后成为岛内权力斗争最廉价的工具。“爱台湾”与“反共产”的喧嚣和煽情迷惑了人们的视线，连民进党前主席许信良也在任内因提出“大胆西进”的务实主张被扣上“卖台”的罪名。90年代中后期以来的15年时间里，深化两岸敌对，升高与中国大陆对抗的氛围弥漫全台湾，两岸关系伤痕累累，台湾工商资本和外资大量出走，国际社会对台湾的信心荡到谷底。事实已经证明，对抗的选择是一条走不通的死胡同。“两国论”和“台湾独立”的主张不仅不为岛内多数人接受，而且受到中国大陆和国际社会

强烈反对，这样的主张甚至也与台湾内部的政治逻辑和法理主张相抵触。

两岸共同事务的概念内涵非常丰富，除了两岸各自境内事务之外，与两岸相关的所有事务都可以称为“两岸共同事务”。两岸共同事务的具体内容包括两岸经济事务、法律事务、文教事务、卫生事务……甚至包括两岸相关的涉外事务、安全事务等敏感领域事务。从层次上看，这些共同事务大致可以分为国家事务、政权事务、人民事务三个不同层面。从类型上看，这些共同事务可分为两岸双方“面对面的共同事务”、“背对背的共同事务”、“肩并肩的共同事务”三个不同类型。

过去 20 多年来的两岸交流产生了大量的两岸民间共同事务，每年近 1300 多亿美金的贸易量，台湾工商企业界近千亿美金的大陆投资，每年数百万的人员往来……两岸民间性共同事务已到了无远弗界的状态。从层次上看，这些事务大多属于人民事务，而人民事务的发展必然会向公权力提出要求，两岸政权层面的共同事务也就应运而生。过去 17 年来，除了两岸民间团体自发进行的共同事务合作外，两岸政权层面的共同事务合作主要是以“白手套”的方式进行。2005 年以来，两岸政党平台成为两岸共同事务合作的新途径，而且成效显著。但是，随着两岸交流的深入，政权层面的共同事务合作（如两岸高级领导人交往、两岸共同打击犯罪等），甚至国家层面的共同事务合作（如台湾参与国际活动问题、两岸军事安全互信机制建立问题等）将提上议事日程，两岸双方都必须为此预做准备。

从类型上看，迄今为止的两岸共同事务合作主要是“面对面”类型，也就是两岸交流交往过程中产生的各种问题。未来两岸共同事务合作还将扩大“背对背”类型（如在双方各自“邦交国”全面保护两岸人民利益问题）。甚至双方有必要主动作为，在“肩并肩”类型的共同事务（如钓鱼岛问题和南海问题等）方面采取积极行动。双方可以考虑成立“两岸共同事务委员会”，共同策划、组织、协调、控制和监督两岸共同事务的合作问题。

此次台湾水灾发生后，中国大陆方面应台湾方面的要求向台湾中南部灾区提供活动板房，但由于两岸知识基础差异和岛内政客挑拨等原因，一度出现“抵制”的情况，理由是大陆的活动板房未经台湾方面检验，可能含有致癌成分甲醇等问题。后来虽经查验证明大陆产活动板房不存在安全问题，但是，类似的两岸共同事务管理制度稀缺情况在两岸交流中其实经常发生。因此，两岸双方需要共同商讨建立涉及民生问题的相关管理规范，以确保两

岸民间交流的有序和高效进行。这些管理规范的建立，最终一定会涉及行政层面的公权力行使问题，这就需要双方在共同治理的游戏规则方面进行制度创新和公权力行使的合作。

四、结 语

摆在两岸双方面前的难题是，一旦涉及公权力，就会产生敏感的政治联想，再好、再急的案子也不得不搁置下来。笔者认为，我们可能要思考将公权力的行使区分为政治性事务和行政性事务，两岸搁置争议的部分应该严格限制在高阶政治议题方面，低阶的行政层面的问题可以逐步展开交流合作，可以逐步地走向共同治理。西方政治学理论中的文官制度、技术官僚制度设立，对于两岸共同治理是有启发的。台湾方面的文官制度比较健全，政务官随选举成败决定去留，事务官则保持相对稳定，这样的设计有助于我们区分两岸交流交往的事务。两岸和平发展过程中，双方关系也是分中有合，合中有分，面对与民生相关的共同事务，可以考虑由事务层级的专业官员去处理，两岸共同治理可以不受高阶政治的影响，相对独立地建立制度化的合作机制。

我们也可以引进时下流行的公共治理思维。在公共治理的话语系统中，统治的主体则必定是政府，而治理的主体可以是政府、民间的或非政府组织。两岸共同治理的思维模式具有治理主体广泛性的优势，而两岸民间社会也是治理两岸共同事务的合适主体之一。治理是政府、公民及一些民间社会组织通过合作、协商的方式进行管理，而统治是政府运用政治权威的方式进行管理，局限性较大。治理以自愿为主，兼有强制，但是主要还是公民的认同和共识。现阶段，两岸公权力部门在处理两岸事务过程中不可避免地会遇到一些困难，笔者建议双方可以考虑在两岸事务层面对公权力的活动领域进行主动的战略收缩，让两岸民间社会的力量走到前台，发挥民间社会内在的创造力和自我约束力，处理目前公权力部门尚不便直接治理或难以直接治理的民间事务，以免出现因公权力不及造成的真空和失序。

两岸行政层级的共同治理和民间社会力的运作虽然不同于高阶政治层级的事务，但也涉及许多复杂而具体的问题，本文仅仅是提出初步的设想，仅供读者进一步研究时参考。

海峡两岸和平发展的态势与前景研究

上海国际问题研究院台港澳研究所 严安林

2008年5月以来,海峡两岸关系出现了和平发展的历史性机遇。这机遇的产生与发展,与整个国际形势的演变、中国大陆的发展和对台政策调整的成效、台湾岛内政治局势的变化以及两岸关系发展情势密切相关。本文认为,一年来,两岸关系的发展取得了重大的进展,可谓“成就不小”,“态势不错”,两岸内外形势发展继续向有利于两岸关系和平发展的方向演变,但同时也应看到,两岸和平发展所面临的形势依然复杂与多变。

一、台湾内外形势发展继续向有利于两岸关系和平发展的方向演变

(一) 台湾岛内政治形势发展继续向有利于两岸和平发展的方向演变

1. 马英九政权处于持续巩固之中。马英九当选,结束了台湾长达8年之久的民进党“台独”政权,公然挑衅性的“入联公投”等政策不会再现,马英九强调做“和平缔造者”而非“麻烦制造者”,就任后一系列内外政策动向都显示台湾政局朝着有利于两岸关系和平发展的方向演变。虽因全球金融危机、经济危机的影响,台湾经济没有能够“马上就好”,一年来马英九“拼经济”的政绩也不显著,民意支持度不高,即当选时的高得票率与就任后的低满意度形成了一个鲜明的对比,但马的领导地位还是比较稳固,多数民众表示假使重选还是会选择马,民意支持变化趋向显示马的执政状况属于“倒吃甘蔗”类型,在渐入佳境。

2. 民进党尚无法对马政权构成严重挑战。在“立委”和“总统”选举失利后,民进党失去了掌握8年的政权,现有的27个“立委”,不及“立

法院”总席次的四分之一，地方县市执政也只有7个，民进党可发挥影响的着力点不多，从而对马政权只能牵制、无法制约；陈水扁弊案在短期内难以结束，而蔡英文领导的民进党迟迟不能与陈水扁做干净的切割，使得民进党社会形象遭到重创；民进党至今不放弃“台独”主张，只在两岸关系上做非理性“为了反对而反对”，使两岸关系的发展成就成为马政权的专利；民进党内部的矛盾斗争在继续，分散了力量，对马政权的威胁并不严重。

3. 两岸关系和平发展已成为台湾主流民意。2008年“大选”表明台湾民众厌弃民进党的挑衅性“台独”政策，厌弃其挑动内部省籍—族群矛盾、分化社会的操作，求和平求发展求稳定的主流民意成就了马英九的当选。一年来，台湾民众对马英九的施政虽有不满，但对蔡英文领导下的民进党同样不满，因此尽管民进党动作频频，“呛马”连连，台湾主流民意还是对马在两岸关系上的作为评价较高，也支持马提出的两岸签署经济合作架构协议。

4. 两岸关系和平发展的态势进一步压缩“台独”的发展空间。马英九就任后，两岸大交流、大发展、大合作时代的来临，特别是2008年7月4日两岸“周末包机”、12月15日两岸“平日包机”、直航等所带的两岸“一日生活圈”的形成，两岸民众思想、文化、生活交流的日益密切与深化，统“独”矛盾退位，“两岸和平”成为主旋律。“大三通在政治上会削弱绿营的政治基础，甚至使其边缘化”。^①

（二）两岸关系和平发展已经产生与显现重大积极性作用

1. 中国大陆坚持推动两岸关系和平发展的政策与措施将不断地加强。2008年12月31日胡锦涛总书记提出的《携手推动两岸关系和平发展 同心实现中华民族伟大复兴》的重要讲话，描绘了两岸关系和平发展的路线图，而温家宝总理的政府工作报告又对2009年两岸关系的发展进行了具体的规划。

2. 两岸和平发展是现实更是趋势。两岸在经济、文化、社会等多层面的交流交往使两岸和平成为两岸民众的基本共识，两岸共同发展成为两岸民众的普遍追求。

3. 两岸的共同利益在增大，互信在增多。经过两岸间的交流合作与两会间的协商谈判，两岸之间的共同利益在增大，共识在发展，互信在增多。

^① 台湾《联合报》，2008年11月10日。

4. 两岸关系和平发展的态势对台湾社会与政局的影响在不断地深化。两岸关系走向已成为影响台湾政治的重要外在因素，两岸走向和解的趋势对蓝绿、“族群”与“省籍”对立起到缓解作用，使得台湾内部政治势力经由刺激两岸关系而挑起“族群”与“省籍”矛盾进行政治动员的效能下降。

（三）国际形势继续向有利于两岸和平发展的格局与方向演变

1. 国际社会乐见甚至支持两岸关系的和平发展。陈水扁当局推动“烽火外交”、追求激进“法理台独”路线引发台海局势的紧张，损害了美国、日本在内的国际社会在亚太地区的利益，从而希望海峡两岸和平稳定成为国际社会的共识与追求。目前，虽然国际环境依然复杂多变，但总体而言正在继续朝着有利于两岸关系和平发展的方向演变。

2. 奥巴马政府乐见两岸关系和平发展。奥巴马政府上台后，中美双边关系摆脱了自卡特政府开始的“每逢美国政府换届，中美关系就会出现曲折甚至倒退”的情况。小布什政府的对华政策和台海政策（特别是在遏制“台独”方面）被认为是较为成功的，奥巴马政府将会延续其政策的成果，两届政府的台海政策表现出一定的延续性和共同点。因此奥巴马政府的台海政策将有以下“不变”：“一个中国”政策不会变；要求两岸维持现状的政策不会变；支持两岸对话交流立场不会变；希望两岸通过和平方式解决台湾问题的立场不会变；“1+3”（一个“与台湾关系法”和三个中美联合公报）的政策框架不会变；支持台湾参与世界卫生组织的立场不会变；对台售武不会变；要求大陆撤弹、减少沿海军事部署的立场不会变；发展美台军事关系的立场不会变；支持台湾“民主制度”的立场不会变。

3. 日本对两岸关系和平发展的基本政策与立场。福田、麻生内阁对两岸关系和平发展都表示了谨慎的欢迎；周期性的经济衰退加上全球金融危机的影响使日本进入战后最严重的经济衰退期，日本财界对中国寄予高度希望。“三通”后，两岸日资企业可以相互整合，得益远大于损失；安倍、福田对华政策的改变获得了民众的支持，成为自民党执政资本，麻生内阁不会轻易地改变。目前，自民党内斗严重，对台政策系统群龙无首，官僚系统掌握对台政策制定权，相对务实理性。

4. 国际金融与经济危机下，中国亮丽的经济发展、庞大的外汇存底、负责任的国际经济行为与在一系列国际重大焦点、热点问题上能够与将要发

挥的作用，中国国际地位的不断提高与国际影响力的扩大，一方面使大陆在两岸关系中的主导能力不断增强，国际因素对两岸关系的影响力有所减弱，另一方面使美国、日本、欧洲与东南亚国家深刻地认识到中国的重要性，迫切需要务实地建立与中国战略合作性的关系，尤其是中国大陆致力于推动两岸关系和平发展的政策方向，不仅符合台海两岸地区民众的需求，而且也符合国际社会共同的政治理念与战略利益。

5. 马英九上台后务实地修补因陈水扁当局一意孤行而被损坏的台美关系，台美高层互信初步建立，台湾与日本的关系也迈出了建设性的步伐，马英九追求两岸“和平缔造者”的目标没有超越美国、日本等国际社会的期待，甚至与国际社会的期待相吻合。

6. 两岸目前与未来短时间内的重点依然在经济与社会交往层面，两岸两会的协商时程依然是“经济为先”、“民生为重”，两岸政治上的协商与发展有待时日，两岸关系的交往与发展仍然没有超出美国等国际社会所设定的底线。

二、两岸和平发展所面临的环境 依然复杂与多变

（一）美国、日本等国际社会对两岸关系未来的走向抱有疑虑

1. 台湾问题依然是美国手中的一张“牌”。“以台制华”将依然是美国的战略需求。布什下台前的 65 亿售台武器，美国众议院在“与台湾关系法”30 周年通过的“重申对台湾的支持”等显示，美国对其在两岸关系发展中作用与地位的下降是存在担忧的，支持马英九当局对国际组织活动的参与是出于美国利益的需要，同时对马英九的“外交”突破透过与大陆协商的想法，甚至对马英九使用“中华台北”名称，美国也曾表示了不同的意见。

2. 日本依然把台湾作为对中国大陆关系中的一个筹码来打。日本对马英九的“中华情结”的担忧，对马英九在钓鱼岛主权立场上的政策坚持的看法，对两岸坐下来谈后日本作用的失落感与作用的边缘化的担心等，都是未来两岸关系和平发展中值得注意的负面因素。

3. 东南亚国家希望发展与台湾的关系。因为台湾对东南亚国家的投资

超过中国大陆在当地的投资；东南亚对台湾的高科技有一定的需求；大陆对东南亚的援助不如台湾，包括在自然灾害的救助方面，这是利益的导向。此外还有政治上的考量，东南亚不少国家与中国大陆有领海争端，“以台压大陆”的意味浓厚，东南亚与台湾有传统上的关系，双方互有需要。

4. 国际社会也要求分享两岸关系和平发展的“红利”，有关国家与台湾的实质关系有所增强。

5. 马英九当局利用两岸关系和平发展的形势，积极与有关国家发展实质关系，在国际组织中不断地要价，一定程度上导致台湾问题的持续国际化，国际社会对马英九当局对外行为的同情在增大，国际社会的压力明显地由台北转向中国大陆。

（二）台湾社会中不利于两岸关系和平发展的动向值得注意

1. 当前与未来台湾蓝绿斗争焦点主要集中在两岸关系上。两岸关系走向已成为影响台湾政治社会矛盾的重要外在因素，当前两岸关系和解与岛内“省籍－族群”和解虽有良性互动关联，但刚起步，民进党和其他“台独”势力仍不放弃通过操作两岸对立与紧张以谋求转移公众对民进党人涉及弊案的关注。而民进党之所以能够以挑衅两岸为手段仍有其社会根源。因为台湾社会存在着两种集体焦虑，即一是害怕台湾被亚太地区乃至全球孤立、边缘化的焦虑，期待经由两岸僵局的打破来解决；二是恐惧台湾被大陆“吞并”的焦虑，因而对两岸关系发展持封闭、排斥、对抗性的态度，这两种焦虑正是台湾蓝绿对立的深层社会意识，虽然后一种并非主流，但民进党擅长炒作、煽动，以“爱台湾”挟持狭隘的“本土”、“主体”意识，挑动民众内心的恐惧感，这种情绪不仅短时期难以消退，而且在特殊时期还有相当大的能量。

2. 民进党的动向成为两岸关系和平发展的主要变数。民进党“台独”政权的垮台标志着“台独”势力在台湾岛内失去了利用政权力量推行“台独”的可能性，“台独”分裂活动已不再是两岸和平稳定所面临的最现实的威胁，即“台独”的现实危险性降低了，这也是两岸关系出现和平发展机遇的主要原因。但同时，岛内的“台独”势力并没有因为民进党失去政权而消失，民进党下台后稳定内部与整合的速度比外界预期得要快，其基本盘还在，无论是民进党还是整个“台独”势力依然是台湾社会与政局中的一股重要的力量，而且将在相当长的时期内存在，并且继续推行其“台独”

分裂活动，这也是两岸和平发展所面临的主要挑战。“台独”分裂势力将采取街头路线与“议会路线”相结合、“台独”活动与社会运动相结合、“台独”运动与“台独”媒体相结合等多种方式，在台湾社会推销其“台独”分裂思想与意识，从而对马团队的两岸政策形成了一定程度的牵制。

3. 岛内“台湾主体意识”浓厚，“去统化”现象仍然严重。经过李登辉、陈水扁近20年不断推行“台湾主体意识”和“台独”意识教育，民众对“国家认同”的认知已极为混乱，李登辉执政的12年（特别是后期的7年）、陈水扁执政的8年，在台湾社会培养了整整两代人“只知道台湾，不知道中国”，自认为是台湾人的比例依然相当高。台湾学者蔡玮指出：“年轻的台湾民众对大陆越来越有疏离感，以前不愿统一是对中国的政经落后反感，但如今即使中国在各方面多有改善、超越，但越来越多的人认为，中国与我无关，台湾是台湾、中国是中国。”^①“一般民众哪分得出，除非台湾独立成功，台湾始终不是个法理上的主权国家。自立和独立是不同的概念。”“即使马英九当选，但台湾社会仍在缓慢地往异化的方向发展，主张统一变成异类，政权与国家不分”。^②而且马英九上台以来，以“中华民国”为主要符号的“台湾主体意识”将会持续存在并继续发展，而马英九也尚未对“偏向‘台独’的台湾主体意识”采取显著的消解措施。这也是2008年若干民调中出现“‘独’微升、统微降、维持现状占大多数”的要因。

4. “独派”势力在加速整合与集结。在两岸经济、社会与文化层面的加速整合下，“台独”力量也在加快整合的步伐。以“台湾社”为主组织的“8·30”、“10·25”两场游行，民进党针对陈云林访台而采取的极端暴力行动，都显示了“台独”分裂势力的“借题发挥”，并由此而进行“台独”动员。各种“台独”势力正在加紧进行组织、行动以至舆论宣传上的整合。

（三）两岸关系和平发展阶段中存在着不容忽视的问题与矛盾

1. 两岸日益增长的和平发展态势与台湾民众中“台湾主体意识”的同步成长将是新阶段两岸关系中的主要矛盾，并将贯穿和平发展阶段的始终。马英九执政后，两岸关系呈现和平发展的基本态势，这一态势在可预见的未来还将不断地增长，这是由两岸关系和平发展的基本格局、发展动因与时代

^① 蔡逸儒：《两岸需积极培养统一的新生力量》，新加坡《联合早报》，2009年3月19日。

^② 蔡逸儒：《两岸需积极培养统一的新生力量》，新加坡《联合早报》，2009年3月19日。

潮流、国际环境所决定的。但同时也要看到，由于李登辉 12 年当政所推动的“台湾国家化”运动与民进党执政 8 年所塑造的“台湾主体性”意识在台湾社会已经形成了一定的气候，马英九上台后以“中华民国”为主要符号的“台湾主体性”意识不仅持续存在，而且有可能继续发展，从而与和平发展态势构成两岸和平发展新阶段中的主要矛盾，并在相当长的时期内存在。

2. 两岸间主要矛盾近期的表现是日益增长的和平发展态势与短期内难以满足台湾民众要求经济“马上好”之间的矛盾。马英九上台后两岸政治关系有较大改善，但台湾经济由于国际经济危机的影响却无法随两岸政治关系的缓和同步好转，即两岸和平发展的态势与台湾经济的直接关联性并不很大。而台湾一般民众都是“功利主义者”，尤其是民进党的许多支持者是经济上的弱势，对“大三通”的效果宁愿相信绿营说法，即“大三通”后台湾经济会更衰败、失业会更严重，对“三通”自然产生强烈的危机感与排斥感。因此，两岸和平发展的态势与台湾经济不能“马上好”的落差须引起充分注意，并采取措施给予解决，要让两岸民众尤其是台湾民众尽快享受到两岸和平发展的“红利”。

3. 统“独”矛盾不再是两岸关系中主要矛盾的发展态势对两岸和平发展有利，但对两岸最终统一也有负面与不利影响。由于“台独”在台湾岛内政治斗争中的“工具”性质下降，岛内与两岸间的统“独”矛盾已不再是主要矛盾。在两岸和平发展的局面下，统“独”矛盾的淡化有利于两岸和平发展框架的建立，但从长远看，统“独”矛盾的淡化也有利于台湾事实上“独立”地位的巩固与强化。

4. 马英九与大陆的共同利益在增大，互信在增多，但两岸彼此间的矛盾也开始凸显，马英九甚至也开始用民进党作“筹码”来压大陆。

三、两岸应共同维护、巩固 与发展和平发展新格局

当前与未来一段时间内，对台工作的中心任务是抓住机遇，推动两岸关系和平发展大格局的形成，并使之成为不可逆转的趋势：

（一）巩固基础

巩固两岸双方均坚持的“九二共识”的政治基础，一是防止两岸关系和平发展局面出现反复，二是坚持进行反对“台独”的斗争，反“独”尽管已非主要任务，但还是一项必不可少的重要工作，要反对与遏制“台独”势力的可能反扑；三是促使国民党执政地位巩固化与长期化，确保两岸关系和平发展的机遇期。

（二）搭建框架

搭建两岸关系和平发展的制度化框架，既需要经济交流与合作的机制化，需要两岸文化交流与两岸人员往来的密切化，也需要军事安全互信机制化。

（三）充实内涵

充实两岸关系和平发展的内涵，通过两岸“大交流”充实两岸和平发展的经济基础、思想文化基础与人员往来等社会基础，实现两岸经贸关系正常化。

（四）扩大认同

扩大与提升两岸民众对两岸和平发展的共同认同，两岸共同价值观的认同，两岸思想文化的共同认同，扩大国际社会对两岸和平发展的认同，最大限度地减少国际势力插手两岸事务的可能。两岸和平发展需要国际社会的理解与支持，要努力发展与主要大国等长期稳定的友好合作关系，扩大共同利益。

海峡两岸关系“和平发展”论

中南财经政法大学党史党建研究所 张春英

“和平”与“发展”四个字，是改革开放之初，邓小平对世界形势和发展趋势的新判断，从而成为中国改革开放和现代化建设的依据之一。当今，“和平发展”又成为海峡两岸关系发展的主题。这一论断，是党的对台政策和实践30年来经验的总结，是今后两岸关系发展的推动力，也是两岸通向和平统一的必经之路。本文拟围绕“和平发展”的问题作一初步探讨，以求教于学术界同仁。

一、两岸关系和平发展主张的提出

“和平发展”，顾名思义，首先是和平，海峡两岸要和平不要战争；其次是发展，通过两岸经贸、文化、教育等各方面的交流与合作，达到共同发展，互利双赢。胡锦涛总书记在党的十七大报告中指出：“牢牢把握两岸关系和平发展的主题，真诚为两岸同胞谋福祉、为台海地区谋和平，维护国家主权和领土完整，维护中华民族根本利益”。^①这是对两岸关系和平发展的科学界定。两岸关系和平发展的思想主张，有一个形成和发展的过程，它是祖国大陆在推进“和平统一，一国两制”的过程中得以体现，在新的形势下党的对台工作新的决策中，逐步形成和明确的。

1. 两岸关系“和平发展”的思想主张体现在党的对台政策中

1979年1月1日，全国人大常委会发表《告台湾同胞书》，宣告了“和平统一”祖国的大政方针，提出通过谈判结束两岸军事对峙，首倡两岸“通航通邮”及“发展贸易，互通有无，进行经济交流”。^②标志着祖国大

^① 《人民日报》2007年10月25日。

^② 《人民日报》1979年1月1日。

陆的对台政策和实践进入新的历史时期。1981年9月30日，叶剑英委员长向新华社记者发表谈话，提出实现祖国和平统一的“九条方针”，建议通过谈判实行第三次合作，共同完成祖国统一大业；两岸“三通”，进行“探亲、旅游以及开展学术、文化、体育交流”，“欢迎台湾工商界人士回祖国大陆投资，兴办各种经济事业，保证其合法权益和利润”，同时提出了“一国两制”的雏形。在此，两岸“和平”与“发展”的思想得以体现。80年代初，邓小平集中论述了“一国两制”构想，其本质特征就是“不是大陆把台湾吃掉，当然也不能是台湾把大陆吃掉”，^① 在一个中国前提下实现祖国统一后，大陆实行社会主义制度和台湾的资本主义两种制度长期共存，共同发展。由此看来，“和平统一，一国两制”的基本方针本身就蕴含着两岸“和平发展”的意义。

祖国大陆积极主动地采取一系列政策措施，努力打破僵局，促进两岸关系的缓和。1987年11月台湾当局决定开放民众赴大陆探亲，两岸同胞长达38年之久的隔绝状态终于被打破。台湾同胞经过港澳等地区前来大陆从事各项交流活动，出现一波一波的“大陆热”。

20世纪90年代，在祖国大陆“和平统一，一国两制”方针指引和积极推动下，两岸经贸交流和人员往来有了较大的发展，初步出现互利互补的局面。但岛内“台独”势力开始膨胀，成为祖国和平统一的障碍。为了巩固两岸关系发展的成果，排除“台独”的干扰，推动祖国和平统一进程，1993年9月，国务院台湾事务办公室、国务院新闻办公室发布《台湾问题与中国统一》白皮书，说明了台湾问题的由来及现状，阐明了中国政府关于台湾问题的基本立场和方针政策。白皮书提出：“鉴于两岸的现实状况，中国政府主张在实现统一之前，双方按照相互尊重、互补互利的原则，积极推动两岸经济合作和各项交往，进行直接通邮、通商、通航和双向交流，为国家和平统一创造条件。”^② 这里提出的“为国家和平统一创造条件”可以理解是两岸和平发展的过程。1995年，江泽民发表《为促进祖国统一大业的完成而继续奋斗》的讲话，提出对台“八项主张”，指出：“作为第一步，双方可先就在一个中国的原则下，正式结束两岸敌对状态进行谈判，并达成协议。在此基础上，共同承担义务，维护中国的主权和领土完整，并对今后

^① 《邓小平文选》第三卷，人民出版社，1993年，第31页。

^② 《人民日报》1993年9月1日。

两岸关系的发展进行规划”。^① 这里“对今后两岸关系的发展进行规划”，具有构建两岸和平发展框架的思想含意。

2. 两岸关系“和平发展”主张的明确提出

进入 21 世纪，台湾岛内政局发生重大变化，主张“台独”的民进党上台后，大搞“去中国化”的“渐进式台独”，大肆推动以“公投”、“制宪”为特征的“法理台独”，两岸关系面临严峻挑战，维护台海和平与稳定的任务突显出来。同时，岛内反对“台独”、赞成发展两岸关系的积极力量也在积聚，求和平、求稳定、求发展仍然是岛内的主流民意。面对新的形势，中国共产党把握时代发展的脉搏，深刻认识两岸关系发展的规律，对台工作作出重大决策部署，提出一系列新主张新举措。祖国大陆对台工作的重点，一是反对和遏制“台独”，二是做好台湾民众的工作，大力发展两岸经贸交流与合作。在这一过程中，明确提出两岸关系和平发展的主张。

2005 年 3 月 4 日，胡锦涛就新形势下发展两岸关系提出的四点意见，关于两岸谈判，列举了“两岸关系和平稳定发展的框架”的议题。^② 紧接着，十届人大三次会议通过《反分裂国家法》，该法第七条关于两岸协商谈判事项中，提出“发展两岸关系的规划”、“和平统一的步骤和安排”。这样，“两岸关系和平发展”的思想主张初步形成。

2005 年 4 月至 7 月，中共邀请台湾泛蓝三党先后访问大陆，在“九二共识”基础上联手遏制“台独”，共同发展两岸关系。国共两党领导人举行历史性会谈，达成“两岸和平发展共同愿景”，提出：“和平与发展是 21 世纪的潮流，两岸关系和平发展符合两岸同胞的共同利益，也符合亚太地区和世界的利益。”^③ 首次明确提出“两岸关系和平发展”的概念和主张，深得台湾主流民意的赞同。2006 年和 2007 年，国共两党连续举办三次“两岸经贸文化论坛”，出台一系列发展两岸关系和惠及广大台湾同胞实际利益的政策措施。党的对台工作新的政策措施产生良好的效果。在这一形势下，胡锦涛总书记在党的十七大报告中提出：“牢牢把握两岸关系和平发展的主题，真诚为两岸同胞谋福祉、为台海地区谋和平，维护国家主权和领土完整，维护中华民族根本利益”，并郑重呼吁：“在一个中国原则的基础上，协商正

^① 《人民日报》1995 年 1 月 31 日。

^② 《人民日报》2005 年 3 月 5 日。

^③ 《人民日报》2005 年 4 月 29 日。

式结束两岸敌对状态，达成和平协议，构建两岸关系和平发展框架，开创两岸关系和平发展新局面。”^①至此，“两岸关系和平发展”的基础、内涵、目的、方式等，均明确表述。

2008年3月，台湾实现第二次政党轮替，国民党重新取得台湾执政权，台湾局势发生重大积极变化，两岸关系迎来难得的历史机遇，随之通过两会谈判，两岸直接“三通”实现，两岸关系出现和平发展的新前景。

由此可见，两岸关系和平发展的思想主张是在推进“和平统一，一国两制”的过程中逐步形成的；是在凝聚两岸同胞反“台独”和主张发展两岸关系的积极力量过程中明确的。它既是党的对台政策和实践30年来经验的总结，也是在新形势下对两岸关系的发展作出的符合实际的判断和决策，并在实践中得以验证。

二、构建两岸关系和平发展框架

构建两岸关系和平发展框架，是为两岸关系的和平发展进行制度性的整体设计，通过建立各种交流合作机制，使两岸关系的发展走上正常化轨道。

一是坚持体现一个中国原则的“九二共识”是构建两岸关系和平发展框架的基础。“九二共识”是1992年两岸达成的各自以口头方式表述“海峡两岸均坚持一个中国原则”的共识。在此基础上，1993年大陆海协会和台湾海基会举行了举世瞩目的“汪辜会谈”，实现了两岸关系历史性的突破。但是，由于李登辉提出“两国论”、民进党陈水扁上台后不承认“九二共识”，致使两会的协商机制长期被搁置，两岸关系也停滞不前。为了打破僵局，推动两岸协商对话的实现，祖国大陆本着最大的诚意，于2000年5月首次表示：只要台湾当局明确承诺“九二共识”，两会即可重开谈判。^②此后，祖国大陆多次表示这一意愿。2005年3月，胡锦涛就新形势下发展两岸关系提出“四点意见”指出：只要台湾当局承认“九二共识”，两岸即可恢复对话和谈判，包括两岸关系和平稳定发展的框架等议题。2005年4、5月，连宋访大陆时，“胡连会”发布“两岸和平发展共同愿景”提出：

① 《人民日报》2007年10月25日。

② 《人民日报》2000年5月21日。

“坚持‘九二共识’”，“是两党的共同主张”。^① 2008年5月马英九正式就任台湾地区领导人后，国民党主席吴伯雄旋即访问大陆。国共两党把握历史机遇，继续依循和落实“两岸和平发展共同愿景”，开创两岸和平发展新局面。“胡吴会”中，胡锦涛强调：“建立互信，这对推动两岸关系和平发展至关重要。反对‘台独’，坚持‘九二共识’，是双方建立互信的根本基础。”^② 当前“九二共识”已经成为两会复谈“三通”及推进两岸和平发展的根本性基础。

二是达成和平协议是构建两岸关系和平发展框架的保证。众所周知，自20世纪50年代前后台湾问题形成后，两岸就长期处于政治和军事的对立、对峙状态。80年代以后，两岸关系由缓和到交往交流，出现良好的发展势头，但并没有正式达成和平协议，两岸关系时有动荡。民进党陈水扁上台后，为推行“台独”，在军事上穷兵黩武，大量购买先进武器，叫嚣“决战境外”，引发岛内社会不安和民众强烈反对。祖国大陆实行和平统一方针，但由于“台独”活动嚣张，并不承诺放弃使用武力。两岸在军事上仍处于对峙局面。两岸只有达成和平协议，正式结束“敌对状态”，才能有效遏制“台独”；只有达成和平协议，双方军事对峙才能转变为一致对外，共同承担义务，维护中国的主权和领土完整；只有达成和平协议，才能对今后两岸关系的发展进行全面的规划。所以，达成和平协议是构建两岸和平发展框架的关键。“促进正式结束敌对状态、达成和平协议”，是“两岸和平发展愿景”提出的目标，已成为两岸双方的共同主张。胡锦涛在党的十七大呼吁两岸“达成和平协议，构建两岸关系和平发展框架”。2008年12月31日，胡锦涛在纪念《告台湾同胞书》发表30周年座谈会上的讲话中提出“六点主张”，其中第六项即是“结束敌对状态，达成和平协议”，指出：“为有利于稳定台海局势，减轻军事安全顾虑，两岸可以实时就军事问题进行接触交流，探讨建立军事安全互信机制问题”，再次呼吁“在一个中国原则的基础上，协商正式结束两岸敌对状态，达成和平协议，构建两岸关系和平发展框架”。^③

三是进行制度性整体设计，建立各种交流合作机制，是构建两岸关系和

^① 《人民日报》2005年4月30日。

^② 《人民日报》2008年5月29日。

^③ 《人民日报》2009年1月1日。

平发展框架的核心内容。两岸关系和平发展的主题是为两岸同胞谋福祉、为台海地区谋和平。要做到这一点就需要有制度性的保障。因此，两岸关系和平发展框架必须建立两岸各种合作机制之上。如“两会”协商机制、经济合作机制、政党交流机制、两岸高层会晤和磋商机制、军事互信机制等等。这一系列制度性交流机制，有的已经实现，有的正在酝酿，有的还有待时机的成熟。例如“两会”协商机制，2008年台湾局势发生重大积极变化后，6月，大陆海协会和台湾海基会即在“九二共识”基础上，在北京恢复协商谈判机制，通过三次“陈江会”，共达成九项协议及一项共识，两岸同胞盼望多年的直接“三通”变为现实，为开创两岸和平发展的新局面创造了条件。再如政党交流机制，自2005年连宋访大陆后，两岸政党交流机制建立起来，其后又创建“国共论坛”机制，成为国共两党高层对话和两岸各界人士共商两岸发展大计的平台。2009年5月，两岸各界创办“海峡论坛”，成为两岸民间参与和互动的平台。按照2008年5月“胡吴会”时胡锦涛提出的“建立互信、搁置争议、求同存异、共创双赢”“十六字”方针，两岸达成“先经济后政治”、“先易后难”、循序渐进的共识，当前，为全面加强两岸经济的交流与合作，共同应对国际金融危机的冲击，两岸正在酝酿、推动经济合作协定的商谈，为建立具有中国特色的两岸经济合作机制打下基础。

总之，构建两岸关系和平发展框架是一个系统工程，既要抓住当前两岸关系难得的发展机遇，也要把握节奏、积累经验、逐步完善。如“两岸可以就国家尚未统一的特殊情况下的政治关系、建立两岸军事安全互信机制问题进行务实探讨”。^①表明祖国大陆方面对解决问题的积极思考以及破解难题的勇气。

三、两岸关系和平发展是一个 独立发展的过渡阶段

两岸关系和平发展的性质是什么？笔者认为，两岸关系和平发展是两岸关系发展的必要阶段，“和平发展”的前途就是“和平统一”。只有通过和平发展的阶段，才能实现“和平统一、一国两制”的最终目标。这是两岸

^① 《胡锦涛与吴伯雄会谈发表六点重要意见》，见《人民日报》2009年5月27日。

关系发展的趋势和规律。

1. 现阶段在台湾实施“一国两制”的条件还未成熟

“和平统一，一国两制”是解决台湾问题的基本方针。“一国两制”构想是祖国大陆根据两岸的实际所作出的合情合理的选择，是两岸统一的最佳方式。“最佳”主要体现在：既充分尊重了台湾的历史发展和现实状况，保障了台湾人民的根本利益，又维护了国家主权的统一和领土的完整，保证了国家利益的最大化。按照“一国两制”实现祖国和平统一，符合中华民族的根本利益。然而，两岸关系 30 年的发展实践表明，现阶段在台湾实施“一国两制”还存在一定的障碍和困难，主要表现在：

一是岛内顽固“台独”势力疯狂推行分裂祖国的“台独”活动，成为两岸和平统一和实施“一国两制”的最大障碍。“台独”的成因具有复杂的社会历史因素：既有日本殖民统治时期实施“皇民化运动”的影响，也有战后至五六十年代外国势力干涉中国内政、妄图分离台湾的持续效力，还有岛内一些人士为追求所谓民主自由而误入歧路的后续作用，更有某些政客为了某个政治团体或一己私利的恶意操纵。“台独”思潮和活动早在 20 世纪 50 年代前后在美国的操纵和扶植下出现。“两蒋”时代，国民党当局坚决打压，“台独”在岛内无立足之地，不得不流窜海外苟延残喘。90 年代，在李登辉纵容下，“台独”死灰复燃，形成一股政治势力。民进党陈水扁上台后，“台独”冒险活动猖獗一时。这些极大地威胁着台海乃至亚太地区的和平稳定，严重破坏了海峡两岸关系的发展和祖国和平统一的进程。现在，虽然民进党陈水扁因搞“台独”遭到台湾人民的唾弃而下台，但其中极少数顽固“台独”分子还有搞“台独”和蛊惑人心的动能。在台湾政党政治的条件下，在一定时机，“台独”也有重新上台的可能性。遏制“台独”这一障碍，仍是当前党的对台工作的重要环节。

二是岛内大多数民众希望两岸和平发展，但还没有达到认知和接受“一国两制”的程度。众所周知，海峡两岸在不同的社会制度和意识形态的条件下隔绝数十年，两岸人民缺乏了解，存在一定的隔阂。自 20 世纪 80 年代后期以来，两岸在经贸、文化、人员等方面出现交往交流的新局面，在两岸关系上，绝大多数台湾民众希望和平、稳定、发展，反对“急独”也不愿“急统”，更不愿看到两岸兵戎相见、骨肉相残。另外，20 年来，由于李登辉、陈水扁当局不当的宣传，广大台湾同胞并没有真正了解实施“一国两制”所带来的好处。这也需要时日逐渐磨合。

三是两岸关系发展中还存在“一时不易解决”的问题。^①例如，由于历史的原因，国共两党对“一个中国”原则的政治含义还有歧见。暂时搁置分歧反而有利于两岸关系的发展。当前，“九二共识”和反对“台独”成为国共两党和台湾国民党新当局上台后，海峡两岸关系和平发展的基础。而类似的一些历史遗留问题或现实问题中的一些症结，还需双方务实面对，在和平发展的过程中，在建立互信的基础上，发挥政治智慧，寻求妥善解决的方法。

另外，在国际上，还有一些反华势力不愿看到中国的统一和强大，也在千方百计从中作梗。

正因为两岸关系发展中有上述复杂的情况存在，所以，“和平统一，一国两制”的实现，并不能一蹴而就，要循序渐进分阶段推进。

2. 必须有一个过渡性的独立发展阶段存在

笔者认为，从宏观上看，如果将1979年以来的两岸关系的发展划分为阶段，大致可分三个阶段：（1）缓和和交往交流阶段（自1979年1月1日全国人大常委会发布《告台湾同胞书》起）；（2）和平发展阶段（自2005年连宋访大陆，国共两党共同发布“两岸和平发展共同愿景”起）；（3）“和平统一”阶段（“和平统一，一国两制”的最终实现）。在这三个阶段中，缓和和交往交流阶段是两岸关系发展的起始阶段，已经走过20多年的历程，其中，经贸文化和人员的交流合作是主体，但基本处于间接、单向及不平衡状态。“和平发展阶段”是两岸关系相对稳定并走向平衡的发展阶段，也是通向“和平统一”的过渡阶段。如同港澳回归过程中也有过渡阶段一样。以香港为例，1984年中英双方就香港问题签署联合声明，确定了香港回归中国及“一国两制”原则等基本方针政策，然而中国政府没有马上收回香港，而是进入了15年过渡期（从1982年算起）。在此期间双方不断磋商政权交接事务，而中方充分咨询香港各界，于1990年完成了香港基本法的立法工作。通过过渡时期的各项工作，稳定了香港人心，坚定了港人治港的信念，保证了香港平稳顺利地回归，并为回归后继续保持香港的繁荣稳定奠定了基础。港澳实施“一国两制”的实践表明，过渡期必不可少。在台湾问题上，这一成功经验是可以借鉴的。

^① 《中共中央总书记胡锦涛同中国国民党主席吴伯雄举行会谈》，《人民日报》2008年5月29日。

“和平发展”是两岸关系发展过程必不可少的发展阶段，既具有独立性，也具有过渡性。

首先，在这一阶段，两岸关系发展的政治基础是“九二共识”。“九二共识”的独特性在于，它既体现了一个中国的原则，又暂时搁置了“一中”究竟何指的政治歧义；它在国共两党有关“一中”原则之间接触和游离，是一个中间性的、过渡性的政治基础。

其次，两岸关系和平发展方针的独特性和过渡性。2008年5月，在国共峰会“胡吴会”中，胡锦涛首度提出“建立互信、搁置争议、求同存异、共创双赢”的“十六字”方针；吴伯雄也提出在“九二共识”基础上“搁置争议、追求双赢”的主张。胡锦涛强调，这一方针“对推动两岸关系和平发展至关重要”，并对此作了精辟的解析。他说：“反对‘台独’、坚持‘九二共识’，是双方建立互信的政治基础。只要在这个核心问题上立场一致，其他事情都好商量。”他还对历史遗留和现实中一时不易解决的症结问题作了重点说明，强调要务实面对，发挥政治智慧“搁置争议”，“有了互信，再加上搁置争议，双方就能够求同存异，也就能够通过交流和协商不断积累共识、共创双赢”。^①“十六字”方针中，有八个字说的是“同”，有八个字说的是“异”，异同对等，说明在和平发展阶段，还有大量的历史和现实症结问题需要解决。因此，和平发展阶段，也是两岸由“异”向“同”转化、过渡的阶段。

再次，两岸关系和平发展任务的长期性。两岸关系和平发展的主题即任务，一是为两岸同胞谋福祉，二是为台海地区谋和平。这一历史性任务表明，两岸关系和平发展不是一个短期的概念，而是一个相当长的时期。究竟有多长？取决于两岸人民共同努力的结果。

由此可见，两岸关系的和平发展，必将是一个大交流、大合作、大融合和大发展的新阶段，待条件成熟，两岸必将由经济上的融合迈向政治上的统一；由“和平发展”阶段而过渡到“和平统一，一国两制”的最高境界。这是两岸关系和平发展的必然趋势，是两岸关系和平发展蕴藏的必然规律。

^① 《人民日报》2008年5月29日。

两岸关系和平发展形势下的 台湾民意分析

福建省社会科学院现代台湾研究所 叶世明

理解、掌握台湾的主流民意取向，并据此采取相应的政策与做法，是推动两岸关系进一步和平发展的重要条件。笔者认为，经由民意的本质及台湾社会心理环境、台湾各种媒体、机构进行长期、持续、多角度、多面向的民意调查，应是观察研究台湾民意取向的重要参考依据。同时，关于台湾民意的理解，特别是关联到两岸政治关系的民意，我们需要重视非经济因素的影响，即应认识到人们的行为中意识形态和感情因素之重要性。把握两岸和平发展形势下的台湾民意走向，应密切关注、深入研析台湾民意的动态与静态，并作出准确判断。

一、民意及其本质

1. 何谓“民意”

所谓的“民意”，它的定义很多，西方学者归为五类：（1）民意是个人意见的集合；（2）民意是多数人信仰的反映；（3）民意是建立在团体利益的冲突上；（4）民意是媒体与精英的意见；（5）民意是一种虚构。一般的含意是指公民共同的意思、意志。依照上述的观点来说，是指具有行为要件的人们之意思，亦即有动机、目的和相应手段的意思表示，有条件则付诸行为的公意。所以民意与社会公共政策之间有直接关系，它将直接影响、左右公共政策的形成，同时，公共政策也将反映民意的走向。它包含了五项要素：（1）一项问题的出现，即须有“问题”出现后才会有民意。民意必须是对一项特殊问题所表达的观点，而这项问题是有不同看法的。（2）公众的性质。不同的问题会形成不同的公众，在形式上，各项问题的公众是各自独立的，代表不同的意见。就一个人而言，在某项问题上，他与别人分属不

同的公众，但在另一项问题上，他可能又与别人属于同一公众，所以不同的公众，其成员是可能重叠的。(3) 公众偏好的综合，简言之，指公众对某项问题的意见之总和。(4) 意见的表达。也就是说是针对某一问题所产生的众多观点之表达。(5) 参与的人数，指与问题相关的公众之数量。民意的目标是要影响公共政策的过程。如果对某一问题的看法，人多势众时，其意见会被关注并采纳。此外，民意还有强度、稳定性与流动性、隐性与显性的特性。基于长期所持有的社会政治价值、意识形态或信仰而展现的意见，常具有稳定性，改变不易或较缓慢。一定意义上，民意又是各种政治势力培植与制造的结果。为什么“民意”会如此摇摆不定，在于民意是一种“产品”，是受政治左右，被制造出来的。而通过民意调查来探知民意，就是想要获得民意的形态或结构，以作为决策的参考或依据。通常根据方向（如赞成或反对）与强度（如非常赞成、有点赞成、有点反对、非常反对）两个层面，可以把民众对特殊问题的意见表达出来，而通过统计分析与曲线绘出三个民意的基本形态，即J形民意结构，（一边多、一边少），钟形民意结构（中间人数最多，两边少），U形民意的形态，即单峰、双峰（两边赞成人数相当），形成两极化的意见。^①

二、台湾民意的社会及心理环境 ——以中南部民意及成因为例

台湾民意的形成与其特定的社会心理环境密切相关。台湾中南部地区的民意与台湾主流民意之间存在一定的差异，更是有力地证实了这一观点。下面借用韦伯（Max Weber）的社会科学有关理解行为方法论，以台湾中南部民意及成因为例，来进一步分析探讨台湾民意的社会心理环境。

根据台湾“中选会”统计的数据表明，从2000年起，在台湾地区的各项选举中，民进党在整个台湾地区的得票率维持在42%以上，但是，在台湾的中南部地区，民进党的得票率却总是超过这个平均得票率，揭示了南北民众投票行为的差异性。中南部民意的社会心理环境是由于本省人占多数的“省籍——族群”分布，民众带有浓烈的悲情意识；相较于北部，平均受教育程度较低，观念上显得保守些、地域派系意识较浓；具有更厚重、强烈的

^① 陈义彦、洪永泰等：《民意调查》，台湾，五南图书出版公司，第1-25页，2001年。

本土意识；再加上，历史上形成的社会经济状况、民进党的多年耕耘，便形成了其所持有的特定社会政治价值、意识形态或信仰，这种意见常具有稳定性，改变不易或较缓慢，并在岛内的各项重大政治活动或民意调查中表现得淋漓尽致。一定意义上，如前所述，民意又是各种政治势力培植与制造的结果。“民意”是一种“产品”，是受政治左右，被制造出来的。因此，在选战的过程中，“泛绿”的价值合理之意识形态诉求和招数在中南部得以主导选情。一般所了解的台湾主流民意，即台湾民众期望和平、稳定、发展的台湾民意，是一项合理、理性的民众意愿，却未必能照实在台湾中南部得以体现。^①

三、台湾民意的动态与静态

1. 台湾民意的动态

主流民意是民众主体意向的综合表现，台湾民众对于两岸关系发展的态度逐年趋向务实。发展经济，改善民生已成为台湾民众当下最为迫切的需要，而发展经济需要和平宽松的外部环境，并须同经济持续高速发展的大陆加强经贸往来才能摆脱目前的经济发展困境，认同和支持两岸关系和平发展已成为海峡两岸的民意主流。无论从民意的本质看，还是从民调反映的现实、两岸关系的变化看，台湾的主流民意在发生微妙的变化。经济与民生议题开始压过意识形态议题，民意从高度意识形态化转向务实的经济与民生问题，也显示了陈水扁极“独”路线丧失人心，一个贪渎的政权终于被民意抛弃，在吸取意识形态施政的惨痛教训后，民众也迫切需要和平稳定、需要经济发展。改善两岸关系与促进“三通”成了正面诉求，以和平发展作为两岸关系的主题，已经成为台湾主流民意和执政者的基本立场。用意识形态绑架民意的做法失效，台湾民众乐见两岸关系趋于缓和，不仅对台当局维持两岸和平稳定深具信心，也对未来两岸的发展表示乐观。对于两岸两会商谈并推动两岸关系的政策措施，民意变得更理解。^② 目前台湾主流意见是希望两岸在和平发展共同愿景下，加强交流、互助、善意的累积、加强彼此的诚信。这一变化反映两岸关系的发展与台湾民意密切相关，或可说是台湾主流

^① 刘进庆：《两岸关系与台湾民意之研究》，中国网。

^② 章念弛：《从台湾两场选举看台湾主流民意变化》。

民意的选择的结果。从更深的层次上看,应源自于台湾人民割不断、磨不掉的民族情感和历史文化渊源,以及两岸血浓于水的宗亲关系。这是无论时空如何变化均会积淀沉潜于台湾人民内心深处的集体记忆。虽然台湾的本土意识深入人心,但本土意识扩展了范围,丰富了内容,不再限于一个本土政党,也已从脱离大陆的政治诉求到趋向大陆的“经济合作”。对现实经济实惠的理性追求,不再是极端的非理性躁动和空洞的政治口号,而是冷静客观的现实分析和改善生活的务实行动。台湾民意正在逐渐走出对历史认识的误区,民众从原来高度意识形态化转为务实的经济与民生问题,回归理性,务实,质朴的本性。^①

2. 台湾民意的静态

和平发展是世界性潮流,也是两岸关系发展的必然选择。在和平发展的过程中寻求两岸问题的解决之道,最终造福于两岸同胞,这个理念受到两岸广泛的赞同,因为这是两岸的主流民意。但也应该清醒看到,台湾民众的认同意识是处于复杂、矛盾的纠葛情节之中。台湾民众心态也反映了民意所具有的复杂性、多元性和易变性的共有特点以及在特有的社会心理环境下形成的特殊性。近年来,经过多次选举和政党轮替,台湾主体性意识已深入到台湾民间,主张台湾主体性意识的认同得到强化,台湾优先成为各党共识,不可否认所谓的台湾(人)意识披盖了台湾社会,它成为台湾社会的主流意识,不受经济好坏和政党轮替的影响。同时,我们应该看到台湾主流民意中仍有许多不理性的盲点,还有与我们的主张格格不入的民意,主张“台独”的民进党还有500多万支持者。在2008年3月的台湾地区领导人选举中,有近553万的选民支持民进党提出的“入联公投”,虽然最后“入联公投”因为没有达到法定票数而被宣告无效,但是占了台湾总人口近四分之一的人支持具有“法理台独”性质的“入联公投”却值得我们深思。而且也应看到,目前岛内多数人仍不希望立即统一,反对“一国两制”的人数仍大过支持者。民进党作为台湾本土性政党,目前仍有高达40%的民意支持。特别是深绿势力强大的南部地区,民进党仍然拥有绝对优势,加上民进党长期自诩为拥有本土主流政党的发言权,民进党及其所代表的泛绿力量在台湾政治生态中的影响和作用不可小觑。而且主张“台独”、敌视大陆的意识在台湾仍有一定的社会基础,蓝绿对决的社会基础根深蒂固,泛绿基本盘仍未发

^① 陈恩:《新形势下两岸关系和平发展的机遇和挑战》,2008年9月23日,华夏经纬网。

生实质性的变化，而现在台湾部分民众对两岸关系的前景仍抱有疑虑和观望心理，民进党很可能打悲情牌，甚至用诉诸街头抗争的方式来影响甚至杯葛国民党在两岸关系上一系列政策及措施的落实，从而对两岸关系和平发展构成新的冲击和挑战。从长远来看，由于台湾已形成蓝绿阵营和双峰社会这一特殊结构，具有相当的稳定性，民进党仍有较大发展空间。只要民进党政策调整到位，其支持度和影响力仍会从低谷回升，台湾不排除会出现又一次政党轮替。据台湾年代电视台于2008年8月所作的一项调查显示，只有12.2%的台湾民众不认为台湾是一个主权独立的国家，正是这一原因，提出保卫本土政权，使民进党对相当部分民众具有影响力。民进党根植于本土意识之中是其虽经历选举低谷而基本盘始终不散的重要原因，也决定了民进党在败选后仍在岛内有相当大的政治操作空间。而在本土意识浓厚的情况下，本来以统一为终极目标的国民党，在近年来实际上实施和完成了它的本土转型，并认为它不能脱离台湾政治现状和民意基础。从另一个角度看，台湾一般民众由于两岸长期的社会隔绝，在感情上对大陆的祖国情日益风化，情况相当严重。即使包括出生在大陆，依然有或多或少中国情怀的民众，皈依本土和认同台湾的主体性，与民进党支持者并无本质差异。在现阶段，即使是大陆柔性对台政策的诉求，也未必能够达到主观希冀获得的政策效应，对此我们需要有更清醒的把握和更清晰的认识。也就是说，剔除极少数的急统派和急“独”派，台湾“朝野”主要政治势力对于台海现状维护和维持的坚持，基本立场并不存在本质性的分歧。^①

基于上述分析，一定意义上，台湾民意呈现其稳定性，南北的差异等现象依旧存在。如果台湾的民意向着支持“台独”的“台独”分子的嚣张气焰，其后果是不可想象的。这种挑战在民进党执政时期就一直存在着，国民党上台后，这种挑战并未彻底消除。

四、结 语

在选举政治中，没有民调就会迷失方向，完全信任民调又会失去求变的机遇，况且民意如流水，变化得非常快。民意可以左右大局，形势的变化又

^① 段中卫、王琳：《新形势下对台工作的机遇与挑战》，陕西社会主义学院学报，2008年第4期，第17-21页。

可以引导民意的变化。正因如此，在两岸关系和平发展形势下，民意的稳定性和可变性都不可以忽视，民意的动态和静态都要把握，要探讨台湾民意的真实形态、对台湾主流民意有更纵深的掌握和思考，仍然需要更多地观察台湾社会的反应，从这些繁纷杂陈的舆论反应中，我们或许可以获得更进一步的深刻启示。

两岸关系的现实目标是和平发展，这是重塑两岸关系极重要的共识。两岸双方在这个共识取得的过程中，都为两岸关系发展注入了新的正面元素。台湾民意如何得以体现，并被尊重，不仅要遵循民意的本质规律及现实民调的反映，当然，也要关注政治控制舆论，然后是舆论控制民意的现象。关于台湾民意的理解，特别是关联到两岸政治关系的民意，我们需要重视非经济因素的影响，即应该认识到人们的行为中意识形态和感情因素之重要性。透过上述民意调查数据的分析，我们发现，台湾民众还是相当的理性，能够务实看待两岸关系的良性发展，理解大陆对台湾民众的善意，多数民众主张、支持渐进式地发展两岸关系。换言之，一个温和、理性、渐进的两岸政策显然最能得到台湾民众的支持。但台湾民众的认知确实在相当程度上会受到当局政策及意见领袖的影响。这与上述民意的本质是相符的。通过教育、宣传及社会化的过程，强化或建构一个“两岸命运共同体”的认同，解构过去民进党“去中国化”的错误政策，并进一步让台湾民众由消极的主张维持现状，转为积极的追求互利双赢、国家统一，扭转台湾“不统”的民心才是本源。通过各种渠道加强与台湾同胞之间的联系，注意倾听台湾同胞的意见和要求，了解台湾同胞的基本心态，关心照顾台湾同胞的利益，尽可能帮助台湾同胞解决实际困难。如对包括中南部民众在内的各个阶层的民众共同发展，大陆各项惠台措施的制定与实施，更应多方面考虑他们的利益和诉求。总之，多元化的台湾政治与社会，是大陆进一步推进两岸关系随时必须顾及的，对错综复杂的台湾民意民情应有持续的观察和冷静思考。^①

^① 蔡玮：《台湾最新民意走向》，2009年2月14日，台海网（厦门）；陈子昂：《北京面对多元化的台湾》，<http://www.xici.net/b398888/d27335558.htm>。

试论新世纪中国共产党和平解决台湾问题的主张

首都师范大学台湾研究室 李松林

争取用和平的方式解决台湾问题，是上世纪 50 年代中期以来中国共产党人始终追求的政治目标，因为这符合两岸同胞和中华民族的根本利益，也符合世界和平与发展的潮流。80 年代，邓小平创造性地提出“和平统一，一国两制”的科学构想；90 年代中期，江泽民提出和平解决台湾问题的八项政治主张，推进了两岸关系的发展。然而由于“台独”势力猖獗，给两岸关系设置了重重障碍，致使两岸关系的发展不尽如人意。进入新世纪后，面对复杂的国际形势与国民党重新执政的新形势，如何尽早恢复两岸的对话与谈判、争取和平统一的前景？中国共产党十七大正式呼吁结束两岸敌对状态，达成和平协议，构建两岸关系和平发展的框架。而今，两岸“三通”已经基本实现，两岸综合经济协定亦已提上议事日程。在新的形势下，进一步探讨如何尽早达成和平协议，并构建两岸关系和平发展的框架，成为当务之急。

一、必须“牢牢把握两岸关系和平发展的主题”

“牢牢把握两岸关系和平发展的主题”，这是中国共产党在新的形势下发展两岸关系的最新宣示。众所周知，早在 50 年代中期，中国共产党就力主用和平的方式解决台湾问题。只是因为外国的分裂势力破坏和蒋介石的错误政策，才导致和平解决台湾问题的方案被搁浅。1979 年全国人大常委会发表《告台湾同胞书》以来，中国共产党逐渐形成了“和平统一，一国两制”的基本方针。进入新世纪后，中国共产党始终坚持贯彻“和平统一，一国两制”，并强调“我们愿以最大诚意、尽最大努力实现两岸和平统一”。

2007年11月，胡锦涛在中共十七大报告中强调：“我们将遵循‘和平统一、一国两制’的方针和现阶段发展两岸关系、推进祖国和平统一进程的八项主张”，“争取和平统一的努力决不放弃”，并且要“牢牢把握两岸关系和平发展的主题”。

中国共产党为什么在“台独”势力极端猖獗的情况下特别强调“牢牢把握两岸关系和平发展的主题”呢？据笔者研究：

第一，始终不渝走和平发展道路，是我们党顺应当今世界合作共赢和谐发展大潮流作出的明智选择。世界市场的形成、发育和深化，使各国政治经济文化日益相互渗透交融，把各国人民的命运更加紧密地联系在一起。只有创造和平环境，各国才能得以稳步发展；只有加强交流合作，各国才能实现共同繁荣。发展两岸关系，只有走和平发展的道路，才能在空前激烈的国际竞争中实现两岸优势互补，可谓合则两利，分则两害。台海和平也符合亚太地区各国人民的利益，两岸关系的和平发展将给周边国家和地区带来巨大的机会。正因为如此，2006年胡锦涛在会见国民党荣誉主席连战及参加两岸经贸论坛人士时就明确提出“和平发展理应成为两岸关系发展的主题”。在这里，中国共产党将人类的普世价值——和平与长期坚持的和平统一主张结合起来，不仅把握住了两岸关系发展的主题，也把握住了涉及台海地区、亚太地区安全和世界和平的主题，在理论上占领了道义的制高点。

第二，中国的发展战略需要一个长期的和平发展环境。中国共产党和中国政府当前最主要的任务就是共同构建和谐社会和实现四个现代化。完成这一战略任务必须要有一个长期的和平环境。如果发生战争，上述战略任务就很难在预定的时间内完成。有鉴于此，中国共产党在解决台湾问题上一直主张用和平发展的眼光来处理。即使在“台独”势力极端猖獗的情况下，也始终没有放弃用和平的方式解决台湾问题。

第三，坚持用和平方式而不是战争手段解决国际争端，是中国共产党的思路，用和平方式解决台湾问题，符合两岸人民的根本利益。两岸人民长期遭受分离之苦，特别是李登辉和陈水扁主政期间，他们为了一党和一己之私利，反对“九二共识”，挑战一个中国原则，不惜撕裂族群，使“台独”分裂活动不断升级，给台湾社会和两岸关系造成了前所未有的危害。在这种情况下，两岸人民十分珍惜目前这种来之不易的和平发展环境，特别是台湾同胞充分感受到两岸关系缓和与改善所带来的种种好处与光明前景，对于两岸关系的和平发展更加热切期盼。

第四，尽管“台独”势力猖獗，但两岸关系的基本趋势没有改变。虽然陈水扁与民进党千方百计地破坏两岸关系，但过去几年两岸各项交流仍以前所未有的速度继续向前迈进，现阶段岛内绝大多数民众的“主流民意”仍然是“求安定、求和平、求发展”。这些因素有利于遏制“台独”势力的分裂活动，从而为两岸关系和平发展提供了非常有利的条件。

以上四点说明中国共产党今后对台政策就是要以和平为主轴，以和平发展为主题。这既是对中国共产党一贯主张和平统一政策的传承，也是中国共产党对台政策在新的形势下的发展，是科学发展观在两岸关系上的具体体现，也是中国共产党高度自信、牢牢把握两岸关系主导权的突出表现。

如何“牢牢把握两岸关系和平发展的主题”呢？以笔者之见：一是在一个中国原则的基础上，海峡两岸尽早进行协商谈判；二是“达成和平协议，构建两岸关系和平发展框架，开创两岸关系和平发展新局面”；三是真心诚意地为台湾同胞谋福祉，深化两岸互利合作；四是对“台独”势力的分裂活动必须进行坚决的斗争，只有这样才能维护两岸关系和平发展的新局面。

二、进一步完善党际交流的新机制， 开辟两岸关系发展的新途径

积极做台湾各党派、各界人士的工作，是我们党对台工作一以贯之的重要思想。早在民进党执政与“台独”势力极端猖獗之时，中国共产党就邀请台湾最大的在野党中国国民党和亲民党到大陆进行参访与交流。2005年4月26日和5月5日，中国国民党主席连战、亲民党主席宋楚瑜应中共中央及胡锦涛总书记邀请，先后率团来大陆访问。胡锦涛总书记与连、宋两位主席就两岸关系深入交换了意见，并分别发布了新闻公报和会谈公报。两个公报都建立在共同反对“台独”、坚持“九二共识”的基础之上，提出了包括“促进尽速恢复两岸谈判，共谋两岸人民福祉”、“促进终止敌对状态”、“促进两岸经济全面交流，建立两岸经济合作机制”、“促进协商台湾民众关心的参与国际活动的问题”、“建立党对党定期沟通平台”等“共同愿景”。连、宋访问大陆，增进了海峡两岸人民的相互了解，为台湾民众提供了一个有别于“台独”对抗路线的两岸和解、“双赢”道路，有70%以上的人支持连战大陆之行。2005年7月，马英九当选国民党主席，胡锦涛总书记致

电祝贺，“胡、连共同愿景”写入国民党政策纲领。2005年8月至9月，国共两党基层组织交流在多个基层县市之间展开。国民党多次派团前来大陆访问，就两岸直航、台湾农产品进入大陆市场以及大陆居民赴台旅游等具体问题，与中共中央台办进行工作商谈，共同为促进两岸人民交往尽心尽力。

众所周知，国共两党自1946年6月爆发内战以来，一直处于敌对状态。国民党退守台湾后，尽管中国共产党多次呼吁结束敌对状态，但由于种种历史原因和李登辉抛出“两国论”，使两党关系又一次恶化。进入新世纪后，岛内“台独”势力更为猖獗，政争激烈至白热化状态，两岸关系也临近冰点。在此背景下，中国共产党邀请中国国民党和亲民党率团访问大陆，究其原因，有以下三点：

第一，是中国共产党捐弃前嫌希冀突破两岸僵局所致。进入新世纪后，针对台湾岛内“台独”分裂活动猖獗，中国共产党在启动《反分裂国家法》立法程序遏制“台独”活动的同时，中共中央总书记、国家主席胡锦涛在2005年3月4日，就新形势下发展两岸关系提出了四点意见。这四点意见是对邓小平“和平统一、一国两制”理论与江泽民关于解决台湾问题八项主张的重大发展，充分体现了中国共产党和中国政府在国家统一问题上所持的以国家和民族大义为重与尊重历史、尊重现实，坚持原则，求同存异的公正立场。同时表现了对台政策既坚持原则又机动灵活，有守有为。在四点意见中，胡锦涛再度呼吁与台湾坚持一个中国原则的各党派举行两岸和平谈判。其后，又向坚持一个中国原则、反对“台独”的台湾在野党中国国民党主席连战发出邀请。中国共产党此举表现了捐弃前嫌的博大胸怀和从两岸人民要求、中华民族的根本利益出发的诚意邀请。也是中国共产党在新形势下突破两岸关系僵局所采取的一项对台新政策。

第二，是中国国民党为了化解积怨，追寻民族大义与顺应民意，打破两岸僵局的责任所致。中国国民党从自身发展与维护民族利益的角度出发，毅然决定以“缅怀之旅”和“和平之旅”赴大陆，借纪念革命先烈与孙中山逝世80周年之机，向海峡两岸展示化解国共两党多年积怨的意愿，追求民族大义，坚持一个中国原则，反对“台独”的立场。此举既有助于化解两党积怨，又有助于消除两岸误解，还可以进一步遏制“台独”分裂活动。在反对“台独”和坚持一个中国原则立场上，国共两党存在着共识。

怎样看待中国国民党大陆行所取得的成果？以笔者之见：其一，中国国民党大陆行是国共两党关系史上的一件大事，也是历史性的一步，标志着两

党交往进入新的发展阶段。众所周知，在中国历史上，曾经发生过两次国共合作的历史。第一次国共合作成就了北伐大进军，开创了中国革命的新局面。第二次国共合作打败了日本侵略者，书写了中华民族反侵略历史的崭新篇章。而今，中国国民党又走上了执政地位。如果实现国共两党的再次合作，中国统一之日，一定会早日到来。其二，中国国民党大陆行的最重要成果就是搭建了国共两党定期沟通的平台，为推进两岸关系构建了新的交流模式。目前两岸关系正处在历史发展的关键点上，两岸不应陷入对抗的恶性循环，而应步入合作的良性循环，共同谋求两岸关系和平稳定发展的机会，互信互助，再造和平双赢的新局面。为此，建立两党定期沟通平台，包括开展不同层级的党务人员互访，进行有关改善两岸关系议题的研讨，举行有关两岸同胞切身利益议题的磋商，邀请各界人士参加，组织商讨密切两岸交流的措施等，是非常必要的。

在两岸和平发展新形势下，应进一步完善国、共两党党际交流的新机制：一是建立两党高层定期交流机制，使两岸关系的发展首先在执政党层面取得共识，为两党与两岸高层进行政治谈判奠定基础。二是要让中国共产党组团到台湾进行交流，交流不能是单方面的，同时两党交流要常规化、制度化。三是要继续完善两岸地方的党际交流，进一步增进两岸人民间的相互了解。四是鉴于在一个中国原则上两党之间有共识，因此两党之间要搁置争议，面向未来。

中国国民党执政后，两党间的交流明显加强。2008年5月，中国国民党主席吴伯雄率团来大陆进行交流。5月28日，中共中央总书记胡锦涛与中国国民党主席吴伯雄进行了历史性会谈，达成了广泛共识：即在“九二共识”基础上尽快恢复海协会和海基会交往协商，通过平等协商务实解决两岸间的有关问题，这意味着，两岸间中断多年的协商谈判终于恢复。正如胡锦涛总书记所指出的，恢复两岸协商谈判并取得实际成果，是两岸关系改善和发展的重要标志。

三、尽早达成和平协议，构建两岸关系和平发展框架

“在一个中国原则的基础上，协商正式结束两岸敌对状态，达成和平协议，构建两岸关系和平发展框架，开创两岸关系和平发展新局面”。这是中

国共产党在十七大报告中真诚希望和平发展两岸关系的具有针对性和极具战略远见的重要建议。这一建议并非第一次提出，早在2005年4月28日，胡锦涛在会见时任中国国民党主席连战时，两党在发表的“两岸和平发展共同愿景”中已经载明：促进正式结束两岸敌对状态，达成和平协议，建构两岸关系和平稳定发展的架构，包括建立军事互信机制，避免两岸军事冲突。^①但是，作为中国共产党最重要的文件发出郑重呼吁，十七大报告是第一次，具有非常重要的指导意义。同时也表明中国共产党为促进两岸关系实现重大突破，信守诺言、认真落实“胡连会新闻公报”。如前所言，无论是中国的国际发展战略，还是两岸人民的根本利益，解决台湾问题和实现祖国统一，最佳方式就是和平统一。要实现和平统一，其前提就是必须尽快结束两岸的敌对状态，两岸之间签订一个和平发展协议，构建两岸关系和平发展框架；只有这样，才能为两岸和平发展创造条件，才能为两岸经济交流和各项交流提供保障；只有这样，才能有效地遏制“台独”分裂势力。

在“三通”已经基本实现的情况下怎样才能尽快地签订和平协议，构建两岸关系和平发展框架呢？

第一，尽快签订两岸综合经济协议。两岸签订综合性经济合作协议，建立具有两岸特色的经济合作机制，有利于台湾经济提升竞争力和扩大发展空间，有利于两岸经济的共同发展，有利于探讨两岸经济共同发展同亚太区域经济合作机制相衔接的可行途径。加强两岸的经贸合作，这是以人为本，符合双方的实际需要，也是互利双赢。缺乏经济上合作的经济利益，不会有长久的两岸和平发展。胡锦涛在纪念《告台湾同胞书》发表30周年座谈会上的讲话中也强调了“两岸经济共同发展”，要加强两岸的合作机制，进一步深化两岸之间的直接经济往来。

第二，建立两岸政治互信与改善两岸政治关系。目前两岸虽然在政治方面有许多共识，但在一些关键点上还缺乏共识。如果两岸没有基本的政治互信，没有上述基础上的政治关系的改善，就无法建立两岸的和平架构。有鉴于此，在两会复谈的基础上，必须在政治议题上展开交流，通过碰撞取得政治上的互信，从而改善两岸政治关系，为签订两岸和平协议奠定坚实的基础。胡锦涛在纪念《告台湾同胞书》发表30周年座谈会上也强调了两岸“政治互信”问题。当然两岸“政治互信”是建立在一个中国原则基础之上

^① 《人民日报》，2008年4月29日。

的。还需要注意的是，今天的先经济后政治不能只谈经济不谈政治，否则两岸政治互信与两岸政治关系的改善就会变得遥遥无期。

第三，结束两岸敌对状态，建立军事互信机制。胡锦涛在纪念《告台湾同胞书》发表 30 周年座谈会上讲话中再次呼吁，在一个中国原则的基础上，协商正式结束两岸敌对状态，达成和平协议，构建两岸关系和平发展框架。胡锦涛说，海峡两岸中国人有责任共同终结两岸敌对的历史，竭力避免再出现骨肉同胞兵戎相见，让子孙后代在和平环境中携手创造美好生活。为有利于两岸协商谈判、对彼此往来作出安排，两岸可以就在国家尚未统一的特殊情况下的政治关系展开务实探讨。为有利于稳定台海局势，减轻军事安全顾虑，两岸可以适时就军事问题进行接触交流，探讨建立军事安全互信机制问题。只有在法律层面上改变内战延续的军事对立状态，真正建立起两岸军事安全互信机制，两岸和平发展才有可能真正实现。

第四，弘扬中华文化，加强精神纽带。这是胡锦涛在纪念《告台湾同胞书》发表 30 周年座谈会上特别强调的。众所周知，两岸实现和平统一，需要一个共同的文化基础。中华 5000 年文化，曾经创造了历史的辉煌与当今的文明时代。加强两岸精神文化层面的交流，坚持中华民族传统历史文化，这些是两岸关系的精神纽带。

马克思主义基本观点认为，经济决定政治。两岸经济的进一步交流与融合，最终会推动两岸政治的进一步发展。两岸政治的发展将进一步促使两岸和平协议的早日签订。正如胡锦涛在纪念《告台湾同胞书》发表 30 周年座谈会上的讲话所指出的：两岸同胞是血脉相连的命运共同体，包括大陆和台湾在内的中国是两岸同胞的共同家园，两岸同胞有责任把它维护好，建设好。两岸统一是中华民族走向伟大复兴的历史必然，尽管前进道路上还会出现困难和阻碍，但只要我们坚定信心，不懈努力，紧紧依靠两岸同胞，就一定能够开创两岸关系和平发展的新局面，迎来中华民族伟大复兴的锦绣前程。

建构主义与中国政府对台政策的调整

南京大学公共管理学院 杨丹伟

2007 年中共十七大后，中国政府对台政策实施了重大的战略性调整，逐渐形成了以“一个中国”原则为政策基石，以两岸“和平发展”为主轴，以建构“两岸命运共同体”为战略目标，理性、务实、稳步地推动和促进两岸和平统一实现的对台方略。新时期中国政府的对台政策，顺应了两岸关系中出现的从反对“台独”到追求和平发展战略重心调整的新趋向。新时期中国政府的对台政策，按照国际政治理论的主要理论流派来衡量，具有明显的建构主义色彩。

国际关系理论中三大主流学派是现实主义、自由主义和建构主义。就理论基本点而言，现实主义注重双方的力量对比，强调“权力”的作用，认为实力对比决定了国际社会的基本格局。自由主义注重“利益”因素的作用，强调双方“利益”的诱因下逐渐形成规则和制度，从而促进了国际社会的合作与稳定。而建构主义则强调人为实践的重要性，注重在国际社会交往中主体的认同、互动和文化因素在相互关系中的作用。应该说，国际体系具有多元内涵，不仅存在现实主义强调的权力因素，也存在自由主义看重的制度因素，同样，建构主义所论述的社会因素也在国际体系中发挥着重要作用。

本文通过对两岸关系中曾经出现的现实主义、自由主义理论和政策设计的讨论，分析其功用得失，并以建构主义理论为工具，解读新时期中国政府对台政策的特征与趋向。

一、现实主义理论与政策设计的困境

按照现实主义理论，由于国际体系的无政府状态和基本单元（主权国家）的功能是不变的，因而影响国家行为的主要变量是国际体系中的力量

分布或国家间的能力分配。而国家的能力和国际体系的极数（大国的数目）成为影响国际体系的最主要因素。这样，国家在国际体系中所处的相对权力位置就决定了这个国家的对外政策行为。现实主义试图通过聚焦国家在国际体系中所处的权力位置，寻求国家权力位置和国家行为之间的因果联系，从而预测和剖析国家的对外政策。国家通过它们在世界所处的地位去追求自主及其影响。换言之，权力政治以寻求自主和影响的两种形式表现出来。权力是其核心概念。虽然在国际政治理论中，对权力内容的理解存在分歧，但都认为国家权力的核心部分是军事和经济力量。^①

在现实主义的视野中，两岸关系的实质是两岸之间实力的角逐，是大陆与台湾在两岸权力结构中的争夺和较量。两岸在经济、政治、军事的实力和资源以及利用国际资源方面的能力的对比，是决定两岸关系发展走向的关键。长期以来，台湾问题的主要矛盾是大陆要求国家统一实现完全的主权独立与台湾要求自主的权力之争，同时，也包含了中国与美国在东亚国际社会中的权力之争（主要体现在美国反对中国政府武力统一的原则）。这种权力之争既包括了大陆与台湾对中国的主权之争，也包含了美国反对中国统一、崛起的国际斗争的特点。

90年代以来，特别在2000年以后民进党执政期间，岛内政治情势和国际政治经济形势都有很大的变化，两岸主权之争仍将延续。台湾当局不断进行分裂活动，开始逐步背弃一个中国原则，在岛内推行“本土化”运动，经济上拒绝“三通”，政治上实行所谓的民主化，在国际社会上加紧公开制造“两个中国”的活动，不断推动的“台独”活动威胁着两岸关系的和平发展。阻遏台湾的“台独”趋向，维系两岸关系的大局，是两岸关系发展中的主要议题。

在祖国大陆看来，台湾问题是关系到中国主权与领土完整的核心利益问题，台湾任何走向独立的倾向是中国政府绝对不能容忍的。两岸间这种独立与反“独”的斗争是不可调和的结构性矛盾。

以国力对比为出发点之两岸关系的实践，印证了现实主义有关国际无政府状态下国家为求生存自保积极发展军事力量所造成之军备竞赛的理论。台

^① 参见[美]肯尼思·沃尔兹著，信强译：《国际政治理论》，上海：世纪出版集团，2003年版。[美]汉斯·摩根索著，杨歧鸣等译：《国家间政治》，北京：商务印书馆，1993年版；[美]罗伯特·吉尔平著，武军等译：《世界政治中的战争与变革》，北京：中国人民大学出版社，1994年版；[美]小约瑟夫·奈著，张小明译：《理解国际冲突》，上海：世纪出版集团，2002年版。

湾的军购和中国政府“不放弃使用武力”的立场宣示，正是现实主义理论思维的产物。两岸在军事上的对抗造成了两岸关系长期停滞不前。从军事和安全的角度来考察，中国政府在争取和平统一的同时，一直非常重视军事实力在维护国家统一和领土完整中的作用。“保卫祖国，抵抗侵略，维护统一，反对分裂，是中国国防政策的出发点。”台湾当局也把加强军事力量和争取外国势力的军事支持当作保护台湾的“主权”与“安全”的重要筹码。由于敌对性质安全关系的存在，双方互不信任，又缺乏必要的沟通渠道，使一方军事力量的增长很容易引起对方的疑虑，导致对方对军事力量的相应加强。中国政府国防预算的增加和在东南地区军事部署的调动以及例行军事演习行动都被视为“威胁”，台湾当局通过各种途径加强其军事力量，包括向国外采购先进的武器装备，这又使大陆政府认为台湾当局试图通过加强军事力量来对抗大陆统一的政策，导致对大陆的国防力量作相应调整。^①恶性循环的形成，使得两岸关系陷入到一个长期政治敌对、军事对抗的格局。

在外交领域，两岸对其他国家外交承认的争取，是佐证中国与台湾主权的重要内容，这诱发了两岸之间的外交角力战。而其衍生之恶果是，表面上大陆与台湾在分别争取各自的主权独立自主之尊严，但却变成两岸在国际社会的零和竞争。

按照现实主义的观点，如果两岸关系中的核心问题——一个中国的原则，得不到解决，就只能回归到以现实主义方法解决问题的道路，也就是两岸之间包括军事实力、经济实力等综合力量的较量。

大陆的发展、经济社会的进步、综合国力的提升，更重要的是对台湾的军事压力等现实主义的政策设计，对维持两岸关系的现状、阻止台湾滑向“台独”的方向起到了有效的阻遏作用。

虽然大陆坚定的维护国家统一的立场和强大的国力确保了台湾当局不敢贸然走向独立，但是军事对抗的恶性循环使得两岸关系的前景令人担忧。根据汉斯·摩根索的理论，这种双方军事力量的循环增长一般要到双方或者其中一方对自己的政策目标作出相应的调整，或者有一方取得决定性优势之后才可能停止。其结果不是弱方屈从于强者，就是以战争来解决问题。这是两岸关系在2008年之前一直深陷对抗泥潭的原因。

简言之，在反对“台独”活动中，现实主义理论与政策设计有其独特

^① 李鹏：《台海安全关系的性质与两岸均势》，《台湾研究集刊》2001年第1期。

的功效；而在促进两岸关系朝着统一方向发展进程中，两岸之间的共性特点、两岸的共同利益和两岸民众对两岸关系的心态和立场，成为两岸关系发展中的关键因素，因此，现实主义理论思维的发挥空间受到明显的制约。

二、自由主义理论与政策设计的局限

自由主义认为在无政府状态下的国际社会，自私、理性的国家行为体之间有可能通过合作实现自身利益。利益是其政策的出发点，围绕着利益展开的合作会导致对长期、稳定的合作的期待，这刺激了制度形成；而制度为理性国家行为体的合作提供了重要的支持。

国家的外交政策主要是由国家内部的行为体的利益共同作用的结果。“外交是内政的延续”的命题就是自由主义理念的反映。自由主义不是把国家看成一个统一的行为体，而是把它分为政治—行政系统行为体和有组织的私人行为体（私人行为体又分为公司、经济压力集团和政治倡议集体）。这些行为体的基本利益就是增加经济力量（收入和增产）和扩展决策权力。^①不同行为体的利益、政策偏好及相互关系，是国家的对外政策行为的基础。

所谓国际制度，是“在国际关系中各国政府一致达成的与特定相关问题联系的带有明确规则的制度”。^② 这种情况下合作就产生了制度的功能，一方面提供可靠的信息，增强透明度，减少合作者对合作伙伴的担心，减少交易成本，克服因市场失灵带来的困难，从而使行为体愿意合作，并通过合作获得帕累托最优解。另一方面，制度可提供惩罚功能，对行为体的欺骗行为给予惩罚，使其收益低于所付成本。稳定的合作必须通过有效的制度加以保证。

而制度的建立是一个复杂的政策协调过程。在这一过程中，信息等中间环节也起着非常重要的作用。如果国家之间缺少必要的沟通渠道，缺少信任，国际合作也很难获得成功。这就需要政治—行政系统行为体的介入，在私人行为体累积的互信基础上建立有公权力为基础的制度安排。

自由主义是在国际社会日益相互依存的背景下，在承认现实主义关于国

① Volker Rittberger, et al., eds., *German Foreign Policy since Unification*, pp. 69–100.

② Robert O. Keohane, *Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics*, in *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, p. 4.

际社会无政府状态、国家行为体理性、自私这些基本假设的前提下，通过论证国家之间的互动可以借助制度达成合作。这是对两岸经济关系 90 年代以来发展逻辑的最好解读。

在自由主义的理论中，自 20 世纪 90 年代以来，两岸在经贸领域的共同利益和合作成为两岸关系发展的最主要的动力，双方之间确实存在着不少可以共谋的利益，存在着利益的胶合，至少是经济方面的利益胶合。两岸在政治尚未和解的情况下实现大规模的经济合作，形成了独特的“经济伙伴”和“政治夙敌”的关系。台湾的政治—行政系统行为体和有组织的私人行为体，对两岸关系的认知有相当大的差异和歧见。私人行为体，特别是公司、经济压力集团对两岸经贸关系有相当高预期，积极参与两岸经济交流，分享大陆经济高速增长成果。但是，台湾的政治—行政系统行为体不仅没有走出内战的阴霾，而且在民主化的背景下推动“台湾独立运动”，造成了两岸政治对抗的新障碍。

“经济伙伴”和“政治夙敌”的独特关系，主要是两岸在经济上的共同利益和合作，是两岸关系在发生政治危机的同时能够保持稳定的一个重要条件。自由主义认为，合作而不是冲突才是国际关系的本质特征。基欧汉这样界定国际合作：首先，合作不同于和谐，和谐是指行为体行为自然而然地有利于他人目的从而达成的利益一致的状况；其次，合作更不同于分歧，分歧经常要求对方改变政策而适应自己，当这种企图遭到抗拒的时候，就产生了政策冲突；合作是对现实的或潜在的冲突的一种反映，是各行为体通过谈判使政策协调到彼此相适应的状态，在这种情况下合作就产生了。^①

在两岸经济合作中，双方之间出现了一些类似于相互依赖关系的规范性、制度性和结构性因素并正在逐渐凝聚。要使合作稳定有效，就需要制度的保证。自由主义认为，在共同利益存在的条件下，国家之间的合作还存在着一些阻碍国际合作的中间环节。^② 如何消除这些障碍？国际制度的建立是根本思路。

同样，我们注意到，两岸的合作在不断发展，但是两岸经济合作的制度

① Robert O. Keohane, *After Hegemony: Co-operation and Discord in the World Economy*, Princeton University Press, 1984, pp. 51–52.

② 阻碍国际合作的中间环节包括以下因素：（1）行为者对行为结果的预期。（2）世界政治中信息和沟通的障碍。（3）交易成本。（4）环境的不确定性。参见郭关玉：《新现实主义、新自由主义和建构主义关于国际合作的条件的理论述评》，《社会主义研究》2005 年第 6 期。

基础依然单薄，无力承载大规模的两岸经济交流的重载。两岸如何把在经贸关系的发展中逐渐培养起来的共同利益、规范和规则上升到制度的层面，建立起稳定的制度基础确保两岸合作的持续发展，是两岸关系稳定的重要内容。

在推动两岸关系制度化的进程中，台湾岛内的政治—行政系统行为体与私人行为体的立场怎么协调？在私人行为体大力参与两岸经济交流的同时，政治—行政系统行为体对两岸关系的认知如何获取？政策如何设计？是阻碍还是鼓励两岸关系的发展？政治—行政系统行为体和私人行为体在台湾的大陆政策制定过程中如何互动？简言之，台湾岛内能否在大陆政策上取得共识，是两岸关系能否稳定发展的重要因素。

应该说，自由主义的特征主要体现在两岸经贸关系层面。两岸之间的经济利益融合，导致了两岸间出现长期合作的可能性。但是，第一，在没有拥有公权力的政治—行政系统行为体参与的情况下，双方之间的规范性和制度性安排怎样得到进一步发展和升华？两岸之间能否建构共同经济安排和经济合作机制？这些议题的解决将决定两岸关系的前景。第二，如果没有稳定的两岸政治关系作为基础，两岸的经济合作关系随时会因政治因素的干扰而倒退。第三，仅仅有经济利益的合作，大陆与台湾无法解决两岸关系的根本问题——两岸民众的认同和国家统一的议题。

三、建构主义理论和政策构想

90年代以来，中国政府基于现实主义、自由主义理论而设计的对台政策在不同的时段解决台海出现的不同问题的过程中起到了积极作用。但是无论是现实主义的政策设计，还是自由主义的政策设计都有一定的局限性。

两岸关系存在着大陆与台湾在权力较量、经济合作和社会交流等不同层面的多种元素和内涵。随着时局的变迁，不同元素和内涵在两岸关系中的地位和作用也会有相应的变动。在2008年5月国民党上台后，两岸关系发生了重大转折。在“九二共识”的基础上，大陆与台湾的交流快速大规模地展开，和平发展成为两岸关系的主流。现实主义的政策失去了着力点，自由主义的政策亟须深化合作的制度基础。而建构主义的理论，为两岸关系的发展提供了新的思路。

建构主义认为，在国际政治中，国家的行为不是像理性主义所理解的那

样以经济人和效用最大化的方式来行动,而是以社会人和角色扮演者的面目出现。国家利益和角色、国家间的互动关系、认同和共享的文化规范等基本元素构成了国际体系的重要内容。

在建构主义的视野中,国家利益不仅包括安全利益(即安全)、政治利益(即独立)、经济利益(即财富),还包括精神利益,如集体自尊等。^①国家利益不是由权力界定的,主要是由国家身份这一包括物质结构在内的观念结构直接塑造的。也就是说行动者的行为嵌入在社会结构(文化)之中,其行为受到社会规范的引导。这种社会规范不只是规定和限制了行动者的行为,而且还建构了行动者的身份,使行为合法化,并定义了行为体的利益,由此而决定了行动者的行为。不同的文化赋予行为体(国家)不同的角色。国家的角色和身份并不是先定外生的,而是在互动的实践过程中,由社会结构建构形成的,施动者和结构是相互建构的,而不是一方决定另一方。^②所以,国家利益常常是国家从国际社会中学习的结果。国家的行为由利益决定,利益由行为体的身份与认同界定,即“国家利益源于国家认同”。决定国家利益的因素不仅仅指现实主义理论所强调的物质权力,而且包括由社会建构的国家身份和集体认同。

认同(identity)是指某社会行为体的自我同一性和个性,是本社会行为体区别于他社会行为体的规定性,或者说是社会行为体之所以为“我”而非“他”的规定性。^③认同一词含有身份、特性和认同(同一性)三方面的含义。认同的形成是“基于他人的社会承认之上的一种自我表象,这种自我表象的内容要和其他行为体对该行为体的再表象取得一致性”,换言之,个体从他者的眼中获知自我的身份,身份“存在于和他者的关系之中”。^④

集体认同(collective identity)是认同发展的一种高级阶段。认同本身是一个认知过程,在这一过程中自我和他者的界限会逐渐变得模糊起来,并在交界处产生完全的超越。温特认为:“认同总是涉及扩展自我的边界使其

① 参见[美]亚历山大·温特:《国际政治的社会理论》,上海人民出版社2000年版,第294页。

② Alexander Wendt, “Collective Identity Formation and the International State”, *American Political Science Review*, Vol. 88, No. 2, 1994, pp. 384-396.

③ 郭树勇:《建构主义的“共同体和平论”》,《欧洲》2001年第2期,第18-25页。

④ 《国际政治的社会理论》,第285页。

包含他者。”^① 认同跨越行为体的“知识”边界，从“自我”延伸到“他者”，将“他者”纳入“自我”的身份界定中，建立更为广泛的身份共同体和利益共同体。这种跨越是自我身份社会化的过程，其结果是属于群体的国际集体认同的出现。

集体认同和集体利益生成依赖于互动的加强。按照建构主义施动者和结构相互建构的逻辑，国家之间是否合作，取决于国家的初始行为和对方的回应态度。在第一次相遇时，国家间在这之前没有共同的实践活动，因而两国之间也就不存在任何文化。这时，如果两国间的初始行为是合作性质的，而且两国都能正确地理解了对方的意思，同样采取了合作行为，那么此时双方就形成了“合作”知识记忆。如果两国持续不断地采取合作行为，双方合作的观念就会得到加强，并逐渐稳定下来，从而形成合作文化。在建构主义看来，国家间的文化是施动者之间实践互动的结果。

在建构主义看来，合作文化从其动力来分析可分为三个层次。第一层次是行为体在外力的威胁下，被迫遵守规范；只要外在压力消失，合作也就会消失。第二层次是行为体在利益的驱动下遵守规范；国家对合作采取的是工具主义的态度，他们不可避免地会在合作中尽量逃避责任，一旦合作给该国带来的收益小于该国的希望，该国也会停止合作。第三层次是行为体因为认为规范具有合法性，从而自愿、主动地遵循规范。在文化第三层次的内化中，“行为体是他人的期望认同，把自我作为他者的一部分。这样，他者就在自我的认知范畴之内，也建构了自我为自己确定的相对于他者的身份，即自我认定的‘宾我’”。行为体进行合作就不仅仅是因为合作可以获得利益和权力，“而且也因为他们有着对合作规范的忠实和认同感。”^②

因此，如果说在合作文化第一层次和第二层次，行为体的身份和利益还是外生于规范的话，那么在第三层次，规范就会真正建构施动者。

建构主义认为，国际体系的和平不是来自强权或霸权下的强制约束，也不是源于根据收益/成本计算而来的社会契约规范，而来自国家的自我约束和对其他国家与自己的差异的尊重、各国家间的互信和集体认同。因为，自我约束是集体身份和友好关系的最根本基础。“集体身份从根本上说不是根

^① 《国际政治的社会理论》，第 287 页。

^② 《国际政治的社会理论》，第 343、277 页。

植于合作行为，而是根植于对他人与自己的差异表现出来的尊重。”^① 在尊重差异、互信和集体认同的基础上，国家间互动最终能够形成一系列的多元安全共同体。

建构主义的理论，契合了以和平发展为基调的两岸关系的发展趋向，为两岸重新思考两岸的身份和相互关系、加强两岸之间的互动、发展两岸的集体认同提供了重要的理论依据。

四、对台政策的调整

随着祖国大陆的快速发展，随着两岸经济、文化和人员交往等各方面关系出现新的进展，随着台湾问题的内外环境有了新的变化，中共十七大后，中国政府逐渐形成了对台方略的基本框架和行动纲领，亦即以“一个中国”原则为政策基石，以两岸“和平发展”为主轴，以建构“两岸命运共同体”为战略定位，理性、务实地稳步推动和促进两岸和平统一的实现。

1. 两岸命运共同体和集体认同

1997年10月，胡锦涛总书记在中共十七大的政治报告中提出：“十三亿大陆同胞和两千三百万台湾同胞是血脉相连的命运共同体。”“两岸同胞是血脉相连的命运共同体。包括大陆和台湾在内的中国是两岸同胞的共同家园，两岸同胞有责任把她维护好、建设好。”^②“两岸命运共同体”的概念，跨越了两岸长期政治对立的鸿沟，是两岸未来发展中一个最为根本的共同的认同目标。

民族国家是当今世界的最重要的政治组织形式。要解决民族国家内部的族群差异和矛盾，上世纪初，中欧学者鲍尔以“命运共同体”定义民族主义，主张不同文化的民族仍应各自有命运共同的一体认同，然后以自治体组成“各民族联盟的国家”。“命运共同体”是消弭国家内部各族群差异和矛盾，通过共同社会生活来建立共同的制度、共同的情感和共同记忆，从而奠定民族国家基础的重要平台。

在历史上，1895年台湾被割让后，使得两岸经历了不同的近代化的发

^① 《国际政治的社会理论》，第448页。

^② 胡锦涛：《携手推动两岸关系和平发展 同心实现中华民族伟大复兴——在纪念〈告台湾同胞书〉发表30周年座谈会上的讲话》（2008年12月31日）《人民日报》（2009年1月1日第2版）。

展道路，又给台湾与大陆留下了不同的历史记忆和情感。1949年后“中国内战遗留并延续的政治对立”使得两岸之间的差异继续维持并不断扩大，两岸形成了各自的集体认同。80年代开始的台湾本土化、民主化的改革，刺激了台湾社会的自主的政治诉求，在“一个中国”原则与“台湾独立”之间，产生了许多不同的政治论述，如“特殊国与国关系”、“准国际关系”、“一中一台”、“两个中国”、“分裂国家”、“一个中国各自表述”。这使得两岸之间失去了集体认同的目标。而中国认同与台湾认同的对立、在“台湾认同”基础上发生了“台湾独立”运动，严重威胁着两岸关系的和平发展。这是两岸分歧的关键，也是两岸纷争的重要内容。

两岸矛盾的根本是两岸集体认同的差异和对立。在一个相当长的时期内，两岸围绕着两岸集体认同提出了论述，观点各异，但是，无一例外，都是从国家、主权的高度来讨论两岸的集体认同。这始终无法整合出一个符合两岸关系事实、两岸均能接受的集体认同。这是两岸关系在过去十几年一再发生危机和对立的重要原因。

“两岸命运共同体”的概念，超越了单纯的国家范畴，从两岸社会的视角对两岸关系发展中的私人行为体的地位和作用进行了充分的肯定。在台湾出现了对两岸关系的不同定位，绝大多数理论皆是从国家中心论之角度出发，以维系国家主权为首要与唯一考虑。而国家中心论之观点亦深入人心，成为一般论述的常识，也是台湾朝野领袖决策思维与官僚执行政策之依据。于是两岸关系在政治前景之讨论上几乎只有主权冲突之各种流变，两岸人民被迫成为“敌对国家之敌对人民”，而在国家主权与安全以外之民生议题，全部上不了台面，也不成为两岸关系之重要议题。这完全忽视了在两岸关系过去十几年的实践中民间交流成为两岸关系中最重要内容的事实。“两岸命运共同体”正是在正视两岸大规模社会交流的基础上，提出两岸民众社会生活的交融，逐渐培养两岸社会的一体化趋势，使彼此感情更融洽、合作更深化，在解决与小老百姓生活与生命息息相关之议题过程中累积相互的信任，是为解决两岸认同问题的治本之道。

“两岸命运共同体”的概念，对过去十几年间两岸在政治对立的情况下发生的社会交流、经济往来等积淀下来的两岸社会、经济和文化关系进行了高度概括和肯定。大陆与台湾在平等互利的基础上，就客货运包机、大陆人民来台观光、共同打击犯罪、货币清算、金融监理、两岸三通、农业合作、经贸合作等问题，与对岸进行平等协商，完成多重实质协议，促进两岸和平

与发展。“在两岸同胞共同努力下，两岸民间交流发展迅速，一个包括两岸同胞的、血脉相连的命运共同体开始形成。”^①

“两岸命运共同体”的概念，立足于现实，着眼于未来，超越两岸在历史上形成的政治对立、社会差异和治理体系的矛盾，希望通过两岸民众共同生活的经历，消弭两岸之间各族群差异和矛盾，通过共同社会生活来建立共同的制度、共同的情感和共同记忆，从而奠定两岸之间的集体认同，为两岸关系的进一步发展提供重要平台。

2. 交流机制的建立和互动

“两岸命运共同体”的概念解决了集体认同的目标，而集体认同的生成依赖于互动的加强。两岸应建立“和平稳定的互动架构”，包括管理双边关系的基本原则、贸易与经济、预防军事冲突措施、协商机制及建立可能的政治关系等五大领域。在目前，强化各种交流机制的建设是两岸互动的核心工作。

在两岸交流中，不同形式、不同规模、不同层级和不同性质的两岸论坛逐渐增多，两岸已经形成了双轨、多元和多层次的沟通交流机制：民间交流、经济合作、国共交流平台和两会协商机制的结合，基本上形构出了两岸沟通和协商机制的大致框架。

第一，民间交流。民间交流一直是两岸关系发展中最重要动力，包括常驻大陆台湾同胞及经常往返于两岸之间的学者等人群所构成的庞大交流群体，在两岸交流的过程中也发挥了重要作用。2009年5月举办的首届海峡论坛是迄今规模最大、人数最多、台湾各界参与最广泛的一次盛况空前的两岸民间交流盛会。两岸民众踊跃参与，亲切互动，使论坛成为一次两岸民间交流的盛大嘉年华会。

第二，经济合作。首先是产业合作。结合两岸的优势资源，共同推进产业进步，是两岸共同努力的方向。在经历十几年经贸交流后，大陆与台湾的经济合作已经从单个企业的合作发展到产业合作的新阶段。如两岸通讯产业合作与交流会议2009年6月在台湾顺利举行，双方签署了六项合作纪要和两份合作同意书，包括：建立通讯产业合作平台、协商交流与合作成立行动

^① 王在希：《大陆对台工作获新进展 命运共同体渐成》，中国网（china.com.cn），2007年12月2日。

工作小组等。^① 其次是行业协会的协商与沟通机制。在处理两岸航运、包机与旅游问题上，两岸在特殊的政治背景下逐步形成一个新的互动模式或协商机制，即由两岸行业组织出面，相关官员以民间行业代表身份参加，就两岸航运或包机等问题进行协商，并达成共识，然后各自分别宣布落实，从而形成一种协商与沟通机制。再次是经济论坛机制，如“两岸精英论坛”、“两岸金融论坛”等。这些论坛基本上是学术性、讨论性的，主要目的与功能是通过两岸经贸关系发展中出现问题的探讨，交换意见，增进了解，在工商界、学界首先达成一些共识，为两岸经济合作深化创造条件。

第三，国共交流平台，2005年国民党主席连战与亲民党主席宋楚瑜的相继来访，两岸真正确立政党交流制度化的渠道。特别是中国共产党与中国国民党领导人的高峰会和国共和平论坛与两岸经贸论坛的提出，为交流建立起了平台。作为介于政府与社会之间的政治组织，政党具有更强的政策制定功能，在沟通民间交流与行政机构交流的过程中，政党交流有着独特的功效，在两岸沟通和协商机制中起着承上启下的作用。

第四，两会协商。民间交流凝聚共识，两会协商确定政策，是目前两岸交流中的重要模式。通过民间交流达成共识之后，用两会协商的形式以制度性和约束性的文件把这些共识固定下来。

海基会与海协会的“官方授权、委托或默许，民间代理”的制度安排，其功能则在于以两岸行政机构授权的形式，将两岸共识形成可以操作的具体政策。在两会协商签署之前，两岸为凝聚共识已经做了大量工作，在交流中已经有了充分的磋商，相关的技术性问题也早已完成协商并形成了文本。两会协商和协议的签署将以前双方的磋商成果以正式协议的形式固定下来，成为可执行的两岸政策。

两会协商结合了民间的灵活和政府的公权，确保了经由民间达成的共识，有足够的公权为基础得以实施。

两会协商还能逐渐提升两岸之间交流的层级，推动两岸之间的交流逐渐从民间层面发展到拥有公权力的行政机构的谈判。2008年11月的第二次“陈江会谈”开始，这是两岸接触以来，第一次有拥有公权力的台湾官员与大陆官员直接坐上了谈判桌，以两会名义面对面协商谈判。这有助于提升两岸交流的层级，两岸之间沟通和协商机制在系统化和制度化的道路上又向前

^① 《一年交流、两年洽商、三年合作》，《联合报》2009年6月10日。

迈进了一步。

从上述两岸交流与合作机制的进展观察，随着两岸关系的进一步发展，两岸的协商、沟通、处理与合作机制会得到逐步发展，但要形成稳定的、制度化的、具有协议性的经济协调与合作机制，还有相当的空间，已有的交流渠道可以考虑提升层次和深化内涵，如媒体交流、文化团体合作、高校和学术团体的交流等。在空白之处，要建立新的交流机制，如建立民间机构交流机制、县市长联席会议机制。

两岸交流机制，是两岸互动的制度保证。通过互动，加强相互之间的了解，在尊重差异、互信和集体认同的基础上，建构两岸和平发展的框架。

关于两岸政治关系问题的若干思考

厦门大学台湾研究院 林 劲

胡锦涛总书记在纪念《告台湾同胞书》发表 30 周年座谈会的讲话中呼吁，“为有利于两岸协商谈判、对彼此往来作出安排，两岸可以就在国家尚未统一的特殊情况下的政治关系展开务实探讨”。即在尚未统一的情况下，可以在一个中国原则的前提下展开政治关系的谈判，为建立军事安全互信机制，正式结束两岸的敌对状态，签订和平协议，构建两岸和平发展的框架奠定基础。

综合胡总书记的讲话，参考各方学者的相关看法，本文就在构建两岸和平发展框架过程中的两岸政治关系定位问题提出以下若干思考。

一、关于两岸政治关系协商谈判 的基本因素分析

构建两岸关系和平发展框架是基于中共中央在新形势下的对台战略思考，具体意见是两岸在尚未统一的情况下，可以在一个中国原则的前提下展开政治关系的谈判，结束两岸的敌对状态，签订和平协议，构建两岸和平发展的框架。基本精神是立足于对解决台湾问题的认识，“解决台湾问题的核心是实现祖国统一，目的是维护和确保国家主权和领土完整，追求包括台湾同胞在内的全体中华儿女的幸福，实现中华民族伟大复兴。”“两岸复归统一，不是主权和领土再造，而是结束政治对立”。

首先，按照具体意见，考察构建两岸关系和平发展框架的规划，两岸探讨及协商“政治关系”的时间定位是“两岸尚未统一”，前提是“一个中国原则”，基本目的是“结束两岸的敌对状态，签订和平协议等”。由此，可以认为，探讨及协商两岸“政治关系”是构建两岸关系和平发展框架的重要步骤之一。

其次，按照基本精神，考察构建两岸关系和平发展框架的规划，其中的重要特点之一是对“两岸尚未统一”作了精辟的说明，而现阶段的主要问题就是结束政治对立。两岸关系和平发展框架就是为结束两岸政治对立。构建两岸关系和平发展框架就是两岸在“一个中国”的构架下，共同为实现全体中国人的幸福和民族的伟大复兴而努力。即是“人民幸福”和“民族复兴”的崇高事业。这涉及对两岸“政治对立”、“政治关系”问题与具体的“人民幸福”、“民族复兴”问题关系的认识。

综合以上两方面因素，前者涉及构建两岸关系和平发展框架的具体内容及对后续事务推动的影响，也涉及双方各自的实际利益与地区及国际的因素等。关键就是“正视现实”——“一个中国”的前提与事实上的尚未统一，以利于解决两岸政治关系定位问题；后者更多关注的是，如何在搁置争议的前提下增进共识，充分把握和利用现阶段两岸关系积极变化的气氛而推动两岸政治关系的探讨和协商。

由此可见，必须解决“正视现实”与“增进共识”的协调问题，也就是“一个中国”前提与两岸政治关系定位问题的协调；如何认识解决两岸政治关系定位与“人民幸福”、“民族复兴”的联系，特别是体现在处理具体事务上的联系，而不仅仅停留于语言口号上的联系；如何认识这是构建两岸关系和平发展框架的需要，即是在现阶段两岸关系发生积极变化的基础上开创可持续发展道路的必经阶段。

必须看到，尽管构建两岸关系和平发展框架是两岸之间的互动，是“一个中国”的内部事务，反对外部势力的干涉，但不可否认的是，在地缘政治和国际政治的综合考量下，相关的地区及国际因素对构建两岸和平发展框架势必产生间接性的影响，毫无疑问也包括对两岸政治关系定位协商谈判的影响，如何将这方面的影响降到最低程度，则是必须高度重视的。

二、关于两岸政治关系协商谈判的认识

基于以上分析，构建两岸关系和平发展框架的极为重要步骤是谈判解决在“一个中国”前提下的两岸“政治关系”问题，以此为建立军事安全互信机制、签订和平协议奠定基础、开辟道路。在探讨与协商过程中，双方如何认识“政治关系”的定位与“追求包括台湾同胞在内的全体中华儿女的幸福，实现中华民族的伟大复兴”之间的关系；达成共识，坚持对两岸人

民有利的原则，在两岸关系缓和的情况下，开创一个更良好的可持续发展途径的问题。诚然应当包括如何最大限度争取地区及国际的认同。

那么，协商谈判两岸政治关系牵涉到“一个中国的前提”和“国家尚未统一的特殊情况”等问题。胡总书记的讲话之所以将“恪守一个中国，增进政治互信”作为六点意见的第一点，就在于“一个中国”原则是中国的核心利益所在，是两岸协商谈判、建立政治互信的基础，也是新时期两岸关系和平发展的政治基础。“恪守一个中国，增进政治互信”中对“一个中国”的内涵及两岸关系的现状有更明确的界定：“1949年以来，大陆和台湾尽管尚未统一，但不是中国领土和主权的分裂，而是上个世纪40年代中后期中国内战遗留并延续的政治对立，这没有改变大陆和台湾同属一个中国的事实。两岸复归统一，不是主权和领土再造，而是结束政治对立。”既承认大陆和台湾尚未统一，但同时又说明中国的领土和主权没有分裂，台海现状是内战遗留的政治对立。海峡两岸不是分裂分治，而是分治不分裂。两岸是两个竞争性政权的关系，可以理解为两岸不存在主权争议，只有政治立场的不同，两岸未来的统一是政治上的统一。对比马英九在其就职演说中曾提出的“两岸问题最终解决的关键不在主权争议，而在生活方式与核心价值。”似有契合之处。“六点意见”的崭新提法对台海现状的定义更为准确，也更加符合历史与现实，同时与台湾主流民意的认知有相当的交集。实事求是面对台湾历史与现状的特殊性，预示着两岸关系在经过60年的艰辛探索之后，已找到更接近客观现实的互动模式，这为未来两岸关系的发展设计了更为广阔的空间。

据此，“一个中国”其实不存在承认不承认的问题，“一个中国”就是台海现状，是客观事实存在。一个中国是现在时，中国的主权与领土一直没有分裂，不存在未来“一个中国”的问题。但是必须清楚地看到，“一个中国”原则和当今台湾执政当局的“一中各表”显然有相当的差异，在现阶段经贸及事务性谈判中，两岸可以“搁置争议”，但在未来终归要进行的政治谈判中，如何在各自主张之间寻找并建立双方都可以接受的论述，是必须重视且需要审慎思考的课题。

一般认为，有关“政治关系”的定位是构建两岸关系和平发展框架面临的重大难题。按照部分学者的观点，在“正视现实”基础上的“政治关系”，就是“一个中国”之下的两岸政治地位的说明。提出包括“最高权力方”、“交战团体”、“整个中国”之下“各自宪政秩序”等问题的表述，以

尽量模糊对“一个中国”的主权争议，或者说实现在“一个中国”下的“主权共享”。但可以看出，“最高权力方”的概念虽然可以模糊主权性质的“国家”名号的冲突，但在涉外事务中依旧无法避免引起冲突。“交战团体”虽然可以按照“内战遗留并延续”的逻辑得以成立，但两岸似乎仅能在此基础上解决“和平”问题，即解决逻辑上的部分冲突，却同现实的“发展”及实现“结束政治对立”的基本构想不相符合。“整个中国”也确实可以减少“一个中国”的争议性，具有一定的含糊性，但是“一个中国”的提法在两岸关系历史上的持续性，要改变这种表述，也需要两岸决策者的重新认识。同时，“整个中国”在对外事务中的代表权问题则又需要重新动用更多的国际资源，以使之接受并适应。

此外，更为关键的是，如果从大陆制定两岸政策的最终目的是“实现祖国和平统一”出发，对两岸“政治关系”的表述合理与否，直接关系到是否可能出现部分学者叙述的造成台湾“和平独立”的状况。因此，部分大陆学者提出在两岸和平发展框架中过渡性性质仍然要体现和平统一的最终倾向。但面临台湾当局现阶段“不独、不统、不武”的基本政策，在框架中体现长远目标的表述需要相当的协商成本。正因如此，有台湾学者在总结德国统一的经验中，提出构建两岸和平发展框架的前提不仅需要“一中各表”的共识，更需要的是“一中共表”的共识，这显然有赖于两岸持久且耐心地协商互动。同时，相关的国际因素影响亦是不可避免的。

按照上述逻辑，在“政治关系”的表述难以确定的情况下，相关的框架路径、细节说明，甚至是正常的两岸协商谈判等都将受到影响。因此，如何在胡总书记讲话原则精神指导下，构建两岸关系和平发展框架，应该把握核心问题，打开思路，集思广益，有所拓展。

三、对于“政治关系”理解的思考

胡总书记的讲话对两岸“政治关系”的表述是：“1949年以来，大陆和台湾尽管尚未统一，但不是中国领土和主权的分裂，而是上个世纪40年代中后期中国内战遗留并延续的政治对立，这没有改变大陆和台湾同属一个中国的事实。”这是对两岸关系历史的基本概括，也是两岸关系现状的描述。既然是“内战的遗留并延续的政治对立”，那么不可否认“大陆和台湾是同属一个中国”。因此，在进行“政治关系”的协商谈判之前，必须明确究竟

“政治对立”的内涵是什么，是关于“一个中国”的主权之争，涉及“一个中国”之下的主权共享，或者仅是内战的冲突，因而要推动的是“结束敌对状态”？以上若干议题贯穿于两岸学者的相关讨论中。

但是，倘若以《中华人民共和国宪法》的序言审视“内战遗留并延续的政治对立”，似乎有助于进一步认清“政治对立”的实质内涵。“序言”开宗明义宣示：“中国是世界上历史最悠久的国家之一。中国各族人民共同创造了光辉灿烂的文化，具有光荣的革命传统。”“1840年以后，封建的中国逐渐变成半殖民地、半封建的国家。中国人民为国家独立、民族解放和民主自由进行了前仆后继的英勇奋斗。”紧接着是“20世纪，中国发生了翻天覆地的伟大历史变革。”“1911年孙中山先生领导的辛亥革命，废除了封建帝制，创立了中华民国。但是，中国人民反对帝国主义和封建主义的历史任务还没有完成。”，然后是“1949年，以毛泽东主席为领袖的中国共产党领导中国各族人民，在经历了长期的艰难曲折的武装斗争和其他形式的斗争以后，终于推翻了帝国主义、封建主义和官僚资本主义的统治，取得了新民主主义革命的伟大胜利，建立了中华人民共和国。从此，中国人民掌握了国家的权力，成为国家的主人。”

在宪法序言中，既体现对中国和中华民族的描述，又明确表述由“中华民国”到中华人民共和国的发展过程。“政治对立”的实质就成为在中国和中华民族的前提下，“中华民国”和中华人民共和国在现代争取民族独立和国家富强道路上的分歧。这种分歧正是内战真正原因。而分歧的前提却似乎都是“维护国家主权和领土的完整，追求包括台湾同胞在内的全体中华儿女的幸福，实现中华民族的伟大复兴”。因此，所谓“政治对立”的核心在于国家发展道路及民族前途的冲突，但其立足点仍是两岸全体中国人民的福祉，也与现阶段国民党及马英九提出的“以台湾为主，对人民有利”的原则似有相通之处。诚然亦可在“中华民国宪法”中找到类似或者相近的表述。

在这种状况下，对“政治对立”的理解就不仅要超越主权和领土之争，而且要超越“主权在民”和“主权共享”的缓冲考虑，归根到底就是要超越对主权的纠结。两岸本来就是在“各自的宪政”框架下，追求全体人民的福利，“政治”的含义就不是所谓主权或主权性的相关事务，而是全体人民的事业。实质上就是回归到“政治”这个概念的本义，亦即关于其公共性的思考。因此不仅在两岸各自内部具有公共性，两岸之间事务也具有公共

性。“政治”不仅是个主权或与主权相关的名词，更是与公共事务相关的名词。解决两岸“政治关系”的谈判，就可以转化成为如何最大限度地构建机制，促进两岸人民各方面的交流交往，并且最大限度地降低两岸交流交往事务过程的成本。换言之，两岸从上世纪80年代开放探亲以来的各种交流，以至于包括“大三通”的最终实现等，所有一般意义上的经济、文化、人员往来和交流正是在实践结束这一“公共性”意义上的“政治对立”。换言之，在超越传统的政治、经济、文化等简单的划分之后，从曾经倡导“排除政治干扰”回归到“两岸一切事务都是政治问题”的高度考量，那么现阶段推动两岸关系所遵循就不仅仅是“先经后政，先易后难，循序渐进”的策略，而实际上就是在解决两岸公共性的政治问题，结束“政治对立”。在此，“政治”概念与以往所批判的“泛政治化”中“政治”概念具有广义与狭义的分，且二者的意图是截然不同的，前者在于“乘势推动”，而后者在于“蓄意阻挠”。尤其关键的是，以广义“政治”概念考察两岸关系“和平发展”，那么推动的过程所要寻求的就不再是一种“主权和领土的再造”，而是寻求如何在公共性事务方面的协调。这既是造福于两岸全体中国人和整个中华民族的过程，也可以视为是一个新的“政治再造”过程。

在关于“政治再造”的认识由抽象转化为具体之后，对“政治关系”定位的重新理解，似乎就无须再通过具体的两岸政治实体的地位、功能等框架的订定以实现两岸同胞的福利，而是以往从事的、现在推动的、将来继续努力的就是“政治关系”的塑造。同时基于两岸人民福利的各种交流活动及其机制的建立和扩大，必然是可持续发展的，也是在全球化背景下的必然反应，即使是外部势力的干涉也难以见效。换言之，这正是“做台湾人民工作”、“寄希望于台湾人民”的必然结果。

“政治再造”的重新思考和理解，符合“两岸复归统一，不是主权和领土再造，而是结束政治对立”。“结束政治对立”就是两岸搁置关于国家发展道路及民族前途问题的分歧，最大限度地促进两岸全体中国人的最大福祉。统一就是追求幸福的事业，是共同维护国家主权和领土的完整。统一的过程不是主权和有关主权性的争议，而是协商解决“两岸关系中历史遗留的问题和发展过程中产生的新问题”。这也是基于两岸人民的福利原则，把握现阶段两岸关系发展良好局面，共同应对面临问题的应有态度。

因此，两岸和平发展框架的表述就不仅是对框架内容中“和平”、“发展”的分别阐述，而是对“和平发展”的综合说明，并且是在实质意义上

的高度概括。要实现的不仅是象征意义上的“和平发展”，而是要明确现阶段正在解决的一系列事务就是推动两岸关系“和平发展”。现行两岸之间的两会协商、国共交流平台以及各方面交流等都是这一框架的具体表现，今后将要讨论协商或者等待时机成熟再行协商解决的事务及问题都是有利于两岸和平发展的，包括建立军事安全互信机制、签订和平协议等等。总而言之，两岸之间的经济、文化等领域的事务性协商的作用不再只是政治性协商的辅助，而应该就是“政治”协商谈判内容的组成部分。

析海峡两岸政治互动的开启

外交学院 王 为

两岸政治互动，是指祖国大陆与台湾决策当局就两岸关系问题进行的相互对话、交流的各种行为方式。由于历史的原因，两岸长期隔绝，甚至形成政治、军事对峙，严重阻碍了两岸同胞的正常交往和交流，阻碍了两岸经济一体化的发展，对中华民族的情感造成巨大的伤害。对于长久以来形成的两岸关系的坚冰，有两条融解之道，一条是通过民间交流的渠道，另一条则是通过两岸高层政治互动进行协商，而后一条无疑又是具有决定性意义的因素。政治互动能够有效促进相互间的了解和包容，弥合彼此的政治歧见，并促使相互利益产生交合。然而，开启政治互动仍然需要前提条件，即双方需要产生对共同利益的认知，此外，还需要具备进行政治互动的动力。

自1979年全国人大常委会发表《告台湾同胞书》开始，祖国大陆提出了“和平统一、一国两制”的政策方针，并开始寻求促进两岸利益的交合，为此，自始至终积极推动两岸民间经贸、文化、科技、体育等方面交流的政策，并倡导和推进实现“三通”。另一方面则积极推动两岸政治互动，首先提出希望就结束两岸军事对峙进行谈判，“以便为双方的任何一种范围的交往接触创造必要的前提和安全的环境”。^①在各种场合，大陆积极倡议举行“正式结束两岸敌对状态、逐步实现和平统一”的谈判，并在此基础上促进其他方面的谈判，以此消除长期形成的敌对和相互伤害。1995年1月30日中共中央总书记江泽民发表题为《为祖国统一大业的完成而继续奋斗》的讲话，正式提出“进行海峡两岸和平统一谈判”。就具体的谈判的方式问题，祖国大陆先是提出两岸进行对等的谈判，“不提中央与地方谈判”；后来又针对台湾岛内政治形势的变化，提出愿意与认同“一个中国”原则、

^① 参见1979年1月1日全国人民代表大会常务委员会《告台湾同胞书》，载于1979年1月1日《人民日报》。

反对“台独”的任何党派及人士就和平统一问题交换意见。中共中央表示，只要认同“一个中国”的原则，什么都可以谈。总之，祖国大陆始终为促进两岸政治互动寻找机会，创造条件。

1987年台湾蒋经国当局提出开放台湾民众赴大陆探亲，两岸同胞长期隔绝的状态由此打破。由探亲带动，旅游、经商、各种交流活动以及就学等民间往来势不可挡。人际交往，经贸发展，使两岸经济达到空前的融合；到2008年两岸人员往来已达到1600万人次。由此，形成两岸交流的巨大动力。

一、90年代初期两岸政治互动的初步尝试

1988年，李登辉上台执政，在两岸关系形势发生急剧变化的形势下，台湾当局在大陆政策制定方面，经过了政治试水的过程，试图在岛内、两岸以及国际各种政治力量的牵制下寻找政治平衡，由此形成初期的基本政策，即强调“台湾主权意识”观念，强调两岸要“在互惠中不否定对方为政治实体”，“在国际上互相尊重，互不排斥”；“不要有统，也不要有‘独’，目前现状最好”。在此基础上，于1990年10月分别成立了隶属于“总统府”的“国家统一委员会”及隶属于“行政院”的“大陆委员会”。前者作为超党派的政策咨询机构，主要职责是充分反映民意，积聚民众共识；后者则是作为台湾官方主管大陆政策与对大陆关系具体规划、研究、制定及执行的专门机构。为了实现两岸的实际性接触，1990年11月21日台湾“海峡交流基金会”成立，兼任台湾水泥股份公司、“中国信托公司”董事长的辜振甫担任该会会长。这是一个由官方授权的民间财团法人团体，接受台湾当局的一定行政职能范围内的委托，负责“政府不宜出面”处理，关乎两岸人民出入境、大陆地区文书验证、两地刑事犯罪人犯遣返、两岸文化交流事宜、大陆经贸资讯收集等“政府”委托办理事项。1991年2月23日，“国家统一委员会”召开会议，正式通过“国家统一纲领”，提出两岸关系发展的三个阶段，即近程——交流互惠阶段，中程——互信合作阶段，远程

——协商统一阶段。^①

对上述台湾当局的举措，大陆作出回应，肯定了“国统纲领”所具有的现实意义，并针对“海基会”的成立，建立了相应的机构“海峡两岸关系协会”，由汪道涵任会长。“海协会”定位为民间机构，接受国务院台办的委托，与“海基会”商议、处理两岸交往中的有关问题。

在双方积极运作下，1993年4月27日至29日，两会在新加坡举行了“汪辜会谈”，这就是两岸政治互动的开端。在此次会议中，双方本着求同存异的原则，实现了会谈的目标。其一，签订了一系列解决两岸民间交流中实际问题的协议，对有效解决两岸公证书相互认定、两岸民间函件查询及补偿、偷渡者遣返、双方渔业纠纷等问题制定了基本依据，并就发展两岸经济达成共识。其二，建立了“两会”继续会谈的相关制度，寄望于能够通过“两会”的积极努力，实现两岸政治互动。这些制度包括每半年一次的“海基会”副董事长和“海协会”常务副会长之间的会谈；每季度举行的“两会”副秘书长级别的会谈；“两会”领导人非定期性的会谈。还作出有关“两会”会晤地点的原则性规定，即实行“两岸轮流”召开制，如果在第三地召开，须本着双方协商的原则。“汪辜会谈”具有的象征性意义，旨在摸索在“一个中国”的框架下两岸高层接触的可行性，对两岸政治互动模式进行了有益的尝试。特别是在1992年“汪辜会谈”的筹备过程中，双方形成了“九二共识”。

但是，随着李登辉政治权力的稳定，他的政治立场从坚持“台湾主体性”原则走向“台独”路线。李登辉当局提出推动“务实外交”，积极运作一系列主要的“外交”访问活动，用以提升台湾当局在岛内外的政治影响力。其中，特别是通过美国卡西迪游说机构的运作，在国会中纠集起“亲台”势力对美国政府施压，允许李登辉入境访问。1995年6月，李登辉以接受美国康奈尔大学访问邀请为名，出访美国。此一事件被视为对“一个中国”原则的严重侵害，对此，大陆采取了惩治性的对策，对计划召开的“汪辜会谈”予以取消，并在台湾海峡进行军事演习，以示维护中国主权的决心。对此，李登辉当局作出了更具对抗性的反应，公开表示“台独”立

^① 参见1991年2月24日由台湾“国统会”及“行政院”分别通过的“国家统一纲领”；信息来源：<http://zh.wikisource.org/wiki/%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E7%B5%B1%E4%B8%80%E7%B6%B1%E9%A0%98>。

场，在台湾岛内推行“去中国化”的政策，实行“戒急用忍”的经济政策，阻止两岸的经贸发展。更有甚者，1999年李登辉提出了“两国论”，标志着其“台独”路线的明确化。至此，两岸刚刚建立的“两会”协商机制停止运行。

2000年，台湾在政治选举中完成了首次的政党轮替，民进党的陈水扁当选台湾地区领导人。民进党奉行“台独”路线，在其执政期间，一直坚持“台独”的基本立场，否定台湾属于中国的历史事实，坚称“台湾主权独立”。陈水扁提出了“一边一国”论，明确对抗“一个中国”的基本原则。并且攻击大陆不承诺放弃使用武力的政策是对台湾“安全的威胁”。鼓吹台湾要通过“公民投票”的方式决定其归属。由此一来，更加剧了彼此的政治和军事对抗，两岸之间政治互动的可能性完全丧失。

针对台湾当局公然推动“台独”路线，祖国大陆决定采取必要的措施遏制“台独”势力的发展，阻止台湾当局一意孤行的玩火行为。为此，大陆一方面积极利用国际社会对台湾当局进行施压，另一方面则试图通过法律手段阻止台湾当局的危险行径。2005年3月全国人民代表大会通过了《反分裂国家法》，通过法律界定分裂国家行为^①并赋予国家采取武力制止“台独”的合法权力。由于台湾当局坚持“台独”路线，致使“台独”势力极为猖獗，引发大陆同胞反对“台独”情绪异常激昂，呼吁中央政府以武力解决台湾问题的声音也通过各种渠道反映出来，甚至在一定程度上影响了两岸正常的民间交流。鉴于此，《反分裂国家法》不仅是为反对“台独”分裂势力分裂国家而制定，而且是为了维护中华民族根本利益，维护台湾海峡地区和平稳定而制定，表现出祖国大陆争取和平统一的最大诚意。

二、新世纪对建立两岸政治互动的探索

自20世纪90年代以来，台湾执政当局推行“台独”路线，明确对抗大陆的“一个中国”原则，在岛内则实施“去中国化”以及旨在钳制两岸民间交流的政策，致使两岸关系重新陷入僵局。政治、军事上的对峙，与势

^① 依据《反分裂国家法》，界定可能发生迫使中国政府采取非和平方式解决台湾问题的三种情况是：“‘台独’分裂势力以任何名义、任何方式造成台湾从中国分裂出去的重大事实；或发生将导致台湾从中国分裂出去的重大事变；或者和平统一的可能性完全丧失”。

不可挡的两岸民间交往形成极大的反差，并严重阻碍了两岸经贸、文化关系的广泛发展。但是，祖国大陆并没有改变促进两岸关系发展、和平解决台湾问题的初衷。面对台湾岛内的复杂政治变化及其基本民情，祖国大陆试从调整对台政策开始，以务实的态度寻找解决发展两岸关系的途径。

（一）大陆对台政策的积极调整为增强两岸之间的互信奠定基础

自20世纪末以来大陆对台政策出现一些新的调整。大陆在充分了解台湾政治发展以及民意现实的基础上，对对台政策目标作出现实的调整，并体现出真诚解决台湾民众关心的切实利益问题的政策导向。毫无疑问，政策的有效调整是建立政治互信的基础，对产生政治互动具有现实的意义。这一时期大陆对台政策调整的重要内容有：

第一，在对“一个中国”原则的阐述上更具灵活性，使之概念内涵更加宽泛。大陆在很多场合特别提到“大陆和台湾同属于一个中国”。这一提法超越政权性质的纷争，从中华民族的整体利益出发，强调两岸同胞同属于炎黄子孙的事实，强调中华民族文化之根。2000年8月24日，钱其琛副总理在会见台湾联合报系访问团时提出，“就两岸关系而言，我们主张的一个中国原则是：世界上只有一个中国，大陆和台湾同属于一个中国，中国的主权和领土完整不容分割。一个中国是两岸间能够接受的最大共同点。”^①这一表述比以往“台湾是中华人民共和国的神圣领土的一部分”^②的政策更宽泛地解释了“一个中国”的原则，表现了对台湾民众长期形成的思想感情的理解和包容，以此消除台湾长期以来对自身地位“矮化”的担忧。

第二，面对复杂的岛内形势，大陆将两岸统一目标确立为长期的政策目标。从70年代末中共中央提出和平解决台湾问题的主张以来，一直表现出强烈的急迫感，将实现中国统一作为20世纪重要任务之一，殷切表达将实现祖国统一“寄希望于台湾人民”的心意。但是，台湾当局提出“维持台海现状”，抵制大陆对两岸和平统一的规划。同时，美国为了维护它在台湾问题上的既得利益，也大搞“维持现状”的平衡策略。面对于此，大陆调

^① 载于2000年8月24日《人民日报》。国台办官方网站，http://www.gwytb.gov.cn/zlzx/zlzx0.asp?zlzx_m_id=227。

^② 参见1982年《中华人民共和国宪法》。宪法规定“台湾是中华人民共和国的神圣领土的一部分。完成统一祖国的大业是包括台湾同胞在内的全中国人民的神圣职责”。

整对台政策，把关注点放在促进两岸经贸、文化交流上，解决民生具体问题上，力行促进两岸社会关系的良性发展，促进实现“三通”。2003年底^①，国务院总理温家宝访问美国，就台海问题与布什总统交换意见。温家宝指出尊重台湾人民的民主诉求，维护台海地区和平与稳定。布什则表示美国政府坚持一个中国政策，不赞成“最近从台湾传出一些试图改变现状的信息”，反对“台湾独立”，“反对单方面试图改变台湾现状的做法。”^② 2007年12月6日^③，国家主席胡锦涛在与布什通话中，对台海问题交换了意见。胡锦涛指出台湾当局正在推行“台独”分裂活动，对台海和平稳定构成严重威胁和挑战。布什总统则表示不希望看到台湾当局单方面改变台海现状的行动损害中美关系，美方将同中方在台湾问题上保持合作。^④ 上述对话表明，中美两国领导人对“维持台海现状”采取一致的看法。

第三，切实表现出对台湾民众的理解和关怀，并试图使台湾民众从两岸关系正常化、经贸交流自由化中得到实际利益，进而促其理解和接受大陆对台政策。因此，大陆对台湾社会民众示以极大的善意，不断提出有利于台湾经济和社会发展的积极举措，近年连续出台对台湾民众利好政策，让台湾民众切实体会两岸关系发展带来的实际利益，从而促使两岸关系向着有利的方向发展。

上述政策的调整，充分体现了大陆对台湾问题的全新思维，表现出务实解决台湾问题的理念以及对台湾同胞的真诚和善意，为增强两岸之间的政治互信奠定基础，切实起到了推动两岸政治互动的作用。

（二）国共会谈等机制的建立成为开启两岸政治互动的重要准备

2005年4月，国民党主席连战应邀来大陆进行访问，这次被称为“破冰之旅”的来访，结束了两党60年的隔海对峙。以胡锦涛总书记和连战主席在人民大会堂的握手为标志，表明新世纪国共合作共创两岸关系新的未来

① 此时，台湾地区领导人陈水扁为了谋求连任，正在推动台湾搞“防卫性公投”，以此实现分裂中国的目的。

② 信息来源：新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2003-12/10/content_1223346.htm。

③ 此时又逢台湾地区领导人选举之时，陈水扁及民进党借机推动所谓“入联公投”等分裂活动。

④ 信息来源：《上海证券报》，http://www.cnstock.com/paper_new/html/2007-09/07/content_59119557.htm，及中新网，news.cctv.com/china/20071207/100104.shtml 34K。

的开始。由此，也建立起两党的联系平台，成为海峡两岸政治对话的先导。

首先是两党最高领导人的会晤机制。第一次“胡连会”上，双方发表共同声明，表明两党坚持“九二共识”，反对“台独”，谋求台海和平稳定，促进两岸关系发展，维护两岸同胞利益；希望促进尽速恢复两岸谈判，尽速恢复平等协商，就双方共同关心和各自关心的问题进行讨论，推进两岸关系良性健康发展。两党高层对话机制的建立，表明海峡两岸主导性的政治力量谋求建立新思维，谋求达成广泛共识，在新的历史时期，以促进两岸关系良性发展，构建两岸的和平与稳定发展为目的，以务实的态度有效地促进两岸之间相互的了解和理解。2008年4月，国民党重新执政之后，国民党主席吴伯雄来到大陆，与胡锦涛总书记会面。“胡吴会”无疑是对以往两党领袖会谈机制的肯定和继续，而且是将原有的两党沟通机制提升为两岸政策的互动机制。

其次，形成了“国共论坛”机制。2005年4月，在第一次“胡连会”达成的共同愿景中，特别谈到“建立党对党定期沟通的平台”，当时作为台湾在野政党，国民党积极而为的正是能与中国共产党建立两党定期沟通平台，包括开展不同层级的党务人员互访，进行有关改善两岸关系议题的研讨，举行有关两岸同胞切身利益议题的磋商，邀请各界人士参加，组织商讨密切两岸交流的措施。由此，党对党定期沟通平台——国共论坛就此开始建立。“国共论坛”主要涉及经贸、文化等方面的交流，又以“经贸论坛”、“文化论坛”等谓之，从2006年4月起至今，已举行多次论坛。除此之外，还多次举行台商权益保护工作会谈、产业标准化论坛、农业、教育等交流与对话以及妇女、青年等范围的论坛。

“国共论坛”作为政党搭建的对话交流平台，并不仅仅是两党独享，事实上，它已经成为更加广泛的参与机制，吸引两岸广泛的代表参加进来。其中，台湾的亲民党、新党、无党籍人士、经济界代表、文化界人士、专家学者等每次都积极出席。论坛讨论的问题涉及广泛的领域，包括两岸“三通”、观光旅游、经贸合作与发展、双向投资、金融服务合作、在大陆的台商权益保护、农业发展合作、教育交流与合作、海上救援合作等诸多议题。论坛有效促进双方的相互了解，形成宝贵的共识，为两岸相互政策的制定提供了依据。大陆为了表达对两岸交流的诚意和对台湾民众的充分善意，在每次的“国共论坛”上都会提出广泛的惠及台湾同胞的政策，相关的利好政策涉及多重领域，无不展示大陆积极促进两岸关系正常发展的诚意。

三、两岸政治互动的重新开启

在上述政策准备以及互动机制构建的基础上，两岸迎来了新的历史机遇，即2008年3月马英九正式当选为台湾地区领导人。推动两岸经贸关系发展是马一贯的政策思路，在他担任国民党主席期间就提出要重视发展两岸经贸关系；竞选台湾地区领导人过程中，他对选民提出了具体承诺，如果2008年能够当选，即推动实现两岸包机直航，开放大陆观光客赴台旅游，实现人民币自由结算，建立广泛的两岸经济合作体制等等。2008年5月20日，马英九在其“就职演说”中，明确指出今后要在“九二共识”的基础上，尽早恢复两岸的协商，寻求共同利益的平衡；两岸走向双赢的起点，是经贸往来与文化交流的全面正常化。而且，马英九在不同场合多次阐述了实现两岸交流正常化的意义。自20世纪90年代以来，两岸第一次形成政策交集，这种政策上的交集无疑是双方进行政治互动的重要前提。

（一）政策层面的互动

马英九上台后，两岸政治互动随之启动。首先是政策层面的互动。2008年4月12日，萧万长赴海南参加博鳌论坛，向中共中央总书记胡锦涛转达了马英九的传话：“正视现实，开创未来，搁置争议，追求双赢”；4月29日胡锦涛在北京会见来访的国民党主席吴伯雄，作出“建立互信，搁置争议，求同存异，共创双赢”的积极回应。这是一次两岸最高层之间极具意义的“空中对话”，彼此寻求共识最大化，表明认同通过搁置争议的方法，从两岸民众的福祉出发，积极解决现实问题，以开拓两岸关系良性互动的前景。

与以往台湾当局推行“台独”政策形成鲜明对照，马英九主张积极推动两岸交流，推动经贸关系发展，可以说是对大陆长期推动的对台开放政策作出了积极回应。马英九指出，实现两岸经贸文化交流正常化是现实的需要。台湾要谋求机会最大化，就要在与大陆的交流中实现经济上的双赢，因为大陆的发展是一个事实。特别是在此次国际金融危机中，寻求与大陆的合作是台湾最具现实意义的选择。执政以来，马英九采取了一系列开放措施，如推动两岸客运包机、开放大陆观光客赴台旅游、开放台湾高科技产品出口大陆、放宽台商赴大陆投资的限制等等。

此后，马英九继续提出建立两岸共同市场的想法，主张签署“两岸经

济合作框架协议”，希望在2010年“东盟10+1”协议正式生效之时，台湾不致被边缘化，其出口大陆或东盟的货物也能享受自由贸易、自由关税等待遇。对此，大陆也作出适当的回应。2008年12月31日，胡锦涛总书记在纪念《告台湾同胞书》发表30周年的讲话中强调两岸要“促进经济合作，促进共同发展。两岸同胞要开展经济大合作”。期待“两岸经济关系正常化，推动经济合作制度化。两岸可以为此签署综合经济合作协议，建立具有两岸特色的经济合作机制，以最大限度实现优势互补，互惠互利。”国务院总理温家宝在2009年3月召开的全国人大会议上也指出，“加速推动两岸经济关系正常化，推动签署两岸综合性经济合作协议，逐步建立具有两岸特色的经济合作机制”。^①

马英九大陆政策的构想中还包括解决台湾参与国际组织活动问题，大陆对此也作出善意的回应。温家宝总理在第十一届全国人大二次会议上通过《政府工作报告》指出，“要在一个中国原则的基础上，努力增强两岸双方政治互信。在此基础上，我们愿意通过协商对台湾参与国际组织活动问题作出合情合理安排，探讨两岸政治、军事问题，为结束敌对状态，达成和平协议创造条件”。2009年4月29日，马英九正式宣布收到世界卫生组织的邀请，台湾将以观察员身份、以“中华台北”名义，出席5月18日在日内瓦召开的世界卫生大会。这标志着台湾在参与国际社会方面迈出了重要的步伐，两岸政治互动取得积极的成效。

（二）“两会”机制重新启动

2008年6月，在“汪辜会谈”时隔15年之后，两岸高层的互动又一次开启，第一次“陈江会谈”在北京举行。会谈本着先经济后政治、先易后难、循序渐进的原则，商讨了两岸周末包机、开放大陆居民赴台旅游等关系到两岸民众切身利益的议题，将长期以来两岸的政策主张及“国共论坛”研讨准备的议题变为具体措施。2008年11月，第二次“陈江会谈”在台北举行，此次会谈双方达成海运、空运、邮政、食品安全等4项重要协议。2009年4月26日，第三次“陈江会谈”又如期在南京举行，双方就两岸空中定期航班、两岸金融合作、两岸共同打击犯罪及司法互助等议题进行了商谈，签署了《海峡两岸金融合作协议》、《海峡两岸空运补充协议》、《海峡

^① 参见2009年3月第十一届全国人大二次会议上温家宝所作《政府工作报告》。

两岸共同打击犯罪及司法互助协议》等3项协议，并就大陆资本赴台投资事宜达成共识。

在不到一年的时间里，“两会”之间曾三次密集地举行“陈江会谈”，正是两岸交流的发展趋势使然，将长期的政策准备变为具体的措施并付诸实施，是两岸民众共同的需要。显然，“陈江会谈”是富有成效的。最为显著的即是2008年12月15日正式实现两岸“三通”。对两岸民间的互动，将形成相当深远的效应。

比起15年前的“汪辜会谈”，“陈江会谈”既是对“两会”协商机制的传承，又体现着新的特征，这就是它已经超越原来作为两岸高层“白手套”的象征意义，而具有直接推动两岸政策的重要功能。事实上，每次的“陈江会谈”都是两岸之间相互了解和沟通的过程，民众从这一过程中体验的不仅是成果，还能体验到同胞的情谊和对未来的期待。正如台湾记者在报道中所说两会签订了涉及旅游、海空运、邮政、金融、司法等领域、展现了种种利多的协议，正是要让两岸游客、学生、邮递员、船员、律师、空姐、侍弄果树的、打鱼的、卖菜的、蒸包子的、卖豆浆的等等这些两岸最广大的普通民众，都能一回生、二回熟、三回以后成朋友。^①

结 语

自2008年以来，两岸政治互动出现新的机遇，并产生了一系列积极、有效的成果。这一时期两岸关系出现良好的发展势头，得益于大陆在对台政策上作出的积极、务实的调整，形成了有利于发展两岸关系的新思维；得益于国民党内部改革，对促进两岸关系和平发展达成共识，使两岸找到政治利益的交集点；得益于两岸政治交流机制的不断建立和完善，借此形成两岸政治互动的可能性，并在政治交流中加深了解，促使共同利益的不断扩大。总的说来，两岸政治互动是务实的，本着先易后难、先经济后政治的原则进行互动，有利于搁置争议，取得共识，建立互信。2008年以来两岸的政治互动，解决了近30年来两岸社会、经济交流中累积的诸多问题，认为是60年来海峡两岸关系发展最好的一年。然而，这种政治互动来之不易，它是在各自的政策准备、寻找利益认同及交流方式的基础上形成的。

^① 转自中国台湾网，www.china.com.cn/overseas/txt/2009-04/27/...20K。

虽然海峡两岸关系出现良好的发展形势，但是，制约两岸关系深入发展的因素自始至终都存在着。首先，以民进党为代表的“台独”势力，对两岸扩大交流和开展政治互动坚持给予否定，他们在“立法院”中对涉及两岸关系问题的议案进行绝对的攻击、质疑和阻止，在民众间则宣传“大陆威胁台湾”、“马英九投降大陆、出卖台湾”等言论，并在马英九执政一周年之际，举行数十万人的大游行，抗议其大陆政策等。“台独”势力及其支持力量对台湾当局具有很强的钳制力，马英九的大陆政策势必受其牵制。另外，马英九当局还将受到美国因素的影响。美国一直是海峡两岸关系中重要的影响力量，它从自身国家利益出发评估台海政治形势的发展，作出有利于自己的政策权衡。就美国国家利益而言，台海“不统、不独”，“维持现状”将是最佳选择，而这一点与国民党的政治利益是很接近的。20世纪90年代以来，国民党的政治利益一直体现为坚持和维护台湾的“主体地位”，马英九无疑也是坚持这一理念的，这就决定了台湾当局的大陆政策与大陆对台政策的根本差异。

事实上，海峡两岸曾经有过很长时间的 political 对立和相互隔阂，至今，两岸之间仍然处在需要进行深入了解、增加彼此认同，相互累积政治信任、扩大共同利益的过程之中。为此，应该珍惜现有的发展现状，稳妥地利用既已形成的政治互动机制并发展完善之，而不应人为地缩短这一相互了解、建立互信的过程。应该说，稳固而充分的互信能够实现海峡两岸共融、实现祖国统一提供扎实的基础。对于大陆而言，新的政治思维的形成以及政策调整产生了积极的效果，然而，要在今后的两岸关系发展过程中占据主导性地位，仍然需要继续秉持务实的态度，需要稳健地推动现阶段两岸关系的发展进程，积极促进实现两岸政治互动制度化；需要认真规划两岸关系发展的不同阶段并确定阶段性的目标，以追求实现中华民族的崛起作为最终目的。

两岸关系新局面之特点、影响与问题

中国社会科学院台湾研究所 刘国奋

中国国民党在台湾重新执政以来，两岸在“九二共识”基础上展开各项会谈及交流交往活动，尤其是通过三次“陈江会谈”，两岸达成9项协议1项共识，使得两岸关系和平发展前景看好。过去一年多来，通过国共交流平台、两会协商，以及两岸经贸文化、产业合作、民间交流等多种渠道，两岸交流交往展现出一个新的局面。本文拟从两岸关系的现状特点、产生的影响以及面临的问题等方面进行初步探讨。

一、两岸交流交往呈现出全新局面

自2005年以来，两岸以党际交流为发端，逐步开创出和平发展新局面。国民党重新执政后，两岸在“九二共识”基础上和平发展这一局面得以确立，两岸关系进入全面、高速发展期。

（一）两岸沟通交流机制初步确立，两岸和平发展稳步向前

近几年来，两岸在交流交往方面已建立了多种沟通交流机制，通过定期与不定期的两岸会谈、协商与交流等，两岸关系和平发展得到了机制性保障与推动。例如，国共交流机制开始于2005年，当时还是民进党主政时期，国共两党超越历史情结，为两岸关系和平发展和中华民族繁荣富强着想，两党领导人于该年4月29日发布“两岸和平发展共同愿景”，达成“建立党对党定期沟通平台”的共识。到2009年4月为止，两党领导人会晤已进行了6次；国共经贸论坛进行了4次，达成29项共同建议，大陆共释出58项的惠台措施；“台商权益保障工作会谈”至今共举办3届，达成30项共识，为解决台商在大陆经营所面临的土地、劳工、税费、人身安全等权益保障起到积极的促进作用。此外，国共平台还举办了4次产业标准化论坛，以及建

立妇女、青年、产业等全方位的论坛,对建立两岸沟通管道、拉近相互距离、建立彼此互信有极大的贡献。两会协商自1999年中止以来,于2008年重开,此后两岸协商成果巨大,3次“陈江会谈”已达成9项协议1项共识,这一年来两会取得的成果比以往15年累计都来得多。^①尤其是第三次“陈江会谈”对于继续推动两岸经贸关系正常化、强化两岸交流秩序意义重大。在两岸产业合作方面,台湾经济主管部门于今年5月8日成立“搭桥专案办公室”,直接与国台办经济局对口^②。从国共两党交流机制、两会协商,到两岸经贸文化论坛、台商权益保障工作会谈、两岸产业合作机制等等,由于两岸双方沟通交流机制的确立与多样化,并由官方参与推动,两岸关系和平发展有了相对稳定的制度性保障。

(二) 两岸直接“三通”基本实现,两岸交流合作全面铺开

2008年12月15日,中断60年之久的海峡两岸直接通航、通邮和通商全面启动,两岸直接“三通”基本实现。两岸直接“三通”是两岸人民多年的殷切期盼,仅从直接的经济利益意义上讲,两岸直接“三通”能给两岸人民和相关业者带来立竿见影的好处,而从长远发展角度看,两岸直接“三通”意义更为深远。自2008年底以来,在两岸官方积极推动下,两岸经贸交流合作已步入直接、双向、全面发展的轨道,两岸经贸活动以全新的面目出现。以大陆加强对台采购为例,年内将有10多个采购团到台湾,预计采购总金额将高达200亿美元^③。与此同时,台湾“贸易协会”拟整合台资企业,2年内将在大陆50个城市举办大型会展,建立台湾产销馆,以加速大陆对台湾品牌的认识。更为可喜的是,两岸产业合作也渐次展开。2008年底开始,台湾经济主管部门设立“两岸搭桥专案”,以“一年交流,两年洽商,三年合作”为进程,协助两岸产业进行对话,构建两岸产业合作平台,建立两岸产业合作模式。到2009年6月为止,两岸已举行了“两岸中草药合作及技术交流论坛”、“两岸太阳光电产业交流会”、“两岸通讯产业合作及交流会议”、“车载资通讯产业交流会”和“两岸LED照明产业合作及交流会议”,两岸的这些产业已初步搭起互动平台,双方共同签署合作意

^① 见国务院台湾事务办公室网站, http://www.gwytb.gov.cn/hxlt/hxlt0.asp?hxlt_m_id=558。

^② 台湾《联合报》2009年5月9日。

^③ 台湾《中国时报》2009年6月12日。

向,未来还将有航太、光储存、咨询服务、风力发电、流通、食品、精密机械、设计等方面的交流,这将进一步促进两岸产业合作的深化。尤其是大陆资本赴台投资的产业,“搭桥专案”原则都将列入开放项目,加强两岸在重点产业的合作,以求创造双赢。由于两岸经贸交流全线铺开,两岸经济合作框架协定(ECFA)、两岸金融监理备忘录(MOU)的签订也已提上议事日程。

(三) 两岸经贸交流进一步扩大,两岸经济社会融合加深

两岸经贸交流的持续扩大,两岸产业交流互动的增加,必然要求两岸在产业法规、技术与标准等方面进行合作,从而使两岸经济社会融合加深。例如,目前两岸在共同订立产业技术标准问题上已迈出了一大步。随着两岸各产业交流论坛(或交流会)的展开,产业标准的制定已成为两岸产业合作的重要一环。台湾“经济部标准局”制定的“两岸共同标准草案”已经推出,包括产品寿命、安全性以及性能等,均依“国家标准”订立规定。台湾方面还由专家组成工作小组,落实两岸相关论坛形成的共识,未来两岸技术标准合作领域及项目会更多。为此,两岸检测验证相互承认和两岸检测制度交流问题亦提上议事日程。预定于今年底举行的第四次“陈江会谈”,两岸拟将签署标准检测及认证架构性合作协议。两岸经贸关系的加强,两岸产业标准的统一,以及两岸检测验证的相互承认,对于缩小两岸经济差距,加深两岸经济社会的融合必将起到积极的促进作用。在大陆内需市场扩大的带动下,两岸经贸和产业合作进一步加深,尤其是一波波大陆经贸采购团涌向台湾之后,一个新的名词——“CHAIWAN”出现了^①。有舆论认为,“CHAIWAN”就是大陆与台湾合作,在生产、研发、市场共享上的爆发力^②。但笔者以为,从两岸经济社会融合方面看,由于两岸产业合作模式的建立,两岸建立共通的产业标准,并携手进军国际市场,进行全球布局,这将发展出两岸共同的利益与价值观,而两岸共同利益框架的形成,又将成为未来两岸各种层面沟通的重要基础之一。可以说,两岸经贸发展过程中良好有效的互补互动将塑造一个完整和稳定的“两岸共存体系”,这对于两岸关系和平发展乃至祖国统一意义重大。

^① 《韩媒:南韩经济遭两岸合作追击》,台湾“中央社”首尔2009年5月30日专电。

^② 《CHAIWAN——真实与虚幻之间》,台湾《中国时报》2009年6月16日。

（四）两岸直航与旅游快速发展，两岸民间交流更具广泛性

自2008年7月台湾开放大陆民众赴台旅游以来，国台办陆续推出多项措施，方便两岸人员的相互往来。今年4月15日赴台大陆旅客已首度突破单日3000人次，根据5月间台湾公布的数字，大陆赴台旅游人数已经达到30万人次^①。继江苏省之后，山东、河南、湖北、浙江和福建等省纷纷喊出“万人游台湾”的口号。可以想象，未来赴台旅游人数将进一步大幅增加。两岸直航的便捷，以及两岸人员往来的增多，客观上促进了两岸民间交流的增加。两岸民间交流是两岸关系和平发展中不可或缺的重要一环，没有两岸民间的参与，无论是两岸经贸，还是两岸其他方面的交流都将苍白无力，两岸关系和平发展将失去生命力。自1978至2008年，共计有5140多万人次的台胞进入大陆，实际到达大陆的台胞人数超过600万人^②。过去一年来两岸人员往来更加频繁，两岸已在200多个领域进行广泛交流。2009年，在两岸有关部门的大力推动下，民间交流向更广泛的层次发展，5月中旬在福建举办了首届海峡论坛，其主题是“扩大民间交流、加强两岸合作、促进两岸共同发展”，其最大的特点是民间性、广泛性、社会性、参与性，突出交流互动、平等参与、亲和热烈。值得注意的是，论坛不仅广泛邀请两岸各界人士参与，而且还发出呼吁欢迎民进党人士参加海峡论坛^③，这对于扩大论坛的广泛性意义重大。

二、两岸关系快速发展的影响

两岸关系快速发展的影响是多方面的，有正面的作用，也有负面的刺激，对后者我们尤要关注。

（一）两岸经济相互依赖加深，台湾经济复苏加快

近年来，两岸直接、双向的经贸往来关系逐步确立。以大陆资本到台为例，台湾方面为开放陆资入岛已制定了“陆资来台投资许可办法”，第一阶

① 《高孔廉：陆客来台今年有机会突破80万人次》，台湾《中国时报》2009年5月26日。

② 国务院台湾事务办公室的相关统计数据，<http://www.gwytb.gov.cn/jlwl/rywl1.htm>。

③ 贾庆林：《扩大两岸民间交流 促进两岸合作发展——在首届海峡论坛大会上的致辞》，见新华网，2009年5月17日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2009-05/17/content_11391097.htm。

段开放陆资投资项目包括制造业、服务业与公共建设等三大类共 99 项产业。台湾方面虽然采取逐步开放原则，但两岸直接、双向的大门已开启，其产生的影响将会越来越大。加之，因世界金融危机的影响，台湾经济脱困更需要以大陆的市场为依托，两岸在多方面的交流合作可以共同抵御世界金融危机造成的冲击。必须指出的是，两岸经贸关系的加强必然会加深两岸间的相互依赖，而不仅仅是台湾某些人士宣称的台湾对大陆依赖的加深，使得“台湾的经济命脉将受到中国掌控”^①。由于两岸经贸、金融、旅游等方面的合作交流加快，在世界金融危机面前，台湾的经济遭受的打击比预期来得轻。以股市为例，受到陆资来台投资题材之激励，投资人信心增强，台股向好，今年 5 月台股上涨显著，各种经济指标下跌幅度趋缓^②。两岸相关产业合作带动台湾产业加快走出金融危机阴影，如台湾科技业因两岸交流合作加强而看好景气正在复苏。在两岸产业合作方面，两岸可借此创造不少合作商机，在两岸产业互补、共同发展基础上，联结跨国企业，共同协助两岸厂商进行全球布局。再看大陆游客到台创造出的商机，据台湾方面 2009 年 5 月公布的数字，以大陆游客每人每天花费约 295 美元估算，已经创造 6 亿美元，约新台币 200 亿元的商机^③。总体来看，台湾经济复苏比预期来得快，与两岸经贸等关系快速发展分不开。

（二）民进党内产生裂痕，要求检讨大陆政策声音浮现

民进党长期以“恐中”、“仇中”心态处理两岸关系，反对两岸交流交往的扩大，在其执政时期对两岸关系的干扰逐渐加大。但是，由于大陆方面政策得当，以及得到包括台商在内的广大台湾民众的支持，两岸经贸关系经过多年的交流交往已经发展出不同与以往的格局。尤其是 2008 年国民党重新在台执政，在处理两岸关系上回归“九二共识”，两岸各种交流交往迅速发展。2008 年底，两岸直接“三通”基本实现，民进党一直以“台湾安全”为由反对两岸直航的政策破功。事实说明，台湾民众在近年两岸交流

① 《马英九急速引进中国势力大举入侵 台湾危矣》，台湾《自由时报》2009 年 4 月 16 日；《中资企图掌握台湾经济命脉》，台湾《自由时报》2009 年 5 月 13 日。

② 《投资信心指数飙破百点 最爱台股》，台湾《中国时报》2009 年 4 月 30 日；《兑现 633 + 救失业 马团队挑战》，台湾《经济日报》2009 年 5 月 18 日；《逾 300 亿美元外资将涌入台股》，台湾《中国时报》2009 年 6 月 4 日。

③ 《高孔廉：陆客来台今年有机会突破 80 万人次》，台湾《中国时报》2009 年 5 月 26 日。

交往关系扩大的良性互动中受益逐渐增多。也正是因为如此，民进党籍高雄市长陈菊不顾党内反对声，带头到大陆访问，对民进党形成不小的冲击，表明在两岸和平发展现实环境下，民进党人士必须摆脱该党以往僵硬的大陆政策的束缚才能有所作为。两岸关系的发展，也引发了民进党一些人士的反思，在陈菊访大陆后，民进党籍“立委”李文忠、嘉义县长陈明文、民进党前副秘书长陈其迈、民进党“立院党团书记长”高志鹏等相继提出应该在民进党内重新启动“中国政策大辩论”；吕秀莲则呼吁民进党要“与时俱进”，“开放对中国政策”^①；陈菊认为民进党“当然应该重新检视中国政策”，“面对新中国，怎么能不去面对、拒绝讨论？”^②；而民进党“立院党团总召”柯建铭则认为，民进党的中国政策就是“防止倾中”，民进党目前“无路线问题”，办辩论会是“庸人自扰”、“只会让敌人见缝插针”^③。民进党目前虽以年底县市长选举为第一要务，但从该党长远发展角度看，民进党以僵硬的大陆政策应对快速变动发展的两岸关系新局的策略难以持久。民进党某些人士提出应对大陆政策进行辩论，其目的尽管各不相同，但这之中也透露出一些信息。可以预见的是，民进党在大陆政策方面的争执会加大，在两岸关系快速发展的形势下，其“以不变应万变”的大陆政策终将做出调整。

（三）台湾民众心态两极，“台湾主体意识”仍占上风

近几年来，对两岸交流交往持正面看法的台湾民众虽不断增加，但对某些具体问题他们有时会显得冷淡，尤其在某些两岸关系问题乃至统一问题上会表示出较强的“台湾主体意识”。以两岸签订 ECFA 为例，台湾的工商企业力挺两岸签署 ECFA，其热情与相当一部分台湾民众的冷漠形成鲜明的对照，暴露出台湾民众既要从大陆获取实质经济利益，又害怕两岸关系过近会影响其自身权益的两极心态。尤其是在涉及统“独”问题上，台湾民众更关注自身的利益，包括经济利益与政治利益等。2009 年 6 月间，马英九提

^① 《认清国共 才能保台》，台湾《自由时报》2009 年 6 月 14 日。

^② 《革新中国政策？绿营未辩先吵》，台湾《中国时报》2009 年 6 月 11 日。

^③ 《高志鹏提案中国政策辩论 柯建铭：庸人自扰》，台湾《中国时报》2009 年 6 月 10 日。

出“识正书简”一说，即遭到“蓝、绿”两阵营的强烈反弹^①。民进党民调中心还就此做了一个民调，显示有 75.6% 民众对此表示反对，赞成的只有 17.1%，在“泛蓝”支持者中也有 67% 民众反对书写使用简体字，有 51.2% 的民众认为推动‘识正书简’是要为两岸统一做准备^②。可见，只要涉及两岸政治方面尤其是与统一相关的问题，台湾民众心态极为敏感，反映出相当程度的抵触情绪。2009 年 5 月间，台湾“行政院研考会”公布的民调显示，在“台湾人”或“中国人”的认同指标上，高达六成五的台湾民众认为自己是“台湾人”，仅一成一自认是“中国人”，且自认是“中国人”的比例近几年逐年下降，2007 年有一成五四，2008 年降至一成三六，2009 年则再降至一成一五^③。由此我们也可以看出，在李登辉和陈水扁主政时期的“台独”意识形态灌输下，目前台湾民众的“台湾主体意识”仍然较强，其对两岸经贸文化、民间交流等的赞成与参与，一时难以减弱其对“台湾主体意识”的认同。

二、两岸关系面临的问题

尽管近年来两岸关系呈现出快速发展的势头，但这之中也存在着一些值得注意的问题。

（一）民进党和“台独”势力的反对与阻挠是两岸关系和平发展的最大变数

民进党自下台以来，未能认真检讨自己败选的原因，反而为了扩大其政治影响，走上了一条为反对而反对的非理性之路。众所周知，长期以来民进党反对开放大陆政策。在民进党执政时期，它对两岸交流交往多采取拖延和阻挠的办法。下台后的民进党仍坚持“逢中必反”的立场，对于马英九当局开放的大陆政策，不是利用在“立法院”的少数席位无理阻挠有关两岸关系议案的通过，就是动辄走上街头“呛马”指责。继 2008 年民进党几次

① 《识正书简/朝野闹烘烘 官员忙解释》、《台联批“识正书简”是配合中国》、《识正书简/蔡英文批马：失格“总统”》，见台湾《联合报》2009 年 6 月 10 日；《马主张“识正书简”蓝委褒贬不一》，台湾《中国时报》2009 年 6 月 10 日。

② 《民进党民调：59.1% 反对马“总统”兼党主席》，台湾《联合报》2009 年 6 月 11 日。

③ 《“研考会”民调 6 成 5 民众自认台湾人》，台湾《自由时报》2009 年 5 月 28 日。

走上街头进行“呛马”、“反马”活动后，今年民进党又陆续搞了几次相关活动，如5月初，民进党籍“立委”为反对“承认大陆学历”和“开放陆生来台”的修法事宜，将“立法院”会议室大门反锁，上演一出“自囚闹剧”。5月17日，民进党在台北、高雄等地组织大规模的街头抗议活动，其中一个诉求就是反对马英九的大陆政策，称其是“出卖台湾主权”^①。在两岸经贸关系快速发展形势下，两岸签署经济合作框架协议（ECFA）势在必行，然而，民进党则再次祭出“公投”法则，宣称要在今年底对ECFA进行所谓“全民公投”，企图纠集“台独”力量，阻滞两岸关系向深层次方向发展。即便是大陆采购团到台湾，民进党及“台独”势力也认为这“显然是对台进行政治宣传”^②。民进党和“台独”势力虽不能扭转两岸关系向前发展的大趋势，但绝对有能力对两岸关系和平发展进行这样那样的破坏，对马英九当局发展两岸关系的举措进行一定程度的钳制。

（二）国民党内部权力之争与“蓝营”的戒恐心理对两岸关系和平发展有消极影响

如同其他政党一样，国民党内部权力斗争也不曾停止过，尤其是重新执政以来，国民党的权力斗争更加浮出水面。在这之中，最为引人注目的是马英九“身边的人”与其他人马的权力之争，国民党行政系统与立法系统人马的不和，等等，这些权力斗争导致今年5月初传出海基会董事长江丙坤突然提出辞职的消息，以及马英九“食言”重新回锅要当国民党主席等。而马英九以“总统”身份兼任国民党主席，未来国共两党领导人会晤有可能出现变数。岛内舆论认为，马英九不管以政党领袖还是“总统”身份与胡锦涛见面，都势必会在岛内引发疑虑与冲突^③。此外，“蓝营”人士的戒恐心理也对两岸关系产生不利影响。虽然大多数“蓝营”人士主张发展两岸关系，但他们仍有两重“戒恐心”：一是怕“绿营”人士抹红抹黑，依旧害怕被其扣上“联共卖台”帽子，因而在发展两岸关系上不愿走得太远；二是对大陆有一定的“戒恐心”，如在陆资入台问题上，有人认为不能让大陆

^① 《517大游行高雄 要求释放阿扁反对倾中》，台湾《联合报》2009年5月17日。

^② 台湾《自由时报》2009年6月12日。

^③ 《敏感马主席 两岸添新变数》，《联合报》2009年6月10日；《国共平台马胡会？相关人士：目前无此考虑》，台湾《中国时报》2009年6月11日。

投资台湾的公营事业^①。日前，马英九也强调，“台湾经济也不能只靠中国大陆市场，应把开拓俄罗斯、巴西等新兴国家市场，当做未来努力重点”^②。

（三）美国的态度与台湾对外关系的推动有可能成为两岸关系发展的阻力

目前美国行政与国会系统虽表示乐见两岸关系和平稳定，并对自马英九上台以来的两岸关系发展表示满意，但在向台出售武器问题上并没有退缩迹象。而美国被马英九当局视作是台湾“安全盟友及贸易伙伴的合作关系”。为修补因陈水扁时期受损的台美关系，马英九当局在大陆政策、“国际空间”等问题上尊重美国感受、与美方交换意见，并多次表示“将编列合理的‘国防’预算”，“采购必要的防卫性武器”。马英九当局明白美国相关利益集团十分希望向台出售武器装备，因此为讨好美国，马英九当局不顾两岸关系和平发展之良好趋势，最近又表示要向美国采购先进的 F-16C/D 战斗机^③。目前美国虽表示满意两岸关系进展，但并不愿看到两岸关系走得太快、太近，如果两岸关系发展超过美国的容忍度，认为两岸交流交往带有“统合”性质，美国方面有可能采取阻止行动^④。另一方面，马英九当局的“活路外交”虽主张大陆政策位阶高于对外关系，但由于李登辉和陈水扁时期塑造的“台湾主体意识”在台湾有相当的市场，不管其大陆政策还是“活路外交”都主张台湾的“尊严”与“平等”、“中华民国主权独立”等，如果大陆对台湾的“国际活动空间”问题处理稍有不慎，则会给台湾民众带来负面观感，从而影响两岸关系的健康发展。

（四）大陆方面对两岸交流交往的前瞻性与操作性安排显得尤为重要

我们必须看到，目前两岸关系和平发展势头虽好，但也存在相当的脆弱性，尤其是在李登辉和陈水扁时期的政治操控下，台湾民众的“主体意识”至今仍相当高，如果两岸交流交往出现某些问题或较大突发事件，在民进党

① 台湾《中国时报》2009年6月11日。

② 《马：台湾经济不能只靠中国》，台湾《自由时报》2009年6月12日

③ 《马“总统”向美议员表达盼购买 F-16 战机》，台湾《中国时报》2009年5月28日；《马与美议员联系 再提签署 FTA》，台湾《联合报》2009年6月5日。

④ 《两岸军事互信 不能自外于美国》，台湾《中国时报》2009年5月11日。

和“台独”分子的煽动下，两岸关系和平发展的进程就有可能被打断。因此，在两岸各项交流交往全面铺开的情况下，前瞻性与操作性安排尤为重要。我们一定要将两岸关系发展中可能出现的问题与困难想得更多些、严重些，相关应对措施考虑得全面些、周到些，对将可能发生的问题与困难做出充分估计，列出配套解决方案是完全必要的。

新时期的两岸关系及其特征

上海东亚研究所 陈颖华

2009年5月26日，胡锦涛总书记再次会见中国国民党主席吴伯雄，双方对一年来两岸关系取得一系列重要成果都予以高度肯定。一年来两岸关系发展的丰硕成果，不但展现出两岸关系和平发展的前景，同时也凸显了新时期两岸关系的特征。

一、两岸关系发展的新态势

（一）“九二共识”重新成为两岸关系发展的重要基础

过去8年，由于陈水扁的“台独”言行，让两岸关系不进反退，特别是其“修宪”和“公投”的激进化操作，屡屡挑动两岸间的敏感神经，紧张气氛笼罩两岸上空。马英九上任后，明确了两岸关系不是“国与国的关系”，目前最好的办法就是在“九二共识”的基础上搁置争议，这为两岸关系从紧张走向和缓，从对抗走向交流创造了条件。2008年5月，两岸关系新形势下国共两党领导人的首次会谈在北京举行，双方达成广泛共识，决定在“九二共识”基础上立即恢复两岸协商谈判，把握来之不易的历史机遇，继续依循并切实落实“两岸和平发展共同愿景”，从而推动两岸关系实现重大历史性转折。

（二）国民党抢占岛内两岸议题的主导权

民进党执政时期一直掌控着两岸议题的主导权，国民党只能在后面“拿香跟拜”。马英九执政后，出台了一系列开放两岸经贸和交流的新举措，不但改变了过去在两岸议题上的被动局面，而且让民进党陷入边缘化的危机中。民进党内的一些有识之士认为民进党现正处于一个两难的境地，如果在

两岸议题上仍一味地为反对而反对，就是自己把两岸议题的主导权拱手让给国民党，未来要想重拾台湾民心再度执政必将困难重重。但若民进党转变立场积极发展与大陆的关系，深绿的基本盘又会大量流失而转向“台联党”或其他第三势力，对民进党的伤害也是致命的。虽然二次政党轮替后，民进党的基本盘仍在，但由于民进党在两岸议题上左右为难和无所作为，使得它在岛内的政治空间被大大地压缩了。

（三）两岸经贸互动迈上新台阶

从李登辉的“戒急用忍”到陈水扁的“积极管理、有效开放”，一直都把严格限制台商赴大陆投资作为政策目标。马英九执政下的“新政府”一改过去限制性的角色定位，主动作出许多政策调整，比如放宽海外基金投资大陆比重、允许大陆台商回台上市、调高企业西进投资上限至净值六成、开放陆资赴台投资、解除某些敏感产业登陆限制等。大陆方面，在近年相继出台 70 多项惠及台湾同胞的政策措施后，不久前又在海峡论坛上公布了 8 项新措施，意味着陆资入岛将取得实际进展、更多的台湾产品可以进入大陆市场、台企将得以分享大陆 4 万亿经济刺激计划带来的利好、两岸可望尽早就建立经济合作机制展开商谈……两岸经济关系正朝向正常化、规范化和稳定化的方向迈进，越来越多的台湾民众也在这个过程中认识到，推动两岸关系向前发展不是“卖台”，而是真正地对台湾有利，对人民有利。

（四）以协商为手段，两岸互动新模式逐渐形成

陈水扁时期两岸关系的特点是对抗、冲撞与零和，马英九执政这一年，两岸关系突出地表现为交流、合作与双赢。很明显，马英九意识到台湾经济要走出低谷、要扩大国际活动的空间、要避免在全球合作的浪潮中被边缘化，最近的路是“先走向北京”。中断达 9 年之久的两会制度性协商迅速恢复，且接连在北京、台北、南京举行了三次重要会谈，成为两岸沟通、协商和对话的重要平台，2005 年开始运作的国共论坛作为另一个沟通管道也发挥着积极作用。两岸已相继签署了攸关两岸同胞切身利益的两岸包机、两岸海运、两岸邮政、大陆居民赴台旅游等 9 项协议，并就大陆资本赴台投资事宜达成原则共识。此外还将继续探讨合作应对国际金融危机、促进两岸经济共同发展的办法。今年 5 月台湾终于以观察员的身份参加世界卫生大会。这些都证明，加强协商是解决两岸彼此间的分歧、实现两岸经贸关系正常化、

深化交流与合作、共创互利双赢的唯一途径。

（五）民间交流以不可阻挡之势得到加强和深化

2008年12月15日，空运直航、海运直航和直接通邮同步实施，两岸同胞翘首以待30年的两岸直接“三通”基本实现。交通的便捷化加上岛内政策的转变，带动大陆居民赴台旅游规模高速增长，截至2009年5月15日，大陆居民赴台旅游累计已达30万人次，今年内有望超过60万人次。隔山隔水难隔亲情，汶川地震激发起两岸同胞患难与共的骨肉情谊。祸相担、福与共，在过去的2008年奥运会与即将到来的2010年上海世博会，台湾同胞都将同大陆同胞一道，“共享一个伟大国家的尊严和荣耀，以做堂堂正正的中国人而骄傲和自豪”。

二、新时期两岸关系发展的特征

（一）政治为经济服务

过去台湾当局的两岸政策以所谓的安全利益为优先，强调要维护台湾的“主体性”，人为地对两岸经贸关系作出诸多限制。特别是在陈水扁执政期间，为了选票最大化不惜将两岸关系完全工具化，不仅对台湾经济和两岸关系的需求视而不见，甚至把经济议题当作选举议题进行炒作。两岸关系进入和平发展期后，由于两岸双方都认识到发展两岸关系的重要性以及解决两岸之间的问题必须遵循先经后政、先易后难的原则，经济议题才得以单纯化。排除了政治因素的干扰，两岸围绕事务性、经济性议题展开多次商谈，涉及的领域也延伸到共同打击犯罪与司法联系、扩大食品安全、农产品检疫、金融合作、投资合作、产业合作等多个方面，并且取得了许多积极的成果。经济议题先导的特点在和平发展期的初期已表现得非常突出和活跃。

由于要把政治争议与经济事务分割处理，这就要求双方相关主管部门在其中发挥的职能和作用必须进行相应的转变。从马英九上台这一年的实践来看，相关部门的主要职责是为经济问题的解决提供条件和服务，主要体现在三方面：第一，选择议题。两岸之间要讨论的经济议题千头万绪，必须根据难易与急迫程度加以选择。比如第二次“陈江会”由于“问题奶粉”事件的爆发促成两岸达成“食品安全协议”；在全球金融危机的影响下，第三次

“陈江会”以签署两岸金融监理备忘录（MOU）为最优先议题；第四次“陈江会”决定不把在岛内还缺乏共识的“两岸经济合作架构协议”（ECFA）排入议程。第二，执行决策。两岸在这些经济议题上取得共识签署协议之后，根据各自情况制定实施相关细则，并各自运用公权力保证其实实施。第三，疏导民意。两岸经济的融合必将对民众的生活带来深远的影响，不同阶层民众在这个进程中的感受不尽相同，相关部门要尽量做好宣传和解释的工作，有导有疏，才能赢得民众的理解和支持。

两岸的政经关系虽然分而处理，实则合而为一。台湾《联合报》总结了两岸关系和平发展一年来政经互动规律认为，“不必再将一年以来的两岸新机遇及新思维套进陈腐的统‘独’公式中，只要两岸能维持一个好的经济互动关系，那就绝对也就是一个好的政治关系，亦必会发生好的政治效应”。^①

（二）对话和协商取代对立

民进党执政期间，一意孤行地推行分离政策，并有目的地鼓吹所谓的“大陆威胁论”，使得两岸的对立和紧张不断升高。这种狭隘和短视的政治诉求已经给台湾经济造成巨大损失，而且在东亚整合过程中也被日益边缘化。台湾不少有识之士感慨台湾的发展至少已浪费了8年的时间。台湾民众也逐渐认识到消除对立和对抗，加强两岸经济合作，是改善台湾经济和自身状况的重要途径。对立、对抗背离全球化的大趋势，这个时代已经过去，未来即便台湾政坛发生新一轮政权更替，民进党也无法再逆潮流而动。

两岸之间需要解决的问题很多，对立和对抗无助于问题的解决，对话和谈判才是唯一的途径。胡锦涛总书记在纪念《告台湾同胞书》讲话中，充分肯定并高度重视两岸协商谈判在发展两岸关系中的重要作用，指出“30年的实践充分证明，海峡两岸中国人有能力、有智慧把两岸关系的前途掌握在自己手中，通过交流合作增进感情融合、增加共同利益，通过协商谈判积累共识、减少分歧，循序渐进解决问题”，“两岸应该本着建设性态度，积极面向未来，共同努力，创造条件，通过平等协商，逐步解决两岸关系中历

^① 《好的两岸经济关系，就是好的政治关系》，台湾《联合报》2009年5月13日。

史遗留的问题和发展过程中产生的新问题”。^① 因此，和平发展期也是“两岸协商谈判全面深化的过程”^②，对话、协商、谈判是这一时期区别于“和平对抗期”的显著特征之一。

马英九执政后，海基会和海协会的制度化交流得以建立，两岸谈判的大致框架基本成型。第一，谈判的主体。两岸谈判是一个国家的内部事务，谈判的主体只能是两岸双方。第二，谈判的基础。坚持大陆和台湾同属一个中国是推动两岸关系和平发展的政治基础，也是两岸谈判的政治基础。第三，谈判的议题。包括建立具有两岸特色的经济合作机制、协商两岸文化教育交流协议、探讨台湾参与国际组织活动问题，探讨建立军事安全互信机制问题、达成和平协议等。第四，谈判的管道。目前两岸的谈判协商主要通过国共平台和海基海协两会来完成。第五，谈判的形式。两岸谈判牵涉到许多不同面向的议题，涵盖多个领域，决定了两岸谈判是复式多回合的谈判。

（三）预防、合作应对危机

虽然两岸关系进入和平发展的新时期，但其发展不可能一帆风顺，这是由两岸关系的特殊性和脆弱性所决定的。两岸关系在发展过程中必然会遭到各种各样的困难和挑战，这其中有来自两岸关系内部固有的结构性矛盾，有两岸关系在发展中遇到的新问题，还有来自两岸外部环境的负面影响。一旦处理不好，将会危及两岸关系来之不易的新局面。2008年爆发的“问题奶粉事件”已经给两岸敲响了警钟。这一突如其来的事件不仅冲击了岛内整个食品行业，而且让马英九当局的执政能力遭受质疑，民进党似捞到了“救命的稻草”，迅速抓住机会大做文章，对刚刚形成的两岸关系发展契机造成重大冲击。两岸关系发展中的任何“星星之火”，都有可能成为引发冲突和对抗的“燎原大火”。在两岸经济关系走向整合的今天，两岸任何一方都无法在危机面前独善其身，需要共同携手来预防和处理危机。

因此，过去两岸鲜少需要考虑预防和合作处理危机，但是在和平发展期里成了双方必须共同面对的重要课题。借鉴公共危机管理的经验，两岸对危机的预防和处理需要经历这一过程：第一，危机预警。危机的爆发虽然具有

^① 《携手推动两岸关系和平发展，同心实现中华民族伟大复兴——在纪念〈告台湾同胞书〉发表30周年座谈会上的讲话》，《人民日报》2009年1月1日。

^② 陈云林：《开创两岸关系和平发展的新局面》，《求是》杂志2009年3月期。

突然性和不可预估性，但往往又有一定的征兆。因此一方面要防微杜渐，消灭危机在萌芽状态，另一方面要收集各种可能会导致危机的信息，及时预警。第二，两岸协调。危机一旦发生，由于牵涉部门众多，要及时协调沟通，做到通报信息，分享经验。第三，合作解决。两岸通过设立热线管道、成立专案小组等方式共同处理危机，最大限度减低危机的影响。第四，立法保障。危机处理完毕后，两岸可共同研拟相关法案，完善机制，避免危机再次发生。

（四）变零和为多赢

21 世纪的国际体系进入后冷战时代，国际政治环境与氛围既有所变迁也有所延续。国家间为了确保安全，彼此间的权力平衡仍将持续，但与此同时，国际交往则更密切，各国关系往往“合则两利，分则两害”。由美国次贷危机引发的全球性金融危机，迫使全球金融进入秩序调整和重建阶段，带动地缘政治格局的深刻变化。两岸关系的和平发展是在这样国际背景下进行的，必然要“以非零和（non-zero game）竞争关系取代零和（zero game）竞争，以多元结构的复杂性与共生性，取代二元结构的对立性与排斥性。”^①。

两岸关系始终掺杂了复杂的国际因素。其中美国因素对两岸关系介入之深、影响之大，是其他外部因素所不能比拟的，是影响两岸关系发展最主要的外部因素。一直企图主导两岸关系走向的美国政府高度关注两岸关系，特别是两岸政治关系在和平发展期里的动向，并考虑调整政策予以应对。美国资深台湾问题专家、戴维森学院政治系副教授任雪丽（Shelley Rigger）说，8 年来台湾的民进党当局测试了他们对两岸关系的理论，他们的策略被证明是不正确的，行不通的。“马英九‘政府’正在测试另外一个新的处理两岸关系的模式，马英九的政策没有前例，这和李登辉时期的两岸关系不同，和两蒋时期的两岸政策更是不同，这是处理两岸关系一个全新的模式，而我们不知道这是否行得通。”^②

在和平发展期里，大陆尚不具备排除外部因素介入的力量优势，在大

① 初国华：《全球化与两岸关系新愿景》，台湾《中国大陆研究》第 51 卷第 4 期，2008 年 12 月。

② 《欧巴马政府如何维持两岸动态化的均势》，台湾《海峡评论》2009 年 3 月 1 日第 219 期。

陆、台湾和美国之间维持着一定的战略均势，在三方的互动中需要合纵连横、讲求斗而不破。卓识远见的战略家和政治家邓小平早以其独有的胸襟和眼光做出了超前的论述：“用‘一国两制’的方式解决台湾问题，美国应该是能够接受的”，因为“如果采用‘一国两制’的办法，不仅解决了中国的统一，美国利益也不致受损害”。^①这就是一种双赢的战略思维，它有助于敦促美国在台湾问题上有所作为，有助于最大限度地减少来自美国的阻力。两岸之间需要双赢的思维解决问题，在处理台湾问题下的中美关系也一样需要这种思维，这是以局部利益换整体利益，以时间换空间，以和平促发展。

^① 《邓小平文选》，第三卷。第97、86页。

岛内统“独”矛盾的历史变迁 与发展新态势

浙江台湾研究会 陈凌雄 周丽华

岛内统“独”矛盾的历史变迁是观察台湾民意走向及两岸关系发展变化的重要因素。早在上世纪90年代初，美国纽约大学政治学系教授熊玠就曾撰文指出，统“独”矛盾是影响中国统一的五大矛盾之一。^①“台独”理论大师林浊水在论及岛内主要矛盾时则认为，1990年代时，由于“台湾民主化”，加上“两岸急速发展的交流”，台湾内部统“独”矛盾迅速取代过去的“族群矛盾”，成为台湾社会的主要矛盾。2000年以后，台湾“主体意识”虽已成主流，但统“独”对立并未有所消退。^②由此可见，统“独”矛盾长期以来都是影响台湾政局和两岸关系发展的一个重要因素。2008年3月以来，台海局势虽发生了重大变化，岛内统“独”矛盾也有所缓解，但统“独”对立并没有从根本上发生变化，这将是考察两岸关系和平发展长期趋势时不得不深入研究的一个课题。

一、二十年来岛内统“独”矛盾的历史变迁

国民党退守台湾后，长期坚持“一个中国”政策，反对分裂、追求国家统一，岛内缺乏培植“独立意识”的土壤，统“独”并不是岛内社会的主要矛盾。李登辉成为台湾地区领导人之后，渐渐放弃了国民党对“一个中国”的坚持，开始走“独台”路线，岛内民众的“独立意识”随之增强，统“独”矛盾日益加剧。

^① 熊玠：《中国之统一端赖五大矛盾之统一》，台湾《海峡评论》1991年9月号。

^② 林浊水：《旧恶不除，新世代组党难》，台湾《联合报》2007年5月25日。

（一）李登辉的“独台”路线与岛内统“独”矛盾的形成

李登辉主政12年，全力推动台湾本土化，从思想理念上侵蚀传统国民党的“中国”概念，松动民众对“一个中国”认知的根基。为实现其“独台”分裂路线，李登辉或明或暗地扶植“台独”力量，大幅放宽入境限制，使海外“台独”分子纷纷返台并与岛内“台独”分子合流，“台独”运动声势高涨。另一方面，李登辉进行了6次“修宪”，企图为“台湾独立”奠定事实和法律基础。直至1999年7月9日，李登辉在接受媒体采访时公然将两岸关系定位为“特殊的国家与国家关系”。^①在社会意识形态方面，李登辉宣扬“生为台湾人的悲哀”^②，挑起与大陆的敌对；编写篡改历史的“认识台湾”教科书，把“台湾意识”绝对化，为“台独路线”制造舆论。李登辉执政，用国民党的奶水养大了民进党，“弱化、裂解两蒋留下的国民党”^③及其体制，使两蒋时期大陆籍为主体的国民党当局与台湾民众之间的矛盾逐渐蜕化，民众传统的中国观遭到颠覆，统“独”矛盾显现且越来越成为岛内社会的主要矛盾，最终使国民党丢掉岛内执政权。此阶段统“独”矛盾主要表现为以李登辉为首的分裂路线与外省籍结合部分本省籍力量反分裂的对抗。

（二）陈水扁的“台独”路线与岛内统“独”矛盾的激化

陈水扁上台伊始，为稳定局势、欺骗岛内民众，缓解大陆及国际社会的压力，承诺“不宣布台湾独立、不更改国号、不推动‘两国论’入宪、不推动改变现状的‘统独公投’，也没有废除‘国统纲领’与‘国统会’的问题”的“四不一没有”^④政策，但其政权基本稳定后，逐渐显露本性，开始推行“独立”分裂路线，并由“缓独”走向“急独”。他提出“一边一国论”，亮出“台独”目标的底牌，主导“修宪”，通过“公投法”，完善了实现“法理台独”所需的法律体制。连任之后，更是肆无忌惮，加紧

^① 何振忠：《李登辉：两岸是特殊的“国与国关系”》，台湾《联合报》1999年7月10日。

^② 李登辉在1994年同日本右翼作家司马辽太郎的谈话，4月被台湾媒体全文刊出，参见《台湾问题重要文献资料汇编》，红旗出版社。

^③ 毛铸伦：《民进党执政八年重灾思痛》，北京联合大学台湾研究院2008年“八年来台湾政治发展与前瞻”学术研讨会论文集。

^④ 陈水扁就职典礼致词全文《台湾站起来——迎接向上提升的新时代》，台湾《联合报》2000年5月21日。

“台独”步伐，直至提出“正名制宪”、“公投入联”，走上了“法理台独”的不归路。此外，陈水扁还采取一系列“文化台独”、“去中国化”的措施，企图从思想上、文化上、历史上切断台湾与祖国大陆的联系，集中宣扬“台湾是主权独立的国家”、“台独主体意识”，扩大“台独”的社会基础，挑起族群对立，统“独”矛盾空前激烈。陈水扁执政8年，政绩不佳，经济发展滞缓，执政后期弊案连连，为了转移视线，更是强力推动“台独”路线，导致两岸关系持续紧张。在陈水扁的操弄下，岛内族群撕裂、统“独”矛盾严重激化。这一时期统“独”矛盾集中体现在“泛蓝”与“泛绿”的对立，主要表现形式是岛内主张维持现状、反对“台独”的民意与主张“正名制宪”改变台湾现状的“台独”势力的对抗。

（三）国民党重新执政与岛内统“独”矛盾的缓解

2008年国民党东山再起，马英九当局调整大陆政策，缓和了台海局势，统“独”矛盾也得到了一定程度的缓解。但是，由于李登辉、陈水扁前后近20年的刻意培植和引导，岛内族群与国家认同的矛盾日趋严重，尤其是年青一代对中国、中国人的认识渐趋模糊，统“独”矛盾因此仍具有一定的前进惯性，且其影响也同样具有相当的延续性。要扭转这一趋势，尚需要执政当局推行更多反“去中国化”的政策。但国民党本身也有局限性，在同民进党争夺岛内统治权的斗争中，为了争取中间选民，也曾不断向本土化靠拢，致使“台湾主体意识”膨胀，“本土化已经在岛内形成气候，甚至上升到有成为一个体系的‘台湾主义’”的可能。^①正如陈水扁在卸任后曾公开表示，其8年执政最重要的“政绩”就是改变了国民党。其实，陈水扁不仅影响了国民党，也影响了岛内民众的统“独”意识，其“台独建国”的思想幽灵犹在，余孽犹存，仍将深刻影响两岸关系的发展。

二、当前统“独”矛盾发展的新态势

马英九当选台湾地区领导人后，开始执行一条缓解台海危机、发展两岸关系的新政策，两岸也在“九二共识”的基础上恢复了协商，岛内统“独”矛盾呈现出新的态势。

^① 《胡佛告门生马英九：你是中国人 勿回避统一》，华夏经纬网2008年9月11日。

（一）统“独”矛盾呈现一定的隐性特征

国民党重新执政，马当局为兑现选举政见，弥合政党矛盾，采取了一系列针对性的措施以谋求蓝绿和解。两岸关系和平发展的积极态势，加上马英九提出“三不”政策，注重岛内经济发展和民生改善，使得岛内统“独”议题不再成为焦点话题，统“独”矛盾暂时呈现隐性化。

1. 马英九的“三不”政策主张减弱了统“独”争议

马英九主张族群融合、蓝绿和解。他一方面公开宣示“不统、不独、不武”的“三不政策”，任命“台联党”前“立委”赖幸媛担任“陆委会主委”，提名沈富雄为“监察院副院长”候选人。另一方面，又在接受媒体采访时表示“两岸不是国与国关系、而是一种特别关系”。^① 马英九的态度和做法，迎合了希望维持现状、顾虑两岸统一的民众的想法，有利于引导岛内民众关心经济、民生议题，削弱民进党攻击马英九及其团队“亲台”、“卖台”的力道，降低民进党攻击的正当性，客观上有助于缓解岛内统“独”争议，使之不再成为台湾社会和媒体关注的焦点。

2. 执政当局努力消除“去中国化”的危害

2008年5月以来，马英九当局采取了一系列措施，努力消除“去中国化”的危害。如规定“驻外使馆”公文书上“中华人民共和国”改称“中国大陆”或“大陆”；将陈水扁时期的通用拼音改为汉语拼音；^② 亲自参加台北市孔庙的祭孔大典，主持遥祭黄帝陵典礼等等，表达了对中华民族远祖的崇敬。这些措施虽然不能立即改变台湾民众的统“独”观念，但执政当局努力凸显中华民族历史的血脉相连以及中华文化与台湾文化的渊源联系，显然有利于化解统“独”矛盾，清除“去中国化”所造成的潜在影响。

3. 两岸大交流进一步压缩了“台独”的发展空间

自2008年开放赴台旅游以来，^③ 大陆居民赴台旅游热情高涨。据有关方面统计，截至2009年9月5日，大陆赴台旅游人数已突破45万人次。大陆居民赴台旅游，两岸民众有了更为直接的接触交流，有助于改变台湾民众对大陆的负面印象，拉近两岸民众的心理距离，同时提振了台湾旅游业。据

^① 马英九接受墨西哥太阳报系集团董事长巴斯克斯专访，表示“我们双方是一种特别关系，但不是国与国的关系”，台湾“中央社”2008年8月26日。

^② 《两岸关系大事记》，中国网2009年1月9日。

^③ 《大陆赴台旅游人数突破45万人次》，新华网2009年9月6日。

报道,仅“安利万人团”赴台游,就为台湾带去6.6亿元新台币的商机,其中团员个人消费达1.6亿元新台币。^①5月中旬在福建省召开了首届海峡论坛,来自台湾25个县市、20多个届别、8个党派的代表近8000人前来参加盛会,创下了两岸交流以来单次活动邀请台湾同胞最多的纪录。论坛期间,两岸同胞汇聚海西,叙亲情、谈合作、谋发展,取得了一系列共识。两岸大交流增进了两岸民众的了解,降低了长期以来民进党负面宣传的效果,极大地压缩了“台独”的发展空间。

(二) 统“独”矛盾依然是两岸关系和平发展进程中的主要矛盾之一

两岸关系和平发展代表了两岸人民的根本利益,也受到了台湾民众的普遍认同,但“台独”社会基础尚未根本动摇,“台湾主体意识”仍然占居主导地位,统“独”矛盾仍会长期存在,在某些特定的情况下,可能会继续发酵。

1. 统“独”矛盾根植的社会基础未发生改变

民进党政权的垮台,标志着“台独”势力无法再利用政权的力量推行“台独”路线,“台独”分裂活动的现实危险性消除了。但是,岛内国、民两党围绕执政权的斗争有增无减,蓝绿对抗依然严重。民进党仍拥有三成多的民意支持,依然有比较大的政治实力,岛内的“台独”分裂势力也不会因为民进党丢失政权而消失,“台独”思想在台湾社会还有一定的市场。台湾“陆委会”2009年2月公布的民调资料显示,虽然绝大多数(58%至71%)民众主张“维持现状”,但主张“台湾独立”的比例(17.5%至24%)远高于主张“两岸统一”的比例(4.7%至8%)^②,可见统“独”矛盾依然是岛内社会的重要矛盾之一。

2. “台独”主张依然是民进党争取支持者的基本手段

民进党认为,只有拥抱基本支持群众,才能巩固基本支持力量。蔡英文就任党主席后,一度打算重启“台湾主体论述”,走“中间路线”,但其领导的民进党无法与陈水扁完全切割,反而被民进党共犯结构裹挟,组织、参与了一系列游行活动,坚持“逢中必反”的立场,拒不调整“台独”党纲。

^① 孟宇红:《史上最大陆客团今天凌晨返航》,北京《环球时报》2009年5月15日。

^② 《2008年两岸关系各界民意调查综合》,台湾“陆委会”2009年2月15日公布。

“8·30”、“10·25”、“5·17 呛马”游行，以及在陈云林会长访台期间举行的大规模街头抗议活动，均显示民进党执行的是以“台湾主权独立”为诉求、“街头路线为主、议会路线为辅”的斗争路线，这虽然是民进党巩固支持者的基本手段，但也部分抵消了两岸化解统“独”矛盾所做的努力。

3. 执政当局抗压性不足将会降低统“独”矛盾缓和的效应

受大环境的影响，面对民进党的攻势，马英九当局的局限性和妥协性时有显现。目前，马英九在两岸关系上仍回避政治议题，强调先经济后政治，承诺任内不会和大陆谈统一，在一些重大敏感议题上一味讨好、屈服于绿营。在经济议题上也是顾此失彼，进展缓慢，甚至在民进党的压力之下出现退缩和调整。此外在涉外事务上还不断寻求突破以迎合民进党的需要。所有这些均不利于遏制岛内“台独”意识，降低了缓解统“独”矛盾的效应。

三、统“独”矛盾变化对岛内政局及两岸关系的影响

李登辉借“宪改”之路纵容“台独”势力、使“台独”活动公开化，台湾社会始出现“反独”、“台独”两大阵营。民进党上台后，陈水扁当局执行一套从“渐进台独”到“激进台独”的政治路线，坚持“台独”挂帅，制造两岸关系紧张，使得原本存在的省籍冲突、族群之争和统“独”矛盾相互交织。随着“朝野”斗争的白热化，尤其是每逢选举，民进党更是竭力炒作统“独”议题，致使统“独”矛盾高度激化，成为影响岛内政局和两岸关系发展的主要矛盾。在国民党重新执政的新形势下，统“独”矛盾虽暂时趋缓且呈隐性化现象，不再成为两岸关系发展的主要障碍，但以民进党为代表的“台独”分裂势力并没有消失，“统一”也不可能快速成为台湾社会的主流民意，未来统“独”议题还是会被民进党当作灵丹妙药用来拯救选情，在一定程度上仍将是影响岛内政局和两岸关系发展的重要因素。

（一）对岛内政局的影响

长期以来，民进党通过唤起族群集体悲情记忆来动员群众，将其固化为“基本盘”，并通过“台独”主张与国民党的国家认同相区隔，寻求民众支持。每逢选举，蓝绿严重对立，民众不得不承受统“独”意识分裂及政党

恶斗所带来的恶果。随着岛内统“独”矛盾的趋缓，将会有助于降低民进党操弄此议题的能力，弱化其传统选举工具的作用，从而进一步影响岛内政局的发展方向和政党政治的结构版图。

1. 民进党“台独”诉求对选民的影响力下降

民进党执政期间，利用政权优势仍无法有效推动“台独”，给许多支持“台独”的民众造成极大的挫折感。民进党失去政权的事实证明：其以“台独”党纲为核心的两岸政策，不仅必定会招致大陆的坚决反对，也无法获得多数选民的支持，无法获得国际社会的认同，这不得不使部分民进党员及其支持群众开始思考台湾的出路，促使台湾选民慢慢抛开悲情意识，回归理性，开始以民生政策、经济发展作为衡量政党执政能力的主要标准。这将有助于缓解统“独”矛盾，冲淡“台独”诉求的能量。

2. 弱化民进党的传统选举工具，岛内政治版图短期内尚难改变

统“独”牌曾是民进党选举动员时无往不利的武器，但陈水扁的贪腐形象和对统独议题的过度操弄使民众对此产生了厌恶情绪。国民党重新执政后，两岸各项交流的开展符合大多数民众的利益与福祉，“台独”的社会基础受到削弱，统“独”牌效应下降，使民进党传统选举工具的功能被弱化。由于同一阵营内各政党属性区分不明显，除国、民两党外的其他主要政党均经历了由强变弱再泡沫化的过程，特别是第七次“修宪”，把“立法委员”选举改为“单一选区两票”制，不仅极大地压缩了小党的发展空间，而且民进党在短期内也很难具有撼动国民党主控台湾政局的能力，岛内政治版图的基本格局短期内尚难改变。

3. 统“独”矛盾的再度激化不利于民进党重新执政

对于民进党来说，如果统“独”矛盾的趋缓，能间接地促成其调整政策，放弃“台独”党纲，“台独”最终走向式微，这当然有利于两岸的和平发展，也有利于民进党的成长与壮大；但如果民进党逆历史潮流而动，不顾统“独”矛盾趋缓的大势，仍死守“台独”神主牌，其结果只能是引起台湾民众强烈的不安全感，使其再次执政的愿望变得更加渺茫。

（二）对两岸关系的影响

两岸关系和平发展与岛内“求和平、求稳定、求发展”的主流民意相吻合。当前，统“独”矛盾不再成为影响两岸关系发展的主要障碍，既有益于扩大岛内的主流民意基础，也有利于开创两岸关系和平发展新局面；既

有利于台湾社会稳定、经济发展和民生改善，也有利于延长大陆经济发展的战略机遇期。但随着两会谈判的深入和相对容易问题的逐步解决，无可避免地会触碰到深层次分歧，稍有不慎，也可能对统“独”矛盾产生反作用。

1. 有利于巩固“和平发展”的主流民意，推动两岸关系和平发展

民进党执政8年，统“独”矛盾尖锐对立，两岸关系持续紧张，岛内民众深受其害。多数民众希望维持现状，“急统”、“急独”均是少数民意。统“独”矛盾暂时得到缓解，有利于巩固“两头小、中间大”的民意现状。立足现在才能改变未来，经过和平发展阶段的演绎和催化，一旦两岸关系和平发展的成果真正普遍地惠及台湾百姓，“台独”活动空间自然受到挤压，支持“台独”民意会逐步缩小，在民意经历新一轮量变到质变的过程后，两岸和平统一的机会就会增多。

另一方面，岛内民众对国民党上台改善两岸关系充满了期待。民调显示，超过半数的民众认为马英九上台有利于缓和两岸关系，赞成马英九的两岸政策，认为两会协商成果对台湾发展有利。^①从马英九就职周年的政绩评价民调分析，近六成民众支持当局的两岸政策，在当局的各项政策中满意度最高。在稳定的基础上，求和平、求发展，与祖国大陆推动两岸关系和平发展的大政方针相吻合。这种民意的持续增强有利于国民党巩固执政基础，促使当局继续出台改善和发展两岸关系的政策，从而获得更多的民意支持，使两岸关系迈入良性互动的轨道，推动两岸关系和平发展。

2. 有助于两岸经济共同发展

岛内统“独”矛盾暂时得到缓解，“台独”高危期结束，海峡两岸摆脱了战争的阴影，获得了难得的和平发展机遇，这有利于延长大陆经济发展的战略机遇期，有利于全面建设小康社会、振兴中华民族宏伟目标的实现。祖国大陆经济的快速发展、两岸经济关系的进一步密切，也为台湾经济发展提供了机会和后盾，有助于推动台湾经济进入黄金发展期。从今后发展趋势看，两岸在金融合作、风险防范、基础建设、产业升级和市场开发等领域的合作前景更为广阔，若能透过签订ECFA，对双方经济合作做出制度性的安排，不仅有利于台湾抵御国际金融危机的影响，走出经济发展低谷，也有利于大陆经济体质的进一步提升。

^① 《2008年两岸关系各界民意调查综合》，台湾“陆委会”2009年2月15日公布。

3. 台湾问题国际因素的影响将大幅下降

陈水扁执政期间，屡屡挑起两岸关系紧张，给美日等少数国家插手台湾事务、利用台湾问题牵制中国发展提供了可乘之机。统“独”矛盾缓解，两岸关系和平发展，让支持“台独”的国际力量失去了施展身手的舞台，也使得美日等国“以台制华”的策略力道大大下降。值得注意的是，美日等国出于其自身的战略利益考虑，对两岸良性互动仍一直保持警惕，对两岸呼吁推动军事交流、建立军事互信心存顾忌。近期，美日舆论鼓吹阻止台湾过度“依赖中国”、担心美国售台武器流入大陆的声音渐起^①，两岸关系和平发展的外部环境仍有挑战和压力。

4. 两岸间固有的结构性矛盾将会重新浮上台面

民进党执政时期，大陆针对“台独”分裂势力展开了针锋相对的“反独遏独”斗争，有力地维护了一个中国格局。国民党重新执政后，两岸从大局出发，搁置争议，彼此间固有的分歧暂时得以缓解。随着两岸关系的深入发展，长期以来影响两岸关系的结构性矛盾，如“一个中国”的含义、台湾当局的政治地位、“台湾的国际空间”等问题便会重新浮上台面，这些难以回避的问题如果处理不慎，势必会影响两岸关系和平发展的进程，并可能再度激化统“独”矛盾。

此外，从过去两岸关系发展的经验看，为了在选举中获得更多选民的支持，国民党和民进党都出现过向中间路线靠拢的现象，“泛蓝”、“泛绿”在“国家认同”问题上的实质差异可能会越来越小。当前马英九的“三不政策”虽有别于陈水扁的“急独”路线，暂时满足台湾民众的需求，照顾到中美台三方的利益，但“不统”的政治主张并不利于岛内统一力量的成长，不利于统一气候的形成，对两岸最终走向统一仍具有一定的负面影响。

四、结 语

国民党重新执政，岛内统“独”矛盾暂时得到了缓解，这在整体上有利于两岸关系和平发展。但是，我们也应该看到，岛内频繁的选举活动和蓝

^① 参考《美国前副总统切尼幕僚称美担心售台武器流入大陆》，北京，东方网 2009 年 4 月 12 日消息和《美传统基金会研究员谭慎格鼓吹阻止台湾过度“依赖中国”》，北京《参考消息》2009 年 5 月 24 日。

绿斗争的尖锐性将有可能再次激化统“独”矛盾。特别是随着 2012 年选举的临近，绿营必将一次比一次强烈地挑动统“独”和省籍的敏感神经，挑战马英九的两岸关系政策。民进党前“立委”郭正亮认为：马随时可能因为政治压力推翻两岸默契，甚至基于短期的民调考量，不惜滑向“独派”诉求。^① 若果真如此，那么当前呈现的统“独”矛盾淡化的现象，或只是昙花一现。马英九大陆政策的抗压性和稳定性到底如何，我们仍要通过实践才能得以检验。

^① 郭正亮：《马第二次出格，北京高度不悦》，台湾《中国时报》2009 年 8 月 31 日。

政党轮替对国民党大陆政策及两岸关系的影响

北京市航空联谊会 王国成

从台湾政坛实现第二次政党轮替的情况看，国民党正逐渐向更为纯粹的选举型政党转变，岛内政局有可能出现国、民两党轮流执政的局面。分析政党轮替对国民党当局的大陆政策及两岸关系发展的影响，有利于我们更好地保持工作的主动性。

一、国民党当局大陆政策分析

国民党重新执政后，推出了一系列温和务实的大陆政策，期以兑现竞选承诺，提振岛内经济。其主要动向是：

政治上承认“九二共识”，推动两岸构建“和平发展”框架。国民党大陆政策以“和平发展”取代扁时期的“对抗冲突”，政治上承认“九二共识”，承诺不搞“法理台独”，提出“不统、不独、不武”的理念，将两岸关系定位为台湾地区与大陆地区的关系，期望在“中华民国宪法”的架构下维持台海现状，并进一步提出两岸签署“和平协议”，建立长期、双方同意、“和平发展”的互动架构；两岸交流上积极恢复协商谈判，大幅放宽各种限制。以“开放松绑”的交流政策取代“封闭围堵”政策，支持建立两岸制度化协商机制，并通过国共和两会平台展开协商谈判，陆续放宽了两岸全面直接的“三通”限制。对外关系上推行“活路外交”，寻求台湾“外交”出路。其基本思路是：将大陆政策位阶置于“外交政策”之上，以“巩固邦谊，扩大友谊，维护尊严”为目标，主张两岸“外交休兵”，不进行恶性竞争，不反对“邦交国”与大陆发展关系，不再提出“重返”或“加入”联合国案，改以“弹性、务实”的态度争取加入国际组织。同时，将发展对美关系作为对外关系最重要的任务，保持并加强台美双方各种管道

的畅通，强化美台安全盟友及贸易伙伴关系，继续维持对美军购。军事上推行“守势战略”，主张“止战而不惧战、备战而不求战”，将扁时期的“攻势防御”战略调整为注重本土防卫的“守势战略”，倡导建立两岸“军事互信机制”，保证“两岸未来四年没有战争”。同时提出，台湾绝不是主张“国防休兵”，将编列合理军事预算，采购必要的防卫性武器，建立一支“小而美、现代化、专业化”的科技精锐常备部队。

分析国民党当局现阶段的大陆政策，有以下几个明显的特点：

一是寻求平衡，期以获得各方认可。大陆政策是岛内各政党政治主张的重要组成部分，在当前台湾所处的国际环境及岛内政治、经济、民意背景下，重新执政的国民党制定大陆政策受到内外各种因素的制约，为获得各方认可，取得最大限度的支持，为其顺利施政铺平道路，国民党当局不得不在多种力量间寻求平衡。如承认“九二共识”、提出“不统、不独、不武”理念、维持对美军购、坚持“台湾优先”、加强两岸协商交流等等。

二是政策温和务实，注重实际效果。“拼经济、拼民生”是国民党竞选的主要政见，也是其能够高票当选的重要因素，虽然“台湾主体意识”是当前岛内的主流民意，但更多地表现在“关注经济、关注民生”之上，而改善两岸关系有利于提振岛内经济，因此，国民党执政后调整了陈水扁时期“挑衅对立”的大陆政策思路，推出了务实温和的政策。只要是符合台湾利益，有利于提振经济，策略可以低调灵活，如其主动称两岸为“地区关系”、主张“活路外交”、“本土防卫”、不再提出“重返联合国”等等。

三是坚持政经分离，拒谈“两岸统一”问题。国民党当局大陆政策非常清晰，目的非常明确，就是政治归政治，经济归经济，在两岸接触中突出“和解”、“尊严”、“主权”、“经济上的好处”等等。当前主要与大陆发展经贸关系，以改善岛内经济，提升政绩和民意支持度。对于大陆希望的两岸政治交流，则以存在矛盾、争议为由极力回避，在事关“两岸统一”的政策上，也表现出战略模糊的特点，如“维持台海现状”、“不统、不独、不武”等等，马英九多次表示“任内绝不与大陆谈统一”。

国民党当局之所以制定以上的大陆政策，充分体现了岛内政党政治、选举政治的特点，为争取多方面的支持，国民党选择了相对中间的路线。可以预见，国民党在此执政期内，将继续坚持开放松绑的大陆政策，以提振岛内经济，稳定政局，争取连任；在“两岸统一”的问题上，将继续坚持以拖待变的策略，回避与我谈统一问题。

二、影响国民党大陆政策走向的因素分析

未来国民党的大陆政策能够向于我有利、于“两岸统一”有利的方向调整多大，将主要受制于以下三个方面的因素：

一是以民进党为首的“台独”势力。民进党虽然沦为在野党，势力大幅下降，但其基本盘并未因此而崩溃，在岛内仍有 40% 左右的支持率，在“立法院”依然是最大的反对党。民进党内年轻人较多，有一定的凝聚力和自我革新的能力，蔡英文出任党主席后，积极反思改革，企图重整力量，夺回政权，对国民党的内外政策更是“为反对而反对”，于我有利的大陆政策必将受到民进党强力掣肘。

二是“台湾主体意识”逐渐上升的岛内主流民意。据 2009 年 5 月 27 日台湾“行政院研考会”发布的民众政治态度民调结果显示，自认为是“台湾人”的受访者比率为 64.6%，自认为是“中国人”的占 11.5%，认为两者皆是占 18.1%，而 2007 年扁执政时期的民调显示，自认为是“台湾人”的占 46.54%，可以看出，即使在两岸交流频繁，大陆对台湾经济有效拉动情况之下，“台湾主体意识”仍然占据主流民意并呈上升趋势，而此一民意取向，将直接影响国民党当局的大陆政策走向，当两岸关系走得过热或过快时必然会进行降温、刹车。

三是以美国为首的国际势力。长期以来，美国从其全球战略利益出发，始终利用台湾问题遏制中国崛起。其台海政策是“不统不独、不战不和、以台制中”，对两岸关系变化极其敏感，既不愿看到两岸关系紧张，使其不得不卷入危机冲突中，也不希望看到两岸关系走得过热，更不愿两岸朝向统一发展。国民党执政后，日本也对两岸关系变化“保持超出以往的关注”，紧密配合美国的海台政策，加大对华牵制力度。国民党当局的大陆政策将受到美日等反华势力的强力牵制。

在以选举为核心的政党政治条件下，以上制约因素中起主导作用的将是台湾主流民意。现阶段虽然“台湾主体意识”的民意上升，但更多的是表现在“关注经济、关注民生”上，当岛内经济恢复，民意更多地表现在“关注政治、关注主权”之上时，国民党为获得更多的选民认同，将可能会在其大陆政策、两岸关系上作出退让。

三、政党轮替对两岸关系发展的影响分析

虽然岛内政坛呈现出国民党“一党独大”的局面，但是下野的民进党基本盘未失，岛内政坛有可能出现第三次政党轮替，甚至出现国、民两党轮流执政的局面。从政党轮替的角度看两岸关系发展，有两个问题值得关注：

一是国、民两党的大陆政策将出现一定程度的重叠。关于两党大陆政策趋同的论述，在台湾政坛实现第一次政党轮替后即有人提出，这也是政党轮替特征的表现。从现在的情况看，经过二次政党轮替，国、民两党大陆政策又出现了一定程度的重叠，如两党均坚持“中华民国是主权独立国家”、均坚持台湾的主体性、主张开展“弹性外交”、主张两岸发展经贸关系并坚持政经分离等等。同时，民进党下野后，开始重新反思其大陆政策，并加强了与大陆的务实接触，陈菊的大陆行也引发了民进党内部关于两岸政策论述的争论，未来民进党不会放弃其“台独”路线，但必然会推出一套不自相矛盾的两岸关系新论述，以争取中间选民的支持，届时国、民两党的大陆政策将出现新的趋同。

二是一定时间内两岸关系将在远近两个极点之间徘徊。2000年，在特定的内外环境之下，台湾政坛实现了第一次政党轮替。民进党执政期间，利用其手中掌握的行政权力，大肆推行“激进台独”路线，在2008年台湾大选之前，推出“入联公投”，将“台独”路线推向了极致。但在全球爆发金融危机，“关注经济、关注民生”、“要和平、要发展”成为岛内主流民意，而民进党又执政绩效不佳的情况之下，国民党高票当选，台湾政坛实现二次政党轮替。此次大选，岛内民众虽然有经济上的诉求，但从“入联公投”及“返联公投”的投票率上，也可以看出当两岸关系紧张以致可能爆发战争之时，岛内民众对和平与发展的认同，并且民进党在失去政权之后，意欲调整其大陆政策，可以说，2008年大选前的两岸关系应该是台湾实现政党轮替之后，两岸关系的远点。如果国民党此次执政能够连任，马英九没有了选举的顾虑，继续推进有利两岸统一的大陆政策，此时的两岸关系应该是两岸关系发展的近点。经历过两次政党轮替后，国、民两党及岛内民众渐趋理性，对政党政治和选举政治的认识将进一步深入，不会单纯追求政治理想，在岛内目前的主流民意之下，一段时间内两岸关系将在远近两个极点之间徘徊。

和平发展主题下台海安全新思维的表征与内涵

厦门大学台湾研究院 李 鹏

2008年12月31日，胡锦涛总书记在纪念《告台湾同胞书》发表30周年的座谈会上，就如何牢牢把握两岸关系和平发展的主题，维护台海地区的和平稳定，推动两岸关系发展，进行了全面深入的阐述，提出了“稳定台海局势，减轻军事安全顾虑”、“探讨建立军事安全互信机制问题”、“协商正式结束两岸敌对状态，达成和平协议”等具体建议。马英九自2008年5月上台后，也多次表示“大陆对台湾既是威胁也是机会”，“要将威胁极小化、机会极大化”，“要在危险与机会之间寻求平衡”，“两岸和解已为台海和平奠定了基础”。可以说，在和平发展成为两岸关系主题的大背景下，两岸对台海安全的思考发生了一些变化，出现了某些难能可贵的新思维。那么，台海安全形势到底发生了那些变化，当前台海安全的表征与过去有什么不一样，追求台海和平与安全有什么更深的意涵，两岸尚有哪些问题需要继续沟通克服，就成为值得进一步深刻探讨的课题。

一、和平：从手段选择到价值追求

对两岸关系和平发展背景下台海安全的理解，需要从“和平”与“发展”这两个词本身涵义的理解出发，从和平与发展之间辩证关系的理解开始。国内外辞典中对“和平”的解释一般有几种，即“非暴力的、不通过战争方式的”、“指没有敌对、争端或骚乱的”、“没有战争的状态”等。中国人民大学的黄嘉树教授认为，和平是人类群体之间人为建构的一种秩序或关系状态，不仅是指一般人类群体之间的“没有战争”，更是指存在着利益冲突乃至敌对关系的不同人类群体之间的一种关系状态，即可能发生战争但却“没有战争”的状态。他认为，单纯的“没有战争”可以视为低度和平

或暂时和平，由和约保证的正式和解可以视为是中度和平或较稳定和平，而消除了敌意则可以视为是高度和平或永久和平。^①

长期以来，在两岸关系中，和平被当做解决台湾问题的一种手段选择来看待。周恩来在 1955 年 5 月曾经表示，“中国人民解放台湾有两种可能的方式，即战争的方式和和平的方式，中国人民愿意在可能的条件下，争取用和平的方式解放台湾”。即便在大陆提出“和平统一”的基本方针后，邓小平也曾多次表示，在台湾与祖国大陆实现统一问题上我们不能承担这么一个义务：除了和平方式以外不能用其他方式来实现统一祖国的愿望，“我们不能把自己的手捆起来，如果我们把自己的手捆起来，反而妨碍和平解决台湾问题这个良好愿望”，“不能排除使用武力，这是一种战略考虑”。在 2005 年 3 月大陆通过的《反分裂国家法》中，也规定了“国家得采取非和平方式及其他必要措施，捍卫国家主权和领土完整”的条款。这些都强调的是和平作为解决台湾问题选择手段的一面，它对应的是“非和平的方式”或“不承诺放弃使用武力”。

单纯强调和平作为一种手段在某种程度上没有反映出大陆对台方针政策的全貌，甚至有可能被某些别有用心的人所扭曲，不利于大陆追求台海和平的诚意被台湾同胞所理解和支持。和平作为解决台湾问题的手段其实只是一种表征，“和平统一”的政策内涵并非强调的只是用和平的方式实现两岸统一，其中也包含大陆经常所强调的尽一切可能和平解决台湾问题的诚意和善意，即“两岸同胞都是中国人，台湾同胞是我们的手足兄弟，没有人比我们更希望通过和平方式实现国家统一。和平统一即使只有一线希望，我们也要尽最大的努力争取而绝不会放弃”^②。但台湾有些政治势力却只关注“非和平的方式”，并裹挟“大陆的导弹部署”、“武力威胁”等议题向台湾民众进行误导性宣传，刻意忽略大陆对和平解决台湾问题的诚意和坚持，虽然在某种程度上可以达到自己的政治目的，但却对两岸关系的发展造成一些负面的影响。

事实上，大陆在强调和平手段一面的同时，也非常重视和平作为两岸同胞共同追求和珍视的价值的一面。一方面，维护台海和平的局面，用和平的方式解决问题是两岸关系发展的必然要求。台湾学者林文程认为，当前两岸

① 黄嘉树：《两岸和平问题研究》，《教学与研究》，2007 年第 7 期，第 23-24 页。

② 《王兆国就〈反分裂国家法〉主要内容作说明》，新华社 2005 年 3 月 8 日北京电。

在经贸、社会、文化等方面的交流越来越密切,越来越趋向整合和融合,两岸以非和平的方式解决分歧或争端的代价也会随着增加,使得两岸的相互依赖性和相互脆弱性都有所增加,促使双方都要以和平的手段,通过协商谈判来解决彼此的歧见。^① 另一方面,和平是人类最持久最朴实的价值追求,也是两岸同胞生存、发展、繁荣、交往的必要环境和条件。两岸关系和平发展主题的提出,说明祖国大陆在如何维护台海地区和平稳定的问题上,已经不仅仅强调将“和平”作为与“非和平”相对的、解决台湾问题的手段选择来看待,而是更加重视“和平”的价值涵义,是真心实意地希望以最大诚意、尽最大努力去追求、去实现的一种价值,是要追求两岸中国人之间的“高度和平”。这是对和平理解的一种升华。正因为如此,胡锦涛总书记在纪念《告台湾同胞书》发表30周年的讲话中,首次提出“追求包括两岸同胞在内的全体中华儿女的幸福”也是解决台湾问题的目的之一。他还提到两岸要“让子孙后代在和平环境中携手创造美好生活”,重申“以和平方式实现祖国统一最符合包括台湾同胞在内的中华民族根本利益,也符合求和平、谋发展、促合作的时代潮流。我们一定要以最大诚意、尽最大努力争取祖国和平统一”。^② 这些都表明,大陆对台海和平的理解越来越以人为本,越来越体现出对两岸同胞的人文关怀,对他们共同尊严、情感、利益、生活、福祉的关心。

二、安全：从客观状态到主观感受

海内外的学者对“安全”涵义的理解也包括需求和价值两个层面。清华大学国际问题研究所的阎学通认为,安全的概念具有相对性和主观性,即安全是与危险相对存在的,“如果没有危险的客观存在,人们就无法知道什么是安全”;而“危险是绝对的,是无时无刻无不存在的;安全是相对的,只有在一定条件下才能获得”,同时,“安全作为人类认识客观世界的一种概念时,不可避免地带有主观性”。^③ 中国社科院世界经济与政治研究所的

① 林文程：《中共谈判的理论与实务：兼论台海两岸谈判》，高雄丽文文化事业股份有限公司，2000年版，第248-249页。

② 胡锦涛：《携手推动两岸关系和平发展 同心实现中华民族伟大复兴》，新华网北京2008年12月31日电。

③ 阎学通：《中国崛起国际环境评估》，天津人民出版社，1998年版，第193-195页。

李少军研究员提出，安全既是一个基本概念，也可以被认为是一种基本价值；安全概念的最基本特征就是与威胁和危险相关联；安全包括客观和主观两个方面，客观方面是指外界的现状，主观方面则是指人们的心态。^① 台湾学者陈福成认为，安全是客观环境下的主观认知，在概念上易于形成相对性与主观性。^② 美国政治学家阿诺德·沃尔弗斯也指出，“客观意义上的安全是表示对所获得的价值不存在威胁，主观意义上则是指不存在这些价值会受到攻击的恐惧”。^③ 由此可见，“安全”既是一个静态性的概念，也是一个动态性的概念；它既包括客观上没有危险的状态，又包括主观上不受威胁的感觉，是“安全状态”与“安全感”的辩证统一。笔者曾提出，台海安全不单纯是“大陆安全”或“台湾安全”，而是大陆和台湾共同的安全。将“台湾安全”等同于台海安全，或者刻意强调台湾安全而忽视台海安全，都可能造成安全的排挤效应，即只维护自己单方面的安全会侵害到大陆的安全，最终也无法实现所谓的“台湾安全”。因此，台海安全应是海峡两岸共同追求的一种“没有威胁”的状态和价值，即大陆没有感受到国家主权和领土有被分裂的威胁，台湾也不会感受到大陆的所谓“武力威胁”。

前些年，台海安全形势比较严峻，虽然客观上海海地区并未出现军事冲突或发生战争，但两岸关系数度走到危险的边缘却是不争的事实。大陆当时认为对台海安全构成威胁的对象主要有两个，一是台湾的分裂势力及其进行的“台独”分裂活动，二是美国等极少数通过售台武器助长“台独”分裂势力气焰的国家。从威胁的性质和程度来说，中国政府认定，“台独”分裂活动对台海安全构成的威胁性质非常严重，它不仅破坏中国主权和领土完整，而且危害台海两岸及亚太地区和平与稳定。这种威胁不是潜在的，也不是涉及一般利益或边际利益，而是关涉到核心利益的最大现实威胁。对于美国对台湾当局的军事支持行为，中国认为其性质也是严重的，这主要表现在涉及主权和领土完整的问题上干涉中国的内政，损害了中国和平统一的进程。不坚决制止“台独”分裂活动，威胁台海和平的紧张根源就难以消除。而当时的民进党当局也一直将大陆当作对“台湾安全”构成威胁的最主要

① 李少军：《论安全理论的基本概念》，资中筠主编：《国际政治理论探索在中国》，上海人民出版社，1998年版，第145页。

② 陈福成：《国家安全与战略关系》，台北，时英出版社，2000年3月版，第15页。

③ Arnold Wolfers, DISCORD AND COLLABORATION, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1962.

对象,认为大陆“不放弃武力犯台的思维”是两岸关系正常化的主要障碍,也是对台海地区和平安全的最大威胁。虽然台湾当局不得不承认,大陆出于经济发展和政治稳定的考虑,加上“受国际政治环境、内部政经情势及两岸依存关系等复杂因素所左右”,如果“短期内没有突发性因素,主动挑起台海战事的可能性不大”;但却担心大陆综合国力和军事实力的不断成长可能导致两岸军力失衡,有利于大陆“以武力解决台湾问题”。^①由此可见,过去十几年的台海安全形势不仅客观上存在着有针对性的军事演习或军事部署,主观上两岸高层和民众,包括国际社会也都比较缺乏安全感。

2008年5月台湾岛内局势发生积极变化以后,台海安全形势也发生了重大变化。大陆虽然依然认为继续反对“台独”分裂活动是推动两岸关系和平发展的必要条件,但也同时承认“法理台独”的现实可能性大大降低,反对和遏制“台独”不再是当前两岸关系最重要、最紧迫的任务。大陆也注意到台湾社会所普遍关心的安全顾虑问题,希望能够通过协商接触解决这一问题。胡锦涛明确提出“为有利于稳定台海局势,减轻军事安全顾虑,两岸可以适时就军事问题进行接触交流,探讨建立军事安全互信机制问题”^②。这表明,大陆已并非完全从军事遏制“台独”的角度来看待台海安全问题。马英九当局也试图从新的角度审视台海安全问题,他在纪念“8·23”炮战50周年的讲话中表示,回顾两岸这50多年来的历史,可以发现,两岸之间,可以战,可以和;可以是斗争,也可以是竞争;可以隔绝,也可以交流;可以敌对,更可以合作。他在接受墨西哥太阳报系采访时也表示,中国大陆是威胁,也是机会,我们要把威胁极小化、机会极大化。这种不单纯将大陆看成是威胁的思维,在很大程度上就是对台湾安全和台海安全有深入全面思考的一种新思维。正因为两岸对台海安全都有新思维,才使得两岸在安全领域的利益冲突有所缓解。

我们也应该看到,两岸在这个领域还是存在一定的分歧,需要双方继续解放思想,开拓思维。马英九2008年8月22日在接受意大利《快讯周刊》的专访时表示,我们已经明白表示愿与中国商讨和平,但要求中国须先撤除那些飞弹;我们不愿意在飞弹攻击的威胁下谈和平协议。在海协会会长陈云林

^① 台湾“国防部”主编:《2004年“国防”报告书》,www.mod.gov.tw。

^② 胡锦涛:《携手推动两岸关系和平发展 同心实现中华民族伟大复兴》,新华网北京2008年12月31日电。

访问台湾期间，马英九也提到说，不可否认的，两岸之间仍然存在着分歧与挑战，尤其在台湾安全与国际空间上更是如此。^① 台湾“陆委会主委”赖幸媛在会见陈云林时也提出，维护台海和平与安全是两岸都有的责任，而国际社会都认定“军事威胁”就是破坏台海和平的因素，因此必须先去除军事威胁，两岸之间才能够逐步建构和平的环境，进而对区域作出应有的贡献。^② 在笔者看来，台湾当局所声称的所谓“导弹威胁”问题，从本质上讲是陈水扁当政时期为了煽动台湾民众敌视大陆，而刻意炒作出的一个“假议题”。不少军事专家指出，所谓“导弹后撤”在军事上意义不大，台湾当局炒作这个议题本身的目的不在军事层面，而在政治层面。实际上，解决台湾民众安全关切的关键不在导弹“是否后撤，后撤多少公里”的问题，而在于两岸是否能够建立起政治和军事互信的问题。大陆在东南沿海不可能没有正常的国防建设和军事部署，而且也从未公开正式承认在东南沿海有专门针对台湾的导弹部署，加上在美国依然将对台军售作为增强台湾谈判地位的筹码，外国敌对势力没有放弃干涉台湾的图谋的情况下，两岸在这个问题上出现看法分歧是正常的，可以通过沟通协商的方式取得谅解和找到解决办法，台湾当局仅仅将两岸军事安全问题聚焦于所谓的“撤除导弹”，是舍本逐末的做法，不能从根本上解决台湾民众的安全关切问题。在当前两岸关系形势下，大陆并非也不可能排斥与台湾商谈台湾民众关心的台湾安全问题，而是希望从宏观、整体和长远的角度来协商，从根本上解决台湾民众的安全顾虑问题，而非花大力气只“治标不治本”地解决“撤除导弹”这一具体层面的安全议题。

三、稳定：从危机应对到框架构建

台海和平与安全的一个重要体现就是能否构建一个在一定时期相对稳定的框架，即实现两岸安全关系的机制化建构。所谓的“机制化”就是建立机制或制度的程序和过程，它们是一种动态的概念。机制化的形成一般要经过确立共同需求、协商制定规范、建立机构或达成协议等几个步骤。两岸关

^① 《马英九接见陈云林，肯定两会贡献》，台湾《中华日报》，2008年11月7日。

^② 《赖幸媛会见陈云林会长谈话稿》，台湾“陆委会”网站，<http://www.mac.gov.tw/big5/cnews/cnews971104b.htm>。

系的机制化需求是两岸关系发展到一定程度的产物，在两岸隔绝和军事对峙时期，任何形式的机制化都难以达成。两岸关系的机制化需求是在两岸开放之后，各种交流合作发展到一定程度才出现的。机制化的一个重要功能就是塑造结果预期，建立和维护秩序，并促进和谐稳定。两岸关系的发展历史表明，在机制化建立和运作期间，两岸关系会比较缓和与稳定，在协商机制被破坏期间，两岸关系会比较紧张，并数度处于危险边缘。两岸关系在过去20多年的时间里经常是跌宕起伏，难以实现稳定，其中一个重要原因就是机制化的缺失。刘国深认为，由于两岸敌对关系尚未解除，战争的规则欲去还留，和平的规则待建未建，系统的无序与高度的不稳定仍是两岸关系的最大特征，在这种无序与不稳定状态之下，两岸双方难以进行建设性的制度创新。^① 机制化的另一个重要功能是控制功能，它可以规范和内化机制内成员的某些行为。在两岸关系的发展过程中，不可避免地会遭遇各种意外或突发事件，如何尽可能地预防突发事件的发生，在突发事件发生后如何尽可能控制事态的发展，避免给两岸关系造成伤害就成为两岸都需要面对的问题。由于两岸尚未结束敌对状态，两岸官方仍然互信不足，如果没有一定的预防性机制，这些意外或突发事件就很可能导致两岸关系局势的急剧恶化。两岸安全关系是两岸关系的重要组成部分，在两岸关系和平发展的背景下，机制化理应成为两岸安全领域进行交流合作的重要方向之一。

在过去多年的实践中，两岸维护台海安全的做法更多的是应景式的危机处理，虽然双方也都提出建立“军事互信”、“两岸和平稳定发展框架”和“两岸和平稳定互动架构”等建议，但都没有最终落实，也无法保障台海地区的持久安全和长期稳定。制度化的缺失使双方缺乏最起码的互信，多数时候都是从质疑和防范的角度理解对方的政策意图。无论对大陆还是台湾当局来说，如果一方的政策得不到对方的理解或接受，或遭到对方的歪曲和反对，两岸关系就很难得到改善；反之，如果两岸之间有顺畅的沟通机制，双方的政策疑虑就会大大降低，两岸关系就可能进入一个和平稳定的良性循环轨道。而一旦沟通机制建立和运行，两岸关系马上呈现缓和的局面。在两岸关系和平发展的大背景下，如何将针对“一时一事”的维护台海和平与安全的政策行为，提升到机制化的保障台海和平安全的稳定架构，是海峡两岸都需要努力的方向。胡锦涛所多次呼吁的：“在一个中国原则的基础上，协

^① 刘国深：《两岸关系不稳定态与制度创新》，《台湾研究集刊》，2000年第3期，第5页。

商正式结束两岸敌对状态，达成和平协议，构建两岸关系和平发展框架”^①，就是考虑到两岸不仅仅要解决一时的危机处理问题，更要着眼于台海地区的长期和平稳定。马英九在 2008 年 11 月接受《苹果日报》采访时也表示，“和平协议是我的政见，未列时间表，若能早点达成最好”。因此，只要双方都能够从善意出发，以诚意相待，排除外界干扰，落实安全新思维，“和平协议”早日达成也并非不可能。

^① 胡锦涛：《携手推动两岸关系和平发展 同心实现中华民族伟大复兴》，新华网北京 2008 年 12 月 31 日电。

两岸军事互信机制：理论建构 与实现路径

厦门大学台湾研究院 陈先才

中国国民党在岛内全面执政后，两岸关系正朝着良性的方向发展，两岸关系和平发展的态势正在形成，尽管我们目前没有“法理台独”的现实压力，但台湾分离主义势力仍有一定的社会土壤，两岸面临的结构性矛盾仍然存在，两岸未来在政治、经济、文化及社会诸领域出现一些摩擦的可能性也无法排除，激进“台独”势力强烈抵制两岸关系改善的可能性仍然存在。两岸在诸多领域的共识与互信并没有完全建立起来，两岸关系的脆弱性特征仍然非常明显。因此，把握好当前两岸关系和平发展中的历史契机，积极推进两岸军事互信机制的建构，其本身就是增进两岸互信的重要环节。尽管军事互信机制不是确保台海和平的灵丹妙药，但它却是避免两岸相互毁灭、降低两岸战争风险的“减震器”。更为主要的是，随着两岸关系的进一步发展，随着双方共识的不断增加，它必然有利于两岸政治互信的增加，在政治互信不断增长和两岸共识不断积累的双重驱动下，两岸进行军事互信机制谈判的可能性也在大大增加。

一、两岸军事互信机制的理论架构

（一）军事互信机制的概念

军事互信机制又称信心建立措施，它最初是由欧洲安全与合作会议发展而来的。它是在 1973 年赫尔辛基召开的欧安会筹备议程预备会议上提出来的。1992 年，欧安会各成员国达成了维也纳文件，从而标志着军事互信机制走向成熟。应该说军事互信机制是当代国际危机管理理论与实践的产物。第二次世界大战结束以来，美苏两国曾多次走到世界大战的边缘。特别是

1962 年的古巴导弹危机，差点引发了美苏之间的一场核战争。古巴导弹危机结束后，当时的美国国防部长麦克纳马拉说了一句话：“今后的战略可能不复存在，代之的将是危机管理。”^① 意思是说，对于一场很难有胜利者的毁灭性战争而言，指导打赢这种战争的战略是毫无意义的，唯有阻止其爆发的危机管理才是实践所需要的。在长期的危机管理实践中，人们普遍认识到，建立军事互信机制是实现控制危机、防止战争爆发的重要途径之一。事实上，20 世纪六七十年代以来，在美国与苏联、北约与华约及其他一些国家之间，相继建立起了不同程度和形式的军事互信机制，包括首脑热线、军事交流机制、边界互信措施等等，这些军事互信措施在很大程度上确实发挥了重要的作用。例如美国战略预警系统曾数次虚警，最严重的时候，面对来袭的苏联核导弹，美国最高当局下达了核反击的预先号令，“民兵”进入发射准备程序，载着核巡航导弹的 B-52 升空。所幸，美方的预警查证系统及美苏热线及时发挥了作用，避免了美苏之间爆发核战争的灾难发生。冷战结束后，随着国际局势的变化，国际社会对军事互信机制更为关注和重视。事实上，2002 年美俄之间签订的《美俄削减进攻性战略武器条约》，本身就是美俄两国维护国际安全，加强军事互信的体现。军事互信机制有广义和狭义之分。广义是包含许多政治、经济与环境的内容，这些与安全没有直接的关系，但其对增进区域信心及安全的间接作用，可能超过那些特别为促进信心与安全而设计的措施。狭义的是指为直接增加军事、安全而采取的措施。^② 由于两岸关系不是国家之间的关系，狭义的军事互信难以涵盖两岸关系的全部内容，因此应取其广义。

（二）军事互信机制的内涵

军事互信机制是为了增强各方在心理和信念上更具安全感的系列措施，其主要目的是增加军事活动的可预测性，使军事活动有一个正常的规范，并可借此确定双方的意图。^③ 其具体内容既包括军事信息的交换、军事行动或

^① C. Bell, *The Conventions of Crisis*, London: Oxford University Press, for the Royal Institute of International Affairs, 1971, p. 2.

^② M. Susan Pedersno and Stanley Weeks, “A Survey of Confidence and Security Building Measures”, in Ralph A. Cossa, ed. *Asia Pacific Confidence and Security Measures* (Washington D. C.: The Center for Strategic & International Studies, 1995), pp. 82-83.

^③ John. J. Holst, “Confidence Building Measures: A Conceptual Framework”, *Survival*, Vol. 25 (January/February 1983), p. 2.

危险事件的报告与澄清、军事接触与交流、部分军事行动的事先通知、部分军事行动的开放、每年军事行动时间表的交换、军事行动限制措施及查证、军事热线的设置等。从广义来说，两岸军事互信机制的内涵还应该包括两岸的政治谈判、台湾政治地位的确定等诸多方面的内容。一般而言，建立军事互信有两种途径，一种是从政治领域的信任建立开始，然后再推广到军事领域。另一种则单纯建立军事领域的信任。其中，政治互信是军事互信的基础，军事互信是政治互信的延续。考虑到两岸关系的特殊性和高度敏感性，两岸之间建立军事互信不是一朝一夕就能完成的，而是需要双方不断通过互信和共识的增加与积累来逐步实现。就两岸而言，可以先在经贸领域进入融合，达成制度化的安排措施，推进两岸经济体的一体化进程，经济上的相互依赖必然会促使两岸在政治上进行适当的安排，推动两岸在政治上的整合之路，当然在政治整合的过程中，可以同时安排两岸在军事领域里的信任措施建立。因此，对于两岸关系来说，先经济，后政治，先政治，后军事应是一条比较适宜的可行路径。

（三）军事互信机制的功能

一般而言，军事互信机制主要有两大功能，一是在和平时期它能够增强双方的互信与共识，推进双方政治互信的积累和增加。对两岸关系来说，军事互信机制将有利于两岸在政治互信方面取得进展，为两岸政治对话营造良好的氛围。另一方面，在危机阶段，军事互信将有助于双方在军事方面加强沟通，起到降低危机情势的作用。

首先，军事互信机制有利于推进两岸政治互信。当前两岸关系正朝着和平发展态势的方向迈进，但两岸关系中的结构性矛盾仍然存在，无法回避。长期以来，两岸关系之所以大起大落，当然与台湾当局顽固推行“台独”分裂活动有着直接的关系，但与两岸之间在政治上的互信没有建立起来也有着一定的关联性。事实上，正是由于两岸之间没有政治上的丝毫互信，两岸之间发生任何一点小插曲都可能影响两岸关系的正常发展，如果两岸在军事互信机制方面取得进展，将有助于推进两岸政治互信机制的建立，也有助于推进祖国和平统一进程向前迈进。

其次，军事互信机制有利于加强两岸在军事领域的互信。长期以来，两岸以台湾海峡为界进行了长达 60 年的军事对峙。特别是在台海危机情势紧张的时候，双方更是剑拔弩张。这严重影响到两岸关系的发展和双方互信的

建立。此外，由于美国长期以来不断向台出售武器，在一定程度上也影响到两岸互信的建立。当前，随着国民党在岛内全面执政，两岸关系和平发展态势正在形成，两岸关系的积极改善和继续向纵深领域扩展，将大大有利于两岸在军事互信机制的建立，从而大大有利于双方在台海危机期间降低冲突的风险。与此同时，双方还可以就美售台武器问题进行谈判与磋商，从而降低相互敌对的心理，不断减少外部因素对台湾问题的干扰和介入。

最后，军事互信机制有利于两岸结束敌对状态。目前两岸长达 60 年之久的敌对状态仍然在某种程度上维持着，这是上个世纪 40 年代末国共内战的产物。在两岸关系和平发展的新时期，这种敌对状态显然不利于两岸关系的向前发展，也完全不符合当今时代的需求。因此，积极构建两岸在军事领域的互信机制，通过双方在军事上的互信和共识的建立，可为尽早结束两岸敌对状态创造条件。

二、两岸军事互信机制建构面临的机遇和挑战

（一）两岸军事互信机制建构的历史机遇

首先，长期以来两岸双方都希望建立起军事互信机制。

从台湾方面看。20 世纪 90 年代中期开始，台湾岛内一些军政人士，专家学者就开始提出在两岸建立热线，结束敌对状态等军事互信方案。1996 年 12 月，台湾“国家发展会议”的研究报告指出，两岸架设热线并互派代表，是结束两岸敌对状态并签署和平协议的要件之一。1998 年台湾行政主管部门负责人萧万长表示，就两岸整体关系的现状和未来发展而言，台湾赞同与大陆交换军事演习信息，建立互信机制以避免因误判而引发战争。他称，台湾当局和大陆交换演习资讯并实现演习透明化，不止可以降低敌意，更可以维持两岸与亚太地区的和平稳定。^① 一般认为，这是台湾当局对军事互信机制的首次官方表态。1998 年台湾的“国防”报告书，首次把建立两岸军事互信机制作为“国防”政策中的重要军事政策抽出。民进党上台后，陈水扁也逐步提出“建构台海军事安全互信咨询机制、建立两岸军事缓冲

^① 台湾《联合报》，1998 年 4 月 18 日。

区”等建议。2000年8月出版的第一版“国防”报告书中，把建立两岸军事互信机制提升为最高层次“国防政策”之一。2002年版“国防”报告书进一步增加篇幅，把两岸军事互信机制问题作为“国防”政策和“国防”重要施政提出，并首次进行了系统阐释。台湾军方对两岸军事互信机制也持相当肯定的态度。早在20世纪90年代罗本立任“参谋总长”时期，台军参谋本部就曾进行过建立两岸军事信任措施方面的研究。台湾历任“国防部长”也都提出过两岸军事互信的建议。^①2002年版台湾《“国防”报告书》则首次将“建立两岸军事互信机制”列为重要篇章，且被视为“国防部”积极推动的政策之一，并规划出近程、中程和远程三个阶段来建立两岸信任措施。

祖国大陆长期以来坚持两岸之间建立军事互信机制。2004年前，中国大陆在两岸关系和台海安全的实践中，虽然没有明确提出军事互信机制的建议，但一直强调沟通、对话与互信在两岸互动中的重要作用，并且多次呼吁在一个中国原则下就两岸结束敌对状态举行谈判。1995年“江八点”在谈到两岸和平统一谈判时，其中第一步就是双方就结束两岸敌对状态进行谈判。^②2004年中台办、国台办发表《5·17声明》，提出“恢复两岸对话与谈判，平等协商，正式结束敌对状态，建立军事互信机制，共同构造两岸关系和平稳定发展的框架”。^③这是大陆在两岸关系中首次提出建立军事互信机制的内容。此后，在2004年的《中国的国防》白皮书，“胡四点”，国共两党共同发表的“两岸和平发展共同愿景”中都提到，若台当局坚持“九二共识”，两岸可商谈正式结束敌对状态、建立军事互信机制等问题。特别是胡锦涛主席在纪念《告台湾同胞书》发表30周年的讲话中，明确表示大陆方面愿意与台湾方面就军事问题进行接触、交流，探讨建立军事安全互信机制问题。这说明当前中国大陆在两岸军事互信机制建立问题上持高度积极的态度。

其次，国际社会对两岸建立军事互信抱有较大的期望。

美日等国出于台海局势稳定的目的，也希望两岸加强交流，通过对话解决争端，从而在两岸之间建立起某种互信机制。1996年台海危机后，美国

① 李鹏：《台海安全考察》，北京，九州出版社，2005年，第163页。

② 江泽民：《为促进祖国统一大业的完成而继续奋斗》（1995年1月30日），见《一国两制与台湾》，北京，华文出版社，1996年，第85-93页。

③ 《就当前两岸关系问题发表声明》，《人民日报》2004年5月17日。

开始认识到两岸建立某种沟通机制的重要性。1998 年美国国防部主管亚洲事务的前助理部长坎贝尔就呼吁两岸可以逐渐建立“军事互信机制”，以期减少台海两岸的误判并促进台海地区的稳定。^① 他在“战略与国际研究中心”所主办的一个研讨会上表示，1996 年台海危机期间台北与北京之间“竟然完全没有高层的沟通管道”。为此他强烈建议两岸双方应建立某种机制以发挥“危机沟通”的功能。^② 事实上，在克林顿政府第二任期内，美国直接提出的“中程协议方案”就具有信心建立措施的内涵。1998 年 2 月，美国密歇根大学教授李侃如首次提出“中程协议”的概念。其重点是：在一个中国原则下，台湾不宣布独立，大陆不以武力攻占台湾。台湾可以保留军队，台海维持 50 年和平。^③ 随后多位美国学者或退休官员也提出两岸间应以维持现状为基调建立一个中程协议。1999 年 3 月，美国助理国务卿斯坦利·罗思在威尔逊中心演讲时第一次以官方身份提出中程协议设想。他建议台海两岸可在一些较困难的议题上通过谈判，并纳入“信心建立措施，获致中程协议”。美方对中程协议的具体意见包括：大陆“不武”台湾“不独”，两岸“三通”，台湾“外交空间”扩大，50 年过渡，军事领域信心建立措施安排，第二轨道对话，双边机制设立以及监督协议的履行等。^④ 2001 年后随着小布什政府上台，美国不再热衷于中程协议方案，只是强调两岸通过对话交流解决争端，而且日美开始以联合的姿态出现。2004 年赖斯访问日本，美日表示要共同努力促进两岸对话。^⑤ 2005 年 2 月，在日美 2+2 会上，日美提出“中国增加军事透明度”的内容，并将之视为敦促两岸实现军事互信的重要组成部分。

最后，国民党全面执政后两岸建立军事互信机制的条件不断成熟。

国民党重新在岛内全面执政后，两岸关系和平发展的态势正在不断形成，两岸关系进入了一个新的历史契机。马英九上台以后，“海协会”和

① 台湾《中国时报》，1998 年 4 月 24 日。

② 台湾《工商时报》，1998 年 5 月 22 日。

③ Kenneth G. Lieberthal, “Cross-Strait Relations”, Paper Presented at the “International Conference on the PRC After the 15 Party Congress: Reassessing the Post-Deng Political and Economic Prospects”, February 19–20, 1998. <http://www.future-china.org/spcl-rpt/unfy-tm/c88120601.htm>.

④ 林正义：《台海两岸信心建立措施》。参见 www.inpr.org/publish/pdf/ml1-6.pdf。

⑤ Meeting held by Prime Minister Junichiro Koizumi and Minister for Foreign Affairs Yoriko Kawaguchi of Japan with Assistnat to the President for National Security Affairs Condoleezza Rice of the United States of America. www.mofa.go.jp/region/n-america/us/meeto407-2.html.

“海基会”成功复谈。“两会”北京会谈签署了包括周末包机和大陆居民赴台旅游等重要协议，“两会”台北会谈签署了包括两岸海运直航、空运直航、邮件及食品安全等四项重要协议。这些协议的签署对于推动两岸关系向前发展起到了直接的作用。特别是马英九公开宣示两岸关系不是“国与国”之间的关系，而是“地区与地区”的关系，表明马英九当局放弃了李登辉、陈水扁执政时期的“台独”分裂路线，这对于两岸关系的改善和向前发展无疑具有重要的积极意义。两岸政治互信的不断积累，必然会为两岸建立军事互信关系奠定良好的基础。

（二）两岸军事互信机制建构的现实挑战

首先，两岸在军事互信机制建立的目的与意图上存在差别。尽管当前两岸关系和平发展的态势正在不断形成，但这并不表明两岸在军事互信机制方面存在着完全的共识。当前两岸在建立军事互信机制方面的共识，就是希望通过这种军事互信机制的安排，减少未来两岸之间的军事摩擦，特别是降低两岸发生冲突的潜在危险。这是两岸双方都需要的。但事实上，两岸在军事互信机制建立的目的和意图方面仍然存在着重大的差别。台方虽然希望两岸建立起军事互信机制，但其更深层的意图还在于希望借此达成确保其安全，消除大陆“武力攻台”风险的机制化安排。台湾当局并没有把推进两岸军事互信与政治互信紧密联系起来。因此，从某种程度上说，台湾当局的意图有一种工具化的色彩。即把两岸军事互信机制视为加强其安全的工具，而不是目的。相反，祖国大陆则是希望通过两岸军事互信机制的建立，能够有力推进两岸政治互信的积累和增加，推进两岸和解，甚至推动两岸最终朝着和平统一的方向迈进。显然双方在军事互信的目的和意图方面的期待是存在一定的落差。

其次，台湾分离意识是两岸军事互信机制建立的重大障碍。马英九上台后，国民党执政当局摒弃了民进党时期“法理台独”的政策路线，使两岸关系向前发展相对稳定。但是我们也要看到，台湾的分离主义势力仍然有一定的社会土壤，“台独”分裂势力在岛内仍然有着影响政局的某种能力。这些都对两岸军事互信机制的建立起到了巨大的障碍作用。对于大陆来说，建立军事互信机制的一个根本前提就是必须坚持一个中国基本原则，离开这一原则，两岸军事互信机制的建立则无从谈起。因此，建立军事互信的基础是坚持一个中国原则。两岸建立军事互信应该是两岸政治谈判的结果，是两岸

关系进入和平发展阶段的主要表现和重要成果之一。显然，目前岛内蓝绿政治对立氛围不断高涨，特别是“台独”分裂势力破坏两岸关系改善和发展的图谋日益明显的情势，给两岸军事互信机制的建立带来了严重的战略险情。

最后，外部势力仍然对两岸建立军事互信机制有负面影响。

当前美日等国在台湾问题上仍然执行两面的政策和抱有某种不良的获利心态。一方面，美日等国也不希望两岸发生冲突，因为这样会直接影响和冲击到它们在台海地区的战略利益和经济利益。但另一方面，它们也不希望两岸关系走得太近，不希望两岸达成真正的和解和走向最终的统一，而是希望维持两岸分离的现状，这样才能维持其在海峡两岸获利的目的。目前，尽管美日希望两岸能够通过和平对话来解决双边分歧，但其推行的台海政策极大地阻碍着两岸互信的建立，其双重遏制手法加剧了两岸之间的敌意。军事互信机制成功实施的一个重要前提就是双方都认为可以减少不确定性，避免产生冲突以及使双方关系更具预测性，以符合美国的国家利益。^①但美日双重遏制政策的效果却是使两岸之间的不确定性在不断增加。因为日美同盟的核心内容就是维持台海两岸的军力平衡，这无疑加剧了两岸之间的军备竞赛，破坏了两岸建立军事互信的可能性，成为影响两岸军事互信机制建立的另一战略险情。例如，2008年10月3日，美国政府宣布向台出售6项军事设备，总计有330枚爱国者三型防空导弹及相关设备、30架阿帕奇武装攻击直升机、F16及F5E/F等多型战斗机补给零件、4套E2预警机升级套件、32枚鱼叉式反舰导弹及两套仿真器，以及182枚反坦克导弹，价值总额高达64.63亿美元。^②美国不断加大对台军售动作，对两岸建立军事互信机制造成了重大的破坏作用。

三、两岸军事互信机制建构的实现路径

（一）两岸军事互信机制建构的前提条件

海峡两岸之间长达60年的分治，使两岸在政治、经济、社会、法律等

^① Donald S. Zagoria & Chris Fugarino. eds., p. 158.

^② 新华社，2008年10月4日华盛顿电。

制度层面形成了巨大的差异，也使两岸民众的生活方式有着很大的不同。长期的隔离状态，使两岸民众之间缺乏了解和互信，特别是岛内民众在很大程度上对大陆还仍然存在一定的疑虑心态和不信任感。因此，在当前两岸关系和平发展态势不断形成的历史新时期，两岸在军事互信机制的建构问题上，如果过多地强调前提条件和原则性的框框，则可能会影响到两岸军事互信机制的最终建立和良性运转。当然，两岸也不可能为了军事互信机制的建立而放弃一些必要的前提条件。两岸军事互信机制建立的前提条件就是必须坚持两岸同属一个中国的基本原则。这是根本的前提条件，也是不容回避的重要条件。在这个前提条件下，两岸完全可以就军事互信机制建立的相关问题进行研讨和协商。在当前两岸关系发展中，两岸同属一个中国的前提条件主要包括以下几个方面的内涵：一是两岸之间的军事互信活动不仅在两岸之间，而且在国际社会中都不能损害到一个中国的基本架构和基本原则；二是两岸军事互信机制是两岸在军事领域进行合作的特殊的表现形式，它仅适用于台湾和中国大陆之间；三是两岸都有始终共同维护整个中国的国家安全、主权及领土完整的基本义务。也就是两岸军事互信必须要确保大陆和台湾的安全，确保不让外来势力侵犯整个中国的安全、主权及领土完整，确保中国的统一地位不受到任何侵犯。

（二）两岸军事互信机制建构的主要内容

两岸军事互信机制主要应包括以下 11 个方面的内容：第一，对台湾的军购问题要有明确的安排。军购问题长期以来一直是两岸之间进行军备竞赛的重要助推器，直接涉及海峡两岸军力对比，更是事关两岸军事互信的信任基础问题；第二，结束两岸之间的敌对状态。两岸敌对状态是半个多世纪以前国共内战的产物，不符合当前两岸民众要求两岸关系和平发展的普遍愿望。因此，两岸应该通过谈判正式结束长达 60 年之久的敌对状态；第三，必须要有反对“台独”分裂活动的鲜明立场。两岸军事互信机制的建构是在一个中国的基本前提下进行的，因此，台湾当局必须停止一切形式的分裂活动。任何分离的举动和步骤，包括“法理台独”、“制宪”、“台独公投”、“文化台独”、“去中国化”等诸多方面的内容；第四，双方共同维护整个中国的领土及主权完整。包括在钓鱼岛及南海诸岛的主权维护中采取共同的立场，一致维护整个中国的权利。特别是在应对外来势力染指整个中国的领土、领空、领海等权益的企图时，双方要共同抵御外敌入侵。双方在这方面

必须要有共同的政策声明和应急措施；第五，健全两岸军事互信中的危机管理机制。这将有利于确保军事互信机制运作中的顺畅，以及双方矛盾的化解；第六，两岸军事互信机制要排除外部势力、国际组织与集团的介入和影响。要杜绝和防范把两岸军事互信机制“国与国化”的色彩，特别是要防止把国际上的军事互信机制套用到两岸问题上，引入外国势力，引入国际组织与集团干预。因此，海峡双方都不能与任何外国结成事实上的军事同盟关系；第七，军事互信机制并非以裁军为前提。但要增加双方特别是台湾方面的安全信心。由于两岸军事互信机制是针对两岸之间的一种特殊的安全方面的安排措施，它首先应该是一种能够增进两岸之间互信的有效制度安排，但由于两岸关系并非两个国家之间的关系，而是一个国家内部的关系。因此，裁军不是两岸军事互信建立的必要前提条件。但中国大陆有必要采取相应措施，让台湾降低对其安全的顾虑和担忧；第八，两岸军事互信机制的建立，不能以终止和减少大陆在东南沿海军事活动为主要目标。即台湾方面要考虑到中国作为一个世界性的政治、经济大国的现实，其国家利益的诉求是全方位、多向度的。中国大陆既有维持区域安全的考量，又有维护全球层面安全的需求。大陆在东南沿海的军事部署与军事活动的根本目的并非针对台湾，而是维护整个中国的国家安全和国家利益。这一点是非常重要的内容。在两岸军事互信机制建构的协商中，大陆有必要向台湾方面予以说明，台湾方面要体谅到这一点；第九，双方可以考虑共同设立厦金特别和平区。将厦门和金门作为两岸军事互信建立的先行先试区，在这个区域内双方可以建立起完全的信任措施，严格限制危险性的军事活动，并设立紧急通讯联络线路；第十，双方还要在军事互信机制方面的验证措施上达成共识。如何确保验证措施的有效性和权威性，是减少双方疑惑，增加两岸军事互信的重要一环。第十一，两岸军事互信机制的其他内涵，还包括两岸军事交流团互访，高层军事领导定期会晤，两岸军舰互访，合作开发外太空，两岸军校间交流、共建，联合军演，共同保卫钓鱼岛等领土，两岸共同派遣军舰在全球各地为两岸商船的安全护航等等。

（三）两岸军事互信机制建构的路径选择

鉴于两岸关系的历史和现实，特别是两岸关系的复杂性和敏感性，两岸军事互信机制建构的路径主要涉及两个方面，一是政治路径，二是军事路径。

政治路径。主要是指两岸要真正建立起军事互信机制，就必须要有高度的政治互信。军事历来服从和服务于政治的需要。军事互信必须建立在政治互信基础之上。军事互信机制必然包含建立双方高层沟通管道，这就要触及政治层面和政治机构。海峡两岸要建立军事互信，必须进行政治谈判。如果没有政治层面的互信，这一谈判的主体问题就难以解决。没有政治机构的谈判，何来军方谈判？因为军事互信机制不能依靠两岸军方的私相授受。政治上的问题解决了，军方专家才能讨论具体问题；在当前形势下，两岸之间要形成这种政治互信，就必须在以下几个方面不断努力：一是两岸在坚持一个中国的原则下进行政治对话与谈判，最终达成两岸和平协议，为两岸军事互信机制建构营造良好的政治氛围。二是当前两岸可以就一个中国原则达到框架性共识，至于一个中国的具体内涵可以暂时搁置起来，留待以后再议。三是两岸必须共同维持当前两岸关系和平发展的局面。只有两岸关系和平发展，才能为军事互信机制的建立营造良好的氛围，为军事互信机制的建立提供某种可能性条件。四是两岸军事互信还必须要有强烈吸引海峡两岸各方参与的兴趣，或者说要有吸引两岸决策最高层参与的强烈意愿。对于台湾来说，两岸军事互信机制必须要能够确保台湾的安全，要降低台湾当局对大陆可能“武力攻台”的担忧。而对于中国大陆而言，两岸军事互信机制则必须要有确保台海的和平稳定和防范与遏制“台独”分裂活动的潜在威胁之功能。

军事路径。主要是指两岸之间的军队要在军事领域进行广泛的联系与合作。要加强两岸军队的交流与合作，特别是两岸军事院校的交流与合作，在两岸军队之间设置军事热线，增加两岸军事行动的透明度，加强两岸军事情报交流机制的建设，建立两岸不同层级军事领导人互访制度，双方互相邀请对方参观相关军事演习活动等等。除了双方在军事领域的具体信任措施安排外，台湾地区军队的战略目标以及台湾军队购买武器等问题也要纳入协商范围之内。此外，两岸军队在反对“台独”等问题上要有明确的态度，不仅要旗帜鲜明，而且还要有切实可行的应对措施。

（四）两岸军事互信机制建构的措施步骤

近期规划。两岸军事互信机制建构的近期规划就是要消除部分台湾民众对大陆的疑虑，增进两岸之间的互信和共识，维护两岸之间的和平。可以采取以下措施：一是大陆方面可以暂停对台军事部署的新活动。例如大陆方面

在时机成熟时可以考虑冻结并停止针对台湾的弹道导弹领域的相关活动；二是台湾方面要终止针对大陆的与外国在装备、人员和情报交流方面的活动；三是海峡两岸在台湾海峡“中线”问题上要暂时搁置争议，不要对舰艇进行攻击，但可以进行监控；四是每年双方都要发表涉及台海区域的军事白皮书，可以预告演习、或邀请对方派人观摩；五是双方要建立热线联系管道，防止非故意的军事意外或冲突发生；六是展开军事学术交流、实现军事人员之间的互访；七是签定海上安全协定、海上共同救援通报协定；八是设立核查机制，互派观察员、设置预警站等。包括两岸逐渐增加军备透明度，落实海上人道救援协议，慎重选择军事演习区域和时机，并事先通告对方，加强双方进行军事合作的平台建设和制度建设。

中期规划。两岸要增加信任，共同维护整个中国的国家安全，并保证两岸关系的和平稳定与和平发展。具体措施包括：一是两岸不针对对方采取军事行动；二是建立两岸高层热线机制；三是两岸的中低阶层军事人员进行交流互访，相互派员观察军事演习、参访特定的军事基地；四是建立两岸军事高层人员安全对话机制，定期举行军事协商会议；五是两岸海军舰艇互相访问；六是划定两岸非军事区，建立军事缓冲地带，交换军事资料，落实检验制度；七是大陆逐步减少针对台湾的进攻性武器的部署，台湾不再购买威胁大陆的武器系统，双方坚持两岸关系是中国内政的基本原则。

远期规划。通过近期和中期两个阶段的发展，努力为两岸关系和平发展营造良好的氛围和环境，通过两岸在政治及军事领域互信的不断增加，积极推进两岸和平统一进程。

四、两岸军事互信机制建构的历史意义

通常来说，在国际社会建立军事互信机制，是国家之间为增进相互了解、减少猜疑，从而缓解紧张局势并防止战争意外爆发而采取的一种预防措施，^①它同时也是国家之间的政治互信在军事领域的具体体现。而两岸军事互信机制则是在一个国家的内部，在两岸之间建立的包括改善安全环境在内的某种预防措施。因此，两岸军事互信机制与国际社会不同国家之间建

^① Michael Krepon, et al., eds., *A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security* (Washington D. C.: The Henry L. Stimson Center, 1998).

立的军事互信机制有着本质的差别。从两岸关系的现状与发展来看，两岸军事互信机制建构的意义主要表现在以下几个方面：首先是有利于降低两岸爆发冲突的危险。长期以来，由于政治上的对立和军事上的对峙，台海地区一直是亚太区域可能爆发冲突和战争的高危险区域之一。如果两岸能够建立起军事互信机制，形成一套军事预警或紧急应对机制，两岸通过交流和沟通来避免军事冲突或减少误判，将能够大大降低两岸冲突的风险，也有利两岸在危机期间降低危机情势。其次，有利于维持台海地区的稳定和现状。目前两岸双方都希望维持台海现状，这符合当前各方的最大利益。两岸建立军事互信机制，可以使台海地区的安全和平得到较大的保障，从而达到稳定台海局势的目标。再次，有利于新时期争取台湾民心工作的开展。长期以来，由于台湾当局的恶意宣传，台湾民众对大陆在台海地区的军事部署普遍持相当负面的态度，如果两岸能在军事互信机制建立方面取得进展，将使广大台湾同胞感受到大陆的善意和祖国的温暖，从而产生共同建设富强国家、复兴中华民族的责任感、使命感，这必然有利于争取台湾民心工作的开展，有利于祖国统一进程的向前迈进。最后，建立两岸军事互信也有利于将两岸关系牢牢稳固在“一中原则”的框架之下，有利于遏制“台独”分裂势力的活动，封堵外部势力干涉台湾事务的企图。

试论两岸和平发展中民进党的角色与作用

上海国际问题研究院台港澳研究所 严安林

随着岛内国民党与民进党两党政治格局的形成，民进党作为台湾政局中除国民党之外最重要的一股政治力量，在两岸关系中的角色与地位愈益重要，其两岸政策的发展动向不仅牵动岛内政治格局的演变，而且直接影响到两岸关系的发展走向。2008年5月20日两岸关系出现和平发展新局面后，失去政权的民进党的两岸政策的发展动向也依然牵动着两岸关系和平发展的进程，为此，探讨两岸和平发展中民进党的角色与作用也颇有必要。

一、民进党执政八年使两岸关系进入“高危期”

1. “四不一没有”承诺有利于两岸关系的稳定

2000年5月民进党正式上台执政，国民党在台湾执政了50多年后下台，台湾实现了首次政党轮替。由于“台独党纲”问题，主张“台独”的民进党的上台使两岸局势十分微妙。5月20日，陈水扁在“就职演说”中提出了“本人保证在任期之内，不会宣布独立，不会更改国号，不会推动‘两国论’入宪，不会推动改变现状的‘统独公投’，也没有废除‘国统纲领’和‘国统会’的问题”的“四不一没有”的政治承诺。^①这样，因台湾第一次政党轮替、民进党首次上台而引发的台海紧张局势稍有缓和。

2. 陈水扁推动的“台独”路线激进化使两岸关系逐渐步入“高危期”

2002年8月陈水扁提出“一边一国”论，稍显稳定的台海局势开始向紧张转化。2006年初陈水扁在台南抛出“废统论”，由此，“废统”、“终

^① 台湾“中央社”，2000年5月20日台北电。

统”、“正名”、“宪改”，尤其是“入联公投”则将两岸关系带入了“高危期”。2007年5月，陈水扁正式对外宣布，9月将首度以“台湾”名义申请“加入联合国”。6月18日，陈水扁在接见美传统基金会会长时，声称将在2008年“大选”期间，一并举行以“台湾”名义“加入联合国”的“公民投票”。消息一出，两岸关系骤然紧张。由于陈水扁推动“入联公投”的目的是抬拉民进党选情，进行“台独”教育，引起国际舆论关注，行销“台独”，是“台湾国家化意识”认知的再强化，“入联公投”的过程在诱导民众支持台湾“加入联合国”，凝聚“台湾认同”，强化“台独意识”，从而使岛内民意更加偏向“台独”。林浊水分析：“‘入联’、‘返联’与‘公投’之间并没有必然关系，不论‘公投’结果为何，都不会产生立即的法律效力，台湾进联合国的机会微乎其微，但这阵子经过蓝绿两阵营的努力加温，已成为一种形成‘国民意识’的过程和运动，是整合台湾内部国家认同的机会。”从而林认为“能搭选举便车做国民教育和公民运动很不错”。^①所以“以台湾名义加入联合国公投”严重违背陈水扁“四不一没有”的承诺，是“一个‘貌似忠厚，心怀叵测’的民粹政治操作”^②，是图谋改变台海现状的“台独”行径，是用“公投”替代“宪改”的“台独”活动的新发展，是“台独”运动的新的表现形式。陈水扁推动“入联公投”，标志着民进党“台独”路线的极端化，不仅引发台湾内部政局的不稳定，而且使两岸关系进入“高危期”。

3. “入联公投”的失败与民进党政权的垮台直接导致两岸关系和平发展局面的来临

2008年初，台湾举办了第7届“立委”选举与第12届“总统”选举。先是1月12日七届“立委”选举国民党大胜，使坚持走两岸和平稳定路线的国民党看到了求和平、求稳定与求发展是台湾主流民意之所在，从而坚定了推动两岸和平稳定政策的决心与信心；二是在3月22日选举中，马英九主张两岸关系和平稳定，陈水扁当局则是蓄意挑起两岸紧张，而选举结果则是台湾民众选择了主张两岸和平稳定的马英九，因此，连《自由时报》都认为选举结果可以视为台湾民众对“过去8年陈水扁执政的不信任投票”。^③

① 台湾《财讯月刊》，2007年10月号，第90页。

② 台湾《联合报》，2007年6月21日。

③ 台湾《自由时报》，2008年3月23日。

台湾民众之所以唾弃民进党，其根源在于民进党政治路线的大偏差，走激进“台独”路线。“把爱台湾的诉求过度操弄，变质为狭隘排他的族群沙文主义与‘反中’情绪，这样的理念思维，形之于公共政策上，即是经济上的锁国与文化上的‘去中国化’，进而不断引发内部重大争议，最后则是大失人心。”^① 三是通过选举，台湾民众否决了陈水扁当局一意孤行推动的“入联公投”，台湾民众用选票告诉陈水扁当局：两岸关系不应成为政治人物谋求私利的工具。

马英九当选后强调要做“和平缔造者”，决不做“麻烦制造者”：“我希望这次胜选，给台湾带来新的时代。这不是我好高骛远，而是台湾需要一个新的时代，台湾可以向前走。”^② 马英九流露出强烈的企图心，他提到创造欧洲百年和平的梅特涅、打开中美关系的基辛格，期许成为两岸关系中的“梅特涅”，要为台湾打造30年的和平：“30年对人民来说，就很不错了，这可能是一代两代的和平”。^③ 对此，台湾《联合报》社论认为：民进党执政“8年的代价虽大，却俨然已产生重大的报偿”，“终于证实‘台独’锁国的路行不通，使‘维持现状/开放交流’的两岸政策不再被诬为‘卖台’。”民进党“无形中成为国民党未来开创两岸新局的最佳背书人”。^④

二、两岸和平发展中民进党 “作用的消极化”

民进党失去政权后，针对马英九团队采取的两岸开放政策，采取了“为反对而反对”的政策立场，表面上是坚持了以维护“台湾的主权”^⑤ 为主要内容的“稳健台独”路线，但实质上是坚持采取了否认“九二共识”、排斥两岸进一步实施开放与交流的保守的政策路线，从而在两岸关系的和平发展中扮演了消极作为的角色，甚至是起到了“破坏者”的作用，表现为：

其一：“台独”神主牌的“守护者”。失去政权后，民进党曾经围绕是否需要修改“台独党纲”进行若干讨论，社会舆论也给予了关注与期待，

① 台湾《中国时报》，2008年3月25日。

② 台湾《联合报》，2008年3月29日。

③ 台湾《联合报》，2008年3月29日。

④ 台湾《联合报》，2008年4月17日。

⑤ 台湾《自由时报》，2009年5月17日。

但最后历经谢长廷代理党主席与蔡英文正式出任党主席后均未能有效进行处理，民进党坚持了“台湾独立”的固有政治立场，“台独”的神主牌依然是民进党内的最高道德标杆。

其二：两岸直接“三通”的“反对者”。民进党反对两岸直接“三通”，因为“三通”导致两岸大交流、大发展、大合作时代的来临，特别是7月4日两岸周末包机、12月15日两岸平日包机、直航所带来是两岸“一日生活圈”的形成，两岸民众思想、文化、生活交流的日益密切与深化，统“独”矛盾退位，“两岸和平”成为主旋律。从而民进党认为，“大三通在政治上会削弱绿营的政治基础，甚至使其边缘化”。^① 民进党不仅反对两岸直接通航，也反对“陆资入岛”，尤其反对两岸签署经济合作协议，认为ECFA的签订将使台湾的经济进一步依赖中国大陆，而且有损台湾的所谓“主权”，提出推动“ECFA公投”。^②

其三：两岸热络交流的“缺席者”。由于民进党坚持顽固的“台独”政治立场，坚持采取拒绝与排斥两岸各方面交流的政治态度，从而不仅缺席于两岸的政党交流，而且在两岸频繁与热络的交流中成为“落伍者”与“缺席者”，民进党甚至对党公职人员赴大陆的交流等采取需要批准、报备等严格限制的政策措施。中常会甚至通过决议禁止党公职人员出席海峡论坛。对此，台湾媒体批评道：“一直到现在，失去政权后的民进党面对两岸议题，仍处于退缩取暖阶段。”“民进党不能老拿屁股对中国”。^③

其四：两岸协商的“破坏者”。突出的事例是民进党既反对海基会与海协会进行协商和谈判，也反对海协会会长陈云林访问台湾。民进党认为陈云林访台、“问题奶粉事件”是其鼓动民众上街、激发“反中抗共”情绪的最好机会，民进党想借反对陈云林访台，既转移陈水扁弊案的公众视线，重新凝聚绿营支持者的士气，又给马英九的两岸开放政策贴上“卖台”、“联共”标签，声称陈云林访台是“两岸破冰，人民破产”。党主席蔡英文向几大报纸投书：“向台湾人民报告：我们为什么不欢迎陈云林”，提出的理由是：在技术性问题上，陈云林其实根本可以不用来；国民党邀请陈云林访台目的“无非是想透过‘两岸和解’的虚荣仪式来掩盖他们低落不振的民调”。^④

① 台湾《联合报》，2008年11月10日。

② 台湾《中国时报》，2009年5月21日。

③ 台湾《中国时报》，2009年5月21日。

④ 台湾《联合报》，2008年11月3日。

尤其是民进党以暴力手段来对付海协会的访问台湾，群众运动中出现了打伤警察与群众的暴力冲突与流血场面，民进党的“暴力党”的帽子挥之不去，自称“和平”、“理性”的蔡英文也被冠以“暴力小英”称号。

由于民进党在两岸和平发展中的消极、被动与破坏者的角色，使民进党及其政策动向成为两岸和平发展的主要变数：一是失去政权的民进党等“台独”势力在台湾依然是一股不可忽视的政治力量。民进党政权的垮台标志着“台独”势力在岛内失去了利用政权力量推行“台独”的可能性，“台独”分裂活动不再是两岸和平稳定所面临的最现实威胁，这也是两岸关系出现和平发展机遇的要因。但同时必须注意到，“台独”势力并未因民进党失去政权而消失，无论是民进党还是整个“台独”势力依然是台湾社会中的一股重要力量，而且将在相当长的时期内存在，并且继续推行其“台独”分裂活动，这也是两岸和平发展所面临的主要挑战。二是坚持“台独”主张成为民进党巩固基本盘的唯一手段，民进党通过拥抱“台独基本教义派”来巩固基本支持力量。三是两岸经济、社会与文化层面的加速整合既压缩“台独”生存空间，也促使“台独”力量加快整合的步伐。以“台湾社”为主组织的“8·30”、“10·25”两场游行，民进党针对陈云林访台而采取的极端暴力行动，“5·17 呛马游行”，等等，都充分显示了“台独”分裂势力的“借题发挥”，并由此开始进行的“台独”动员。

三、两岸和平发展中民进党 “作用消极化”的原因

1. 民进党支持者的基本结构与其意识形态是民进党在两岸关系和平发展中扮演负面角色、发挥消极作用的基本因素

民进党的基本支持群众中有中产阶级、劳工阶层与农民等，成员比较多元，但最基本的支持者却是“台独”主张的坚定信仰者，即所谓“台独基本教义派”，他们是民进党支持群中的中坚力量，也是支持群中最活跃、最大声、最坚定者。在选举时，他们出钱出力，在办活动时，他们组织群众“撑场子”，他们甚至也是“台独”主张的坚定传播者。民进党的两岸政策事实上受到了他们的牵制，民进党政治人物为了选举利益的需要不敢放弃“台独”这个基本的工具，正是“台独”意识形态导致民进党把握不了两岸

经济交流的脉搏，“把复杂的经济选择题，简化为单纯的政治是非题”。^①两岸经济问题被高度政治化。

2. “台湾主体意识”的普遍化与台湾社会中统“独”结构是民进党在两岸关系和平发展中扮演负面角色、发挥消极作用的社会根源

李登辉主政12年与民进党执政8年对台湾政治社会所造就的最重要的深刻影响是，台湾政治社会中强调“台湾优先、台湾第一”的“台湾主体意识”得到了极大的强化，具有相当广泛的社会民意基础。即使是在二次政党轮替后，“台湾主体意识”依然高涨，台湾社会的统“独”结构依然没有发生根本性转变，在此情况下，民进党的“台独”政治路线也就难以发生根本性的改变。特别需要注意的是，民进党与国民党在两岸政策上的分歧有其深刻的社会根源。当前台湾社会事实上存在着两种集体的“焦虑”：一种是害怕台湾被全球乃至东亚隔绝孤立的焦虑，期待借由两岸僵局的打破，来打开台湾经济布局的活路，这一方以马英九团队与国民党为代表，他们是岛内推动两岸经济走向整合的积极性的力量，占台湾社会的主流；而另一种则是恐惧台湾被大陆“并吞”的焦虑，害怕因为两岸之间的快速互动与整合，让台湾的未来命运陷入“中共的掌控”，这一方以民进党与“台联党”为代表，他们并不代表台湾社会的主流，但确实也是台湾社会中的一股重要的政治力量。“这两种集体焦虑，正是台湾当前蓝绿政治对立的平行线”。^②

3. 台湾政局中严重的蓝绿对立与政治意识的“二元化”结构是民进党在两岸关系和平发展中扮演负面角色、发挥消极作用的政治因素

由于民进党执政期间强力推行了“非蓝即绿”的“二元化”结构的政治意识，国民党则采取了两岸的开放政策措施，民进党出于政治斗争的需要，就一定要站在国民党的对立面，从而两岸政策上的分歧成为民进党与国民党、蓝与绿两方政治力量斗争的焦点。首先，出于巩固社会基础、凝聚绿营士气、谋求重新崛起的需要，民进党需要全力反制国民党对大陆开放的政策，牵制其改善两岸关系的努力，甚至以频繁的街头抗争运动施加压力，阻挠与破坏两岸关系的和平发展。台湾学者邵宗海称：民进党“作为在野阵营，他们不会帮助国民党去铺平两岸的康庄大道。更何况统‘独’

^① 台湾《中国时报》，2009年5月25日。

^② 台湾《中国时报》，2008年11月3日。

意识的作祟，他们只会采取更激烈的抗议行动”^①。其次，出于阻止国民党通过两岸关系的和平发展获得新的政治资源的需要，民进党要利用泛绿民众对两岸交流的恐惧心理，利用马英九“外省人”的身份，不断挑起两岸政策“卖台”与“爱台”的争议。第三，由于蓝、绿在两岸政策议题上的争议涉及“朝野”有关台湾前途的原则立场，关系到“朝野”政党本身的生存发展，双方不易达成共识，更不可能轻易做出妥协，这就决定了双方斗争的激烈性和尖锐性。

4. 蔡英文的基本政治立场使然

蔡英文有所谓“理性”、“女性”与“知识性”的桂冠，与民进党的历史不悠久，似乎与“台独”主张也无瓜葛，但不可忽视的是，蔡英文是李登辉“特殊两国论”的幕后推手，也是陈水扁执政期间民进党当局两岸政策的“守门神”。蔡英文虽可能不是“激进型台独”，但却可能是“稳健型台独”的坚定信仰者与实践者。从蔡英文就任民进党主席后民进党两岸政策的发展动向来看，不难发现这一点。

四、两岸和平发展中民进党 “作用消极化”的影响

1. 民进党在两岸热络的交流中“被边缘化”，在政党竞争中居下风

两岸和平发展中的交流，不仅涵盖经济、文化、社会与人员往来等多层面，而且涉及政党、政策等低政治要素，作为台湾政局中重要的政治力量，在这样频繁与普遍的两岸交流潮流中“缺席”，无疑使两岸关系的任何进展与成就都成为执政的国民党与马英九的专利，民进党丧失了两岸关系上可资运用的资源与能量。郭正亮对此忧心忡忡：民进党只在台湾“抗议中国打压，不与中国正常往来，只凸显两岸交流弊害，不掌握两岸双赢契机，也等于把两岸主导权完全交给国民党，让国民党成为与中国打交道的唯一明星。不专攻经济，不经营两岸，等于自外于台湾政治的两大主流。如此被动防守，如此每况愈下”^②，也使民进党在与国民党的竞争中处于下风。

2. 民进党在两岸政策上陷入困境

由于坚持一味反对的立场，民进党在两岸政策上提不出任何积极性的有

^① 邵宗海：《两岸关系回顾与展望》，澳门社会进步协会：《九鼎》，2009年第1期，第92页。

^② 台湾《中国时报》，2009年5月25日。

作为的正面论述，即使是面对两岸人员交流，民进党除了强调“主权立场”外，提不出两岸互动的具体的行为准则，其政策就表现为左支右绌，尤其是“三个凡是”的政策使民进党的发展“穷途末路”，即：凡是马英九当局的两岸开放政策，民进党都反对；凡是有利于两岸交流的政策，民进党都认为是对台湾利益的伤害；凡是可能使两岸越走越近的政策措施，民进党都反对去做。这样的政策作为，使民进党的两岸政策越来越保守，越来越与台湾及两岸的社会发展相脱节，“民进党在两岸互动不但完全陷于被动，甚至还陷入‘计划赶不上变化，口水比不上油水’的尴尬处境”。^①

3. 民进党的社会基础愈益狭小，发展前景堪忧

随着两岸大交流、大合作、大发展时代的来临，台湾社会民众与两岸关系的关联度越来越紧密，越来越多的台湾民众将从两岸关系和平发展中得益，而民进党在两岸和平发展中坚持做反对者、发挥消极作用的角色，将使民进党不仅丧失中间选民，而且逐渐失去一般民众的支持，社会基础不能扩大，而是愈形狭小。

4. 进一步引发台湾政治社会内部的对立与冲突，内耗使台湾社会付出巨大成本

民进党在两岸政策上坚定的反对立场，虽无法根本逆转马英九的两岸开放政策，但有可能形成一定的牵制，分散马英九团队的执政力量。马团队主管大陆事务的成员曾戏称：“陆委会”有70%以上的时间与精力是花在了台湾社会内部（包括与民进党）的沟通上，而不是放在与大陆的沟通与谈判中。

五、两岸和平发展中民进党角色的发展前景

1. 民进党拥有在两岸和平发展中发挥积极作用的潜力与条件

暂且不论民进党在过去30年中，曾经推动过“老兵返乡探亲”运动，为两岸关系的发展起过积极性的作用，即使是8年执政期间，民进党也推动过多项有利于两岸发展的积极性的政策措施，如“小三通”、“台商春节包机”等。民进党自称是“拥有执政经验的在野党”，无论如何，通过8年执政，民进党培养了若干的两岸政策人才，虽难以与国民党的“人才济济”

^① 台湾《中国时报》，2009年5月25日。

相媲美，却也是民进党的一笔不小的资产，包括现任党主席蔡英文，不仅担任过台湾方面大陆事务机构负责人，甚至担任过台湾行政机构副职，无疑是民进党正确与正面处理两岸政策的重要资产与资本，也完全可以让民进党在两岸和平发展的潮流中发挥积极性的作用，而不是只做“为反对而反对”的消极性的破坏者的角色。民进党籍前“立委”郭正亮明确指出：只有“两岸政策转守为攻”，才是“民进党振兴之道”。^①

2. 两岸和平发展的趋势与潮流为民进党改变政策提供动力

自2008年5月以来，两岸和平发展所取得的成果，不仅让两岸民众尝到了“甜头”，感受到和平发展的好处，而且也令国际社会称赞不已，认为两岸和平稳定的态势有利于亚太地区的和平稳定，有利于国际社会的合作双赢。两岸民众对此也是感同身受。就连民进党许多支持者、民进党不少党公职人员也纷纷自愿加入到参与两岸交流与合作的潮流中来，如高雄市长陈菊访问北京与上海，云林县长苏治芬到北京推销农产品，等等。对此，民进党的明智之举，无非是顺应这样的历史发展潮流，积极性的应对之策是“有所作为”，支持或者鼓励党公职参与两岸交流热潮，甚至根本改变追求“台独”的立场，以为与大陆开展政党交流撤除障碍，创造条件，只有这样，才能不让两岸和平发展为马英九团队所“垄断”，也才能让民进党一起来分享两岸和平发展的“红利”。

3. “范、许事件”透露民进党两岸政策持续僵化的动向

2009年7月27日，民进党中央评议委员会二度开会，改变原先做出的对范振宗、许荣淑两人停权3年处分的决定，正式开除范、许两人的党籍。

蔡英文执意开除范、徐党籍，并不能巩固蔡英文在民进党内的领导权威。原因：一是民进党的派系属性决定了党龄时间不长、浅资历、且不属于任何派系的蔡英文要成为民进党实质领袖相当困难，一年多来的表现也没有在民进党内确立领导权威；二是蔡英文无力也不敢领导民进党与陈水扁的贪腐做切割，从而无法真正开启“没有陈水扁的民进党时代”；三是蔡英文既要反对马英九的两岸开放政策，却无法不让更有影响力的高雄市长陈菊不“登陆”，也不能让云林县长苏治芬不到北京“卖水果”，而是拿已是党内政治中的“边缘人”范、许开刀做其两岸保守政策“祭品”，这当然无法让社会信服。

^① 台湾《中国时报》，2009年5月25日。

蔡英文拿范、许开刀实质上是为了维护其两岸政策上的保守路线。问题是开除了范、许就能够延续其“为反对而反对”的两岸政策？如果民进党保守的两岸政策是正确的，应该不让党员到大陆交流，如何有范、许包括陈菊等纷纷到大陆？蔡英文又如何解释范振宗提出的蔡英文家人也有在大陆做生意的指控？问题当然不在于蔡英文家人（包括民进党的许多人）与大陆有无来往，而在于有来往是正常的，不来往才是不正常的，限制来往尤其是错误的。蔡英文执意开除范、许党籍，让人们看到的是蔡英文可能将延续其保守、僵化的两岸政策，这将让许多中间选民对蔡英文与民进党更加失望。

民进党发展的瓶颈

北京联合大学台湾研究院 陈 星

自 2008 年在台湾地区领导人选举中败选以来，民进党一直在发展路线和发展方向上举棋不定。而身陷弊案危机的民进党前领导人陈水扁为了与司法周旋，不断将手伸进民进党的决策核心，力图影响民进党的权力版图，最大限度为自己的司法案件寻求奥援，更使该党未来的发展方向迷离不清。就目前的情况看，民进党未来的发展面临着几个比较突出的瓶颈，如不解决这些问题，要想恢复元气会相当困难。

一、困难重重的价值重建

民进党在发展过程中，一直标举“清廉”、“民主”、“本土”的旗帜进行政治动员。但是 20 多年的发展历程展现出与民进党道德宣示截然不同的结果。民进党的各个核心价值要么不断流失，要么出现了相当大程度的异化。

2000 年以前，民进党鼓吹“政治清廉”最为卖力，其在 2000 年的“总统”大选中更是将“反黑金”作为竞选文宣的主打议题，极力突显“清廉、改革”的形象。但是民进党上台后的短短几年时间内，陈水扁当局的“黑金化”程度比之国民党时期有过之而无不及，速度则远远超过了国民党。从陈水扁家族和民进党高层爆出的弊案来看，牵涉数额触目惊心，寻租手法匪夷所思，充分显示民进党所谓的“清廉”诉求已经破产，其所蕴含的道德约束力在陈水扁身上已经荡然无存。

同时，民进党的另外两个核心价值“民主”和“本土”则扭结在一起，以异化的方式表现出来。民进党组党 20 多年来，不断建构“本土化”论述。在某种程度上来说，民进党是“本土”论述的最大获益者。民进党一贯以“本土政党”自居，族群动员是其政治动员的主要手段之一。

本土认同本来无可厚非，但是台湾的不同之处在于“本土认同”在刻意炒作下取代了“国家认同”。民进党利用“本土认同”的建构，以“爱台湾”与“不爱台湾”的简单二分对立诉求，动员起泛绿民众纯朴的情感支持，使民进党的发展空间不断扩大。可以说，民进党真正能动员起泛绿民众的口号是“本土”，而不是“台独”，虽然两者有着极强的关联性。

经过民进党“本土性建构”之长期、有差别价值观念引导，台湾社会的历史记忆已经被刻意地筛选和过滤。同时，经过无数次选举的政治社会化作用，台湾民众、特别是泛绿民众对若干政治问题已经有了无须反省的刻板认知。于是在民进党与基本支持者之间形成了互相绑架的局面，进而形成了共犯结构。对泛绿民众来说，无论陈水扁是否贪腐，都是“本土”政治的一个符号，是已经超越了政治道德而必须维护的政治图腾。这种结构是影响民进党自身反省和内部政治生态调整的最大阻碍力量。

可以看到，一直到现在，民进党反对两岸关系和平发展和两岸交流扩大的主要诉求依然是“本土性”和与此相对应的“台湾主体性”。这显示出民进党对长期以来“本土性”建构的信心和对“本土性”理念的依赖。在“本土”认同的护卫下，甚至绿营大老如施明德者也失去了对“本土”政权批判的正当性。就目前形势而论，只要民进党坚守住“本土”的路线与诉求，无论是谁，都难以有效掌控对民进党批判的话语权。

在民进党的发展过程中，“本土”认同经过包装，成为“台独”路线的外显形式。民进党所追求的“本土化”，是以排除大陆 13 亿人民对台湾的主权为基本前提，以“公投”的形式民主为基本诉求，目标是实现“台独”。这是民进党在“台独”转型问题上屡兴屡废的根本原因，而且，所谓民进党的“台独”转型，也并不是放弃“台独”路线，只是在如何实现“台独”的问题上有所调整而已。

民进党的民主诉求也已经和民主的终极价值关怀南辕北辙。民进党组党初期，其诉求主要是反对国民党的专制统治，改变本省人在整个权力分配体制中边缘化的局面，所以其民主诉求在当时尚具有普遍关怀的意涵。但是在经过了李登辉 12 年的操作，特别是 2000 年民进党上台后，外省人在台湾的政治舞台上已经边缘化。在这种情况下，民进党的民主诉求没有向实践民主普世价值，即加强对“人”的观照的方向转化，反而蜕化成为维护权力的工具。

民进党核心价值的流失在客观上对民进党形成了筛选机制，一批坚持基

本价值的核心人物，如许信良、施明德、林义雄等先后退出民进党，从而加快了民进党沉沦与蜕化的速度。这一趋势又反向加速了民进党的核心价值流失。

民进党依然没有摆脱在“本土”和道德之间进行两难选择的困境。民进党目前的选项是选择前者。在民主价值和清廉诉求逐渐被剥离后，民进党现在只能固守具有强烈“台独”意涵的“本土化”诉求，但是这种“本土化”诉求却越来越难以为继。一方面，经过贪腐案件的冲击后，“本土”诉求的动员力已经明显下降。也就是说，在民进党诉求中存在的“本省人代表本省人利益”的神话已经被戳破了，本省人与政治正当性的强固联结也已经被拆散了。另一方面，由于两岸关系的发展，和平发展已经成为海峡潮流与两岸民众的共识，两岸交流必定会日益加强，两岸之间也必然日益走向开放，而以封闭与对抗为基本特征的民进党“本土化”诉求如果不调整方向，必然会与时代发展的主流越来越远。按照民进党前“立委”李文忠的说法，“民进党不能再用屁股对着中国（大陆）”。在两岸关系快速发展的今天，民进党以“主权”利益为包装的“本土化”诉求显得越来越空洞和不切实际。

价值和诉求是一个政党的灵魂。民进党未来如何重建价值，找到让民众感动的力量，是影响该党未来发展的关键问题。

二、派系整合道路漫长

派系共治是民进党的一大特色，是民进党在组党后能够迅速崛起的一个重要原因。派系共治在协调内部矛盾、凝聚民进党内部力量方面发挥了重要作用。派系运作的公开化和制度化，保证了民进党在若干重要问题上可以通过妥协和折冲达到有限的一致，避免了党的分裂。事实上，民进党的各项政策基本上都是派系斗争与相互牵制的结果。

派系共治局面的形成是由民进党内的政治生态决定的。民进党刚组建时仅是一个反国民党统治的联盟，内部各种政治观点交错杂陈，即使是同一政治理念，也存在着不同路线的争执。另外，民进党内部的政治势力从党外时代发展而来山头林立，需要一个能够缓冲矛盾的机制，派系共治结构于焉产生，并发挥了一定的整合功能。

民进党上台以后，党内的政治生态发生了巨大变化。民进党的上台意味

着国民党时期存在的“党国同构”的政治结构解体，民进党在作为一个选举机器与作为一个利益和资源分配机制之间的矛盾一直没有解决。经过激烈的决策竞争之后，陈水扁将民进党统合进了“总统府”，即扁通过自己手中所掌握的诸多政治资源作为政治酬庸，笼络了相当一部分民进党内的支持者。这种情况的出现导致了两个方面的结果，一是民进党派系作为利益协调的功能在“总统府”的冲击下已经日益退化，其存在的必要性也越来越小；二是作为新的权力和利益分配中心，“总统府”的地位已经到了不容撼动的地步。

陈水扁执政8年给民进党带来的影响现在依然左右着民进党的派系生态发展方向。

首先，陈水扁造就的强人政治文化阻碍了派系活力的恢复。陈水扁当政时期，越是听话的人越是能得到扁的重用，所以民进党有理想与有坚持者要么出走，要么是被忽略和压制而不能发出自己的声音。经过8年筛选，劣币驱逐良币，党内基本上已经形成了官僚化的强人文化，按照蔡英文的说法就是，“经过8年执政，党内上下开始习惯党主席说了算的模式，所有人习惯听命一人支配”。而党内批评蔡英文“太软弱”的人大都也基本上是基于这样一种心态。在这样的氛围中，民进党的派系文化要想恢复到执政前的状况，是相当困难的事情。因此，民进党内有人认为可以通过恢复以前派系共治的局面来挽救民进党，根本是开错了药方。

其次，扁的沦落引发了整个“美丽岛世代”的衰落，所谓的吕游苏谢等“四大天王”不可避免地会随着陈水扁政治地位的衰落而淡出历史舞台。虽然这些“天王”们依个人情况不同，淡出的速度会有所差异，但“天王”逊位确实是一个趋势，相应的，派系重组也不可避免。不过可以预见的是，这个过程一定会充满激烈的斗争。

目前在民进党内，许多人尚未走出“天王”的迷思，在年底的县市长选举中，要求拱“天王”出马的声音此起彼伏，真给人今夕何夕的感觉。也许这些人忘了，此“天王”已非彼“天王”了。其实，这些声音多数具有派系的背景，这种情况不过反映了党内不同派系、不同世代政治势力之间角力的情况布局，也可以认为是民进党世代更替和权力更大规模重组的前奏。

在民进党“四大天王”中，吕秀莲由于没有自己的班底，依然走边缘路线，想利用办报的方式扩大自己的影响力，但是在注重基层实力的民进党

中，这种方式很难为她带来更多的政治资本。谢长廷在 2008 年败选后声称自己退出政坛，现在基本上处于沉潜状态，未来即使能够“拔剑再战”，而面临扁系的强力反对，恐怕困难会相当大。游锡堃则由于离开权力中心已久，再加上本人政治魅力不够，能保持住旗下基本政治力量不消散已经不容易了。在“四大天王”中被普遍看好的苏贞昌，在民进党派系重组的过程中保持着低调，虽然到现在为止还没有发现贪腐问题，但由于和扁的关系太过密切，未来能否代表民进党出战 2012 年的最高领导人选举，还是个未知数。

至于一贯被人称为战斗力最强的“新潮流系”，因为在党内树敌太多，动辄得咎，不得不低调行事。同时，由于受到扁执政 8 年的结构性冲击和派系解散的打击，“新潮流系”早已今非昔比。2008 年“新潮流”以“台湾新社会智库”的名义重新运作，但是其运作机制的紧密程度已经大不如前，要想以这样一个平台恢复战斗力基本是不可能的。

蔡英文现在如果要整合派系，面临的最大挑战就是如何处理陈水扁在党内留下的庞大政治结构。可以说，在民进党内，根本不存在与陈水扁切割的问题，因为几乎所有人都和陈水扁切割不了，如果强行切割，势必在民进党引发一场规模空前的政治地震，甚至可能会引发民进党的分裂，产生该党难以承受的重创。但是，如果与扁及扁系势力不进行切割，民进党的路线调整、价值诉求、主流论述等方面的调整与检讨根本无法展开，该党要实现振衰起弊、重整旗鼓的目的，根本没有可能。

蔡英文采取的是渐进式切割的办法，力图以伤害最小的方式与陈水扁及其派系作出区隔，尽量避免与扁系势力直接决裂，毕竟陈水扁的势力现在党内依然占据着许多要津，如果贸然切割，一定会引起强烈的反弹。所以，蔡英文宣称，“陈水扁是民进党的一部分”，对于他对民进党和台湾社会造成的伤害，“民进党只能概括承受”，同时，也呼吁陈水扁一家要勇于面对司法，将自己的问题说清楚，给民众一个交代。

但对于陈水扁现在及以后的政治行为，民进党不可能“概括承受”，所以蔡英文在与扁区隔的问题上态度逐渐明朗。扁办许多挺扁的重要活动，蔡都选择不参加，对于扁家的弊案，蔡一方面指责“司法不公”，同时又强调党中央“只会声援，不会辩护”。蔡的做法激起了扁的不满，双方的隔空交火也屡有发生。未来随着扁蔡之间矛盾的加剧，冲突还会逐步升级。但是以蔡的基本策略来看，斗争与折冲会交替进行，民进党会与扁保持“斗而不

破”的基本局面。

清理扁系势力不可能短期内竟其全功，而是要经过一系列选举的淘洗作用，将扁所遗留下的派系结构及政治势力逐步清除出民进党。从这个意义上说，年底的县市长选举对蔡英文和民进党意义重大，不仅是蔡英文能否继续担任党主席的问题，而且是民进党内部政治结构调整的问题。从另一个角度说，蔡英文“优柔寡断”的性格未必不可以看作是一种策略，这样做其实是将社会和支持者对陈水扁的压力转移到民进党内，利用这股力量进行内部改革和派系势力的重新整合。如此既可以减少党务改造所遭遇到的阻力，也可以在这个过程中唤回支持者对民进党的信心。

依情势而言，蔡英文对民进党内部的派系整合有一个先后次序，先是清理扁留下的强大政治结构；然后是整合各个派系的力量，对民进党进行改造；接下来才是拔擢新人，进行世代交替，谋求民进党的长期发展。目前第一步工作才刚开始，成功与否也未可知，派系整合工作显然是任重道远。

三、党内精英甄补体制的变化及影响

民进党在长期的发展过程中，以选举为导向，形成了相对有效的党内精英甄选制度。由于民进党内个人奋斗的政治文化盛行，加上台湾政坛的选举本位特点，民进党内部权力争夺异常激烈和残酷。党内的精英甄补机制是为平衡内部的政治竞争而设，其中最有效的是党内公职提名制度。以党内投票和民调相结合，将民意支持度最高的政治精英甄选出来。影响所及，民进党精英的更新换代非常快。许多一度执民进党发展方向之牛耳的风云人物，由于政治理念和行为操作的不当，很快失去基本支持，失去了政治舞台。相反，另外一些善于作秀、善于煽情的政治人物和形象较好的新生代政治人物则由于容易得到民众的认同而快速崛起。

经过不断改进，民进党的提名制度在党内利益协调过程中实现了相对公平。在民进党的候选人提名作业中，引起的争执比较少，从而一定程度上维系了党的团结，避免了内部相残。同时，这种制度也保证了在初选中失利者即使脱党参选，也很难将选票带出民进党。也就是说，经过提名程序而出局的参选人，如果不愿接受在党内初选中失败的现实进而脱党参选，往往在选举中失去政党支持者的认同。因此，在民进党的历史上，脱党参选者众，其中不乏重量级人物，如前民进党主席许信良、施明德、创党元老朱高正等，

但是鲜有成功者。

在一切以选举胜利为前提的考量下，民进党的精英甄补机制保持了相当的弹性，甚至为了胜选可以对既有制度进行颠覆性的改变。2000年“总统”、“副总统”候选人提名的过程就是一次例外提名的典型例子。原有的提名制度被冻结，而适应形势的新的提名制度则很快被炮制出来，陈水扁以后来者的人气战胜许信良成为民进党的候选人。这种灵活的制度调整和民进党在这个问题上的共识，是当时的国民党所没有办法比拟的。

但民进党上台后，党内的精英甄补机制却有不断弱化的趋势，陈水扁利用不断增加的政治权威逐渐对党内精英甄补机制进行干预，并在一定程度上导致了既有模式的改变。最突出的例子是2006年县市长选举中台北县长候选人的产生过程。本来，李应元起步较早，但是罗文嘉一出，李应元却被劝退，原因仅是罗文嘉是扁的“嫡系人马”。

民进党精英甄补机制的改变对民进党的发展产生了许多重要的影响，至今尚未完全被认识到。首先，陈水扁利用精英甄补机制建构了庞大的派系势力。由于扁手中握有大量行政资源，所以民进党内求官求财者迅速聚集在陈水扁周围，将党内的政治理想主义者排挤出了权力核心。这批政治势力影响力之大，在今天民进党的保扁运动中可见端倪。其次，这种机制的改变也造成了民进党人才凋零的局面。民进党一度以人才济济著称，但是在最高领导人选举中败选、“四大天王”势力衰退之后，却出现了人才匮乏的局面。改变后的精英甄补机制形成了人才过分依赖派系的情况，一旦派系式微，人才难免凋零。这种局面在民进党失去政权以后表现得更为明显。人才问题无疑也是民进党能否重新崛起的一个重要关节点。

重建价值、整合派系、培养人才是民进党目前面临的三个比较大的挑战，能否处理好这三方面问题，是民进党未来能否逐步恢复在台湾政坛地位与政治版图的关键。

民进党的发展动向及其 两岸政策走向

上海交通大学台湾研究中心 林 冈 万东青

台湾第二次政党轮替后，民进党的发展动向及其大陆政策的走向，引起了人们的关注。民进党的执政失败，将对其派系结构产生何种影响？民进党能否在2009年的县市长选举中力挽败局？民进党有无可能再次转型？其大陆政策走向如何？本文拟对这些问题予以浅析。

一、维持以苏、谢为主导的派系共治结构

蔡英文当选民进党主席后，试图维持派系共治的结构，迟迟未与深陷弊案的陈水扁切割。但随着陈水扁案子的明晰化和2009年县市长选举的临近，民进党中央不得不采取相应措施。其一是以“新潮流系”的大老吴乃仁取代了“美丽岛系”的王拓，担任“中央党部”的秘书长，^①借助该派系的力量，投入选战。其二是在提名台南县长候选人问题上，蔡英文终于摆脱了初期投鼠忌器的思维，在与陈水扁关系密切的陈唐山的内部民调居高不下且又外泄的情况下，毅然决定由“谢系”的李俊毅参选，以此与陈水扁切割，并防止叶宜津以辞任“立法委员”，换取陈水扁对其参选台南县长的支持，堵住了陈水扁东山再起的机会。^②对此，民进党县市长提名小组组长叶国兴公开表示不满，陈唐山表示要参选到底，叶宜津表示不会动员其资源支持李俊毅，游锡堃表示既然苏贞昌可以回锅参选台北县长，陈唐山也有理由回选

① 吴乃仁对出任秘书长一职，兴趣不大，但在林义雄等大老的劝说下，被迫接受了该职。作者个人访谈，2009年4月28日，上海。

② 扁的如意算盘是以此为由，让自己补选“立法委员”，继续发挥在政坛的影响力。

台南县长。^① 民进党内部的这些异议，不但为台南县长的选情投下了重大的变数，而且也意味着民进党可能再次分裂。

从民进党提名参选 2009 年台湾县市长选举的候选人的背景，也可以看出民进党内派系的消长变化，已经由陈水扁时期以“正义连线”为主，“新潮流系”和“福利国连线”为辅的派系共治演变为以“新潮流系”为主的派系共治格局。截至 2009 年 5 月间，已经获得民进党中央提名的 14 位候选人中，派系色彩较为明显的有属于游系的林佳龙（参选台中市长）和林右昌（参选基隆市市长），^② 属于谢系的苏治芬（寻求连任云林县长）和李俊毅（参选台南县长），^③ 和属于新潮流系的赖清德（参选台南市长）、林岱桦（参选高雄县长）和曹启鸿（寻求连任屏东县长）。^④ 苏贞昌本来可望获得民进党提名，竞选台北县长。但台北县、台中县、台南县、市和高雄县的升格可能，为上述提名增加了变数。游锡堃希望由东吴大学政治系助理教授徐永明参选台中县长（1997 - 2001）、东吴大学政治系主任罗致政参选苗栗县长，以及由台湾智库执行长郑丽君和三立电视台大话新闻主持人郑弘仪出马竞选公职的建议，看来均无法实现。^⑤ 2008 年选举期间担任谢长廷竞选总干事的李应元的未来动向亦不明朗。从民进党新世代人士的卡位之争，可以看出党内派系的消长变化。

二、2009 年县市长选举难扭颓势

从民进党执政的六个县市来看，执政历史较长的有台南县（1993 年至今）、台南市（1997 年至今）、高雄县（1989 年至今）和屏东县（1989 - 1993，1997 年至今）。嘉义县和云林县在 2001 年和 2005 年始由民进党执

① 《游锡堃谈选举：民进党的大敌是自己》，中国评论网，2009 年 3 月 26 日，<http://cn.chinareviewnews.com/doc/1009/2/2/8/100922815.html?coluid=7&kindid=0&docid=100922815&mdate=0326083452>。

② 林佳龙本属“扁系”，在游锡堃任“行政院长”时加入其团队，在游任民进党主席时，又担任秘书长，故被归为“游系”。林右昌在游锡堃任“行政院副院长”和“行政院长”时，任其幕僚，当属“游系”。事实上，所谓“扁系”和“游系”没有根本区别。

③ 林聪贤在谢长廷 2008 年竞选台湾地区最高领导人时任宜兰县竞选总部总干事。

④ 其他已被提名的候选人包括林聪贤（宜兰县）、彭绍瑾（新竹县）、刘俊秀（新竹市）、翁金珠（彰化县）、涂醒哲（嘉义市）、刘权豪（台东县）和蔡见兴（澎湖县）。尚未提名的为台北县、桃园县、苗栗县、台中县、南投县、嘉义县、花莲县、金门县和连江县。

⑤ 《游锡堃谈选举：民进党的大敌是自己》。

政。在这六个县市中，屏东县和云林县均由现任县长寻求连任，具有执政优势，除了台南县外，嘉义县的变数可能大些。由表 1 可见，民进党执政历史较长的还有台北县（1989 - 2005）、宜兰县（1989 - 2005）、新竹县（1989 - 2001）和彰化县（1989 - 1993，2001 - 2005）。民进党能否夺回其曾长期执政的宜兰县，是重要的观测指标。

从表 2 可以看出，民进党在历年县市长选举中的得票率基本都维持在 41% 到 45% 之间，国民党一般维持在 42% 到 47% 之间，唯有在 2005 年，由于中间选民对民进党执政失败的唾弃，使“泛蓝”的选票由 2001 年的 47.4%（国民党的 35.1% 加上亲民党的 2.4% 和新党的 9.9%）上升为 50%，导致民进党在选举中的惨败。鉴于台湾县市长选举的周期性变化规律和国际金融危机对台湾经济的冲击，民进党有可能增加 1 - 2 个席位，但受到县市升格的影响，变数减少，台湾“北蓝南绿”、国民党占据地方执政优势的政治生态，短期内不会发生重大变化。1997 年民进党在地方选举中所形成的对国民党南北合围的格局，也不至于在 2009 年重演。就连民进党较有胜算的台北县，只要今年成功升格，就可以延期到 2010 年与北高两市一并选举，从而迫使苏贞昌因为距离 2012 年大选太近而弃选，使国民党届时免去一个劲敌，今年也可免去一场苦战。^①

表 1 1989 年以来台湾各政党及无党派人士在各县市执政情况分布表

	台北县	基隆市	宜兰县	桃园县	新竹县	新竹市	苗栗县	台中县	台中市	彰化县	云林县	南投县	嘉义县	嘉义市	台南县	台南市	高雄县	屏东县	台东县	花蓮县	澎湖县	金門县	连江县
1989	民	国	民	国	民	国	国	国	国	民	国	国	国	无	国	国	民	民	国	国	国	国	国
1993	民	国	民	国	民	国	国	国	国	国	国	国	国	无	民	国	民	国	国	国	民	国	国
1997	民	民	民	民	民	民	无	民	民	国	国	无	国	无	民	民	民	民	国	国	国	国	国
2001	民	国	民	国	国	国	无	国	国	民	国	民	民	无	民	民	民	民	亲	国	国	新	亲
2005	国	国	国	国	国	国	国	国	国	国	民	国	民	国	民	民	民	民	无	国	国	新	亲

注：“国”代表国民党人士，“民”代表民进党人士，“无”代表无党派人士。

^① 笔者访谈记录，2009 年 4 月 9 日，美国华盛顿。

表 2 1989 年以来台湾各政党在县市长选举中的得票情形

年份	国民党		民进党		亲民党		新党	
	得票率	席位	得票率	席位	得票率	席位	得票率	席位
1989①	56.1%	16	30.1%	6	尚未成立		尚未成立	
1993②	47.3%	16	41.2%	6	尚未成立		3.1%	0
1997③	42.1%	8	43.3%	12	尚未成立		1.4%	0
2001④	35.1%	9	45.3%	9	2.4%	2	9.9%	1
2005⑤	50.0%	14	42.0%	6	1.1%	1	0.2%	1

资料来源：台湾“中央选举委员会”。1989 年的数据源自网络维基百科和 Steve Tsang & Hung-mao Tien, eds., *Democratization in Taiwan* (Hong Kong: Hong Kong University Press, 1999), p. 88。其他数据源自台湾政治大学选举研究中心分年度表列的数据 (<http://vote.nccu.edu.tw/cec/cechead.asp>)。

三、民进党的转型困境

民进党在 2008 年两次选举中遭到惨败后，应该迅速与陈水扁切割，并

① 1989 年选举后国民党的执政县市为基隆市、桃园县、新竹市、苗栗县、台中县、台中市、南投县、云林县、嘉义县、台南县、台南市、台东县、花莲县、澎湖县、金门县和连江县。民进党的执政县市为台北县（尤清）、宜兰县（游锡堃）、新竹县（范振宗）、彰化县（周清玉）、高雄县（余陈月瑛）和屏东县（苏贞昌）。无党籍人士执政县市为嘉义市（张文英）。

② 1993 年选举后国民党的执政县市为基隆市、桃园县、新竹市、苗栗县、台中县、台中市、彰化县、南投县、云林县、嘉义县、台南市、屏东县、台东县、花莲县、金门县和连江县。民进党的执政县市为台北县（尤清）、宜兰县（游锡堃）、新竹县（范振宗）、台南县（陈唐山）、高雄县（余政宪）和澎湖县（高植澎）。无党籍人士执政县市为嘉义市（张文英）。

③ 1997 年选举后国民党的执政县市为彰化县、云林县、嘉义县、台东县、花莲县、澎湖县、金门县和连江县。民进党的执政县市为台北县（苏贞昌）、宜兰县（刘守成）、基隆市（李进勇）、桃园县（吕秀莲）、新竹县（林光华）、新竹市（蔡仁坚）、台中县（廖永来）、台中市（张温鹰）、台南县（陈唐山）、台南市（张灿洪）、高雄县（余政宪）和屏东县（苏嘉全）。无党籍人士执政县市为苗栗县（傅学鹏）、南投县（彭百显）和嘉义市（张博雅）。

④ 2001 年选举后国民党的执政县市为基隆市、桃园县、新竹县、新竹市、台中县、台中市、云林县、花莲县和澎湖县，民进党的执政县市为台北县（苏贞昌）、宜兰县（刘守成）、彰化县（翁金珠）、南投县（林宗男）、嘉义县（陈明文）、台南县（苏焕智）、台南市（许添财）、高雄县（杨秋兴）和屏东县（苏嘉全），亲民党执政县市为台东县和连江县，新党执政县市为金门县，无党籍人士执政县市为苗栗县（傅学鹏）和嘉义市（陈丽贞）。

⑤ 2005 年选举后国民党执政的县市为台北县、基隆市、宜兰县、桃园县、新竹县、新竹市、苗栗县、台中县、台中市、彰化县、南投县、嘉义市、花莲县和澎湖县，民进党的执政县市为云林县（苏治芬）、嘉义县（陈明文）、台南县（苏焕智）、台南市（许添财）、高雄县（杨秋兴）和屏东县（曹启鸿），亲民党执政县市为连江县，新党执政县市为金门县，无党籍人士执政县市为台东县（吴俊立）。

选择理性的中间路线，争取未来重新执政。从历史经验来看，1991年民进党在“国大代表”选举中因大肆鼓吹“台独”而失败，次年该党在“立委”选举中即淡化“台独”诉求，开始了建党后的第一次政党转型。1996年以彭明敏为代表的“基本教义派”，击败主张“大胆西进”的许信良，代表民进党参选“总统”，但面对李登辉中间路线的强势推挤，只获得21.12%的选票，进而诱发了民进党的第二次转型。时任民进党主席的许信良在1998年就提出，“台独”党纲已经成为民进党的历史性文献，台湾只要能维持现状，就是最大的赢家。陈水扁在1998年台北市长选战败北后也调整策略，以“两个华人国家”的提法，取代“一中一台”，民进党则于1999年5月通过《台湾前途决议文》，接受“中华民国”称号，变相地冻结了“台独”党纲，为未来执政铺路。这两次转型都曾一度为民进党开拓新的票源。^① 根据以往的经验，民进党在2008年的两次选举中，是因为受到“排蓝民调”和“正常国家决议文”的负面影响而遭到惨败，本应痛定思痛，进行第三次政党转型。然而，蔡英文在出任民进党主席后，却缺乏推动民进党再次转型的意志和魄力。蔡英文承认，她必须兼顾“基本教义派”和中间派的利益。^② 作为一个学者出身的政治人物，蔡英文对民进党内派系林立的斗争文化，至少需要一段的调适期。蔡英文既不想让陈唐山回锅参选台南县长，又将其纳入内部民调的范围，使陈唐山得以民意为依托，争夺提名权；甚至委派叶宜津寻求陈水扁的支持，使后者趁机要价，均说明了其政治经验的不足。

除了个人因素外，影响民进党选择中间路线的更根本原因是结构性和制度性的因素。从台湾的选票结构上来看，有一半选票是以统“独”议题为分野的，另一半选票则关注民生议题，与统“独”无关。与此相应，民进党的选票来自两个部分。一是支持“台独”的铁票，二是中间选票。支持“台独”的铁票，固然不可能转化为支持国民党的票源，但可能因为民进党走中间路线而流失，而转而支持其他奉行“基本教义”的党派（如当年的“台联党”）或人士。民进党在推动政党转型以争取中间选票时，不得不权衡所得是否可以超过所失。从台湾的选举制度上来看，2008年“立法院”选举采取的并立式单席选区两票制，对73席“区域立委”和34席“不分

① 林冈、储俊庚：《民进党执政失败的根源探析》，《台湾研究》2008年第6期，第27页。

② 笔者个人访谈，2009年4月7日，美国华盛顿。

区立委”分别按照简单多数制和政党比例代表制选举产生。结果民进党以38.2%的“区域立委”得票率，分到73席中的13个席位，同时以36.9%的政党得票率，分得34席“不分区立委”中的14个席位。^①两者相加，不到“立法院”总席位的24%，大大低于其实际得票率。尽管选举制度改革，是国、民两党在2004年为对付小党联手通过的方案，但选票和席位的不对称性，是民进党的策士当初所始料未及的。民进党认为其民意基础无法通过代议机构得到合理的代表和陈述，只能诉诸直接民主途径，动员民众走上街头，影响公共政策的制定和执行。民进党在2009年2月间宣布2009年为台湾的“社会运动年”。在“民间国是会议”闭幕时，蔡英文一方面表示，民进党“立法院”党团要努力使两岸协商透明化，受到“国会”监督，另一方面又宣称，“民进党将推动全民直接参与两岸重大议题的权利与机制；并将‘民间国是会议’结论与社会运动连接，持续与民间团体沟通、对话，推动社会共识”。^②这意味着民进党的策略将游离于选举路线和街头抗争之间，民粹主义仍是其所凭借的重要工具。

对于这一策略的实际运用，民进党的公职人员和社会运动人士是分进合击，还是互别苗头，是值得观察的。民进党籍的嘉义县长陈明文2009年3月在民进党“中执会”上指出，民进党的大陆路线不应维持过去敌我分明的意识形态，应该因应时代转变修正。陈明文的说法，显然是出于挽救、振兴南部县市经济的考虑。去年夏天以来两岸交流不断升温，赴台旅游的大陆游客从最初的每日300多人，朝3000人的原定目标逼近。面对两岸关系的和平发展，民进党的闭关锁岛政策路线不但无法阻挡这一时代潮流，反而影响到民进党执政县市的政绩，明智之士势必要跟激进的“反中”情结切割，正确对待两岸关系。^③与此相反，对于民进党中央发动的“5·17呛马”大游行，“独”派大老辜宽敏、黄昭堂、黄昆虎、高俊明、姚嘉文等却出面号召中南部群众和本土社团留在高雄，参加另外一场“呛马”大会，从而引发了民进党中央与“独”派大老对社会运动主导权的争夺战，也暴露了蔡

① 还有6个原住民保障名额，按照一区多席的旧制选举产生。对此民进党人士林文程表示，让占人口2%的原住民，占有6个席位，高于全部席位的5%，不符合一人一票的民主原则。

② 蔡英文：《三月体检大陆政策，推全民参与机制》，中国评论网，2009年2月22日，<http://gb.chinareviewnews.com/doc/1008/9/4/2/100894283.html?coluid=7&kindid=0&docid=100894283>。

③ 《深绿县长要求检讨两岸政策反衬窘境》，《新华澳报》，2009年03月20日。引自中国新闻网，<http://www.chinanews.com/hb/news/2009/03-20/1610456.shtml>。

英文的领导危机。^① 民进党内路线之争的苗头，与其建党前的“党外公政会”和“党外编联会”之争及其建党初期的“美丽岛系”和“新潮流系”之争，有相似之处。民进党对2009年5月初台湾“立法院”修订《集会游行法》，采取“院内”杯葛和“院外”抗争相结合的方式。民进党籍“立法委员”为了杯葛议案的审查，将自己锁在会议室；邱议莹在“立法院”动手打人，还振振有词；这些都说明民进党难以摆脱以往的斗争心态。如果说，在上个世纪90年代初台湾“立法院”全面改选前，朱高正带头在“国会殿堂”大施拳脚还可凸显议事制度的不合理的话，那么，在选举制度改革、两次政党轮替后，民进党还以政治抗争代替理性问政，未免令人遗憾。

四、民进党的大陆政策走向

民进党在8年执政期间，一方面提出“新中间路线”，宣称两岸可以经由经济、文化统合走向政治统合，另一方面又否认一个中国原则和“九二共识”，鼓吹“一边一国”，推行“公投”、“制宪”、“正名”、“入联”等激进“台独”路线，在经济上限制两岸交流，在文化上推行“去中国化”，导致两岸关系呈现周期性的危机。台湾在2008年出现的第二次政党轮替，说明了主流民意是要求改善两岸关系的。但由于意识形态和选举政治的双重考虑，民进党对于国民党承认“九二共识”、促进两岸经济、文化交流、实现两岸“和解休兵”的中间路线，仍将以反对为主，不可能配合。

民进党的大陆政策，难免受到谋“独”拒统的意识形态的制约。民进党主席蔡英文对马英九率领行政团队遥祭黄帝陵大做文章，罔顾民进党执政时期也曾由“内政部长”遥祭黄帝陵的事实，既暴露了其为反对而反对的心态，也反映了民进党刻意与大陆保持距离的思维定式。台湾政党再次轮替后，吕秀莲曾考虑以《玉山午报》负责人的身份来访，但不了了之，可以感觉内部的压力之大，这与谢长廷在2000年夏天，一度想以高雄市长身份，在“一中两市”的框架下访问大陆而未果，颇有相似之处。面对两岸关系的迅速改善，民进党及其支持者在2008年11月，以暴力杯葛海协会会长陈云

^① 《蔡英文陷入空前的领导危机》，《中央日报》，2009年5月5日，引自中国评论网，<http://cn.chinareviewnews.com/doc/1009/6/0/2/100960293.html?coluid=1&kindid=0&docid=100960293&mdate=0505100342>。

林访台；2009年2月举办所谓“民间国是会议”，极力妖魔化CECA，以立场抗争与街头群众运动相配合的斗争方式，反对两岸签订CECA或EFCA，强力冲击马英九的两岸开放政策。民进党人士认为，陈水扁在其第一任期内就开放了金厦“小三通”，实现春节包机。在第二任期内，民进党当局也曾考虑开放陆资入台，在两岸旅游观光问题上，只要双方签署“大陆居民赴台交流协议”之类的协议本来也可开放，只是因为大陆方面拒不承认“中华民国”，而无法进行。这位人士还认为，如果谢长廷当选，“三通”不是问题。^① 以此看来，民进党对陈云林访台的抵制，可以说是属于为反对而反对的政治行为，完全不顾“三通”对台湾社会的整体利益。从更深的层次看来，民进党也是利用了台湾一部分中下层民众感受不到两岸经济交流好处的心理，刻意宣泄台湾的“主体”意识和自我封闭心态，将“反中”情结、“反商”情结和“反全球化”的“经济民族主义”情绪捆绑在一起，操纵意识形态上的左右问题与统“独”议题，以争取“左独”选票。民进党主席蔡英文在“民间国是会议”闭幕时表示，要对马英九行政团队的大陆政策进行总体检，戳破马团队依赖中国大陆挽救台湾经济神话的谬误，强调台湾若失去经济自主性，民众生活只会更痛苦、没希望。^② 这显然是在对中下层的选民喊话，塑造其代表中下层民众的政党形象，以期稳定自己的票源。

在涉外关系方面，民进党继续推行亲日政策，以此与国民党的对日政策相区隔。民进党人士认为，台湾20岁到29岁的青年人，对日本比对美国更有好感。民进党在对日交往方面，比国民党更有优势。鉴于美国乐见马英九执政后两岸关系的改善，民进党主席蔡英文在2009年5月访美期间，不惜“告洋状”，宣称两岸关系的最新发展将危及美国的利益。民进党这种借重外力影响执政党大陆政策的做法，在其他国家或地区，实属罕见。^③ 能否见效，则又另当别论。笔者相信，美国会审时度势作出符合其国家利益的决策。

① 笔者访谈记录，2008年3月7日，台北。

② 蔡英文：《三月体检大陆政策，推全民参与机制》，中国评论网，2009年2月22日。

③ 更早的例子是前“陆委会主委”吴钊燮利用去美国参加学术活动的场合，大批国民党，将岛内政争带到国际社会。

五、结 语

民进党失去政权后，既未能根本终结党内派系共治的乱象，也不能停止党内的路线分歧，其颓势恐非年底的县市长选举所能扭转。民进党在8年执政期间都不能实现转型目标，由“为反对而反对”的草根性在野党，转变为以“和解－沟通”为导向的精英型执政党，由激进、冒险的“台独党”转化为稳定两岸关系、对台湾前途负责的“中道”力量，以此看来，其在失去政权后，面对政治空间的紧缩和“基本教义派”的牵制，更难进一步转型，短期内也提不出务实可行的大陆政策。

从民进党目前所拥有的公职来看，跟其建党初期有相似之处。1989年民进党在“立法院”101名“增额立委”选举中，以29.9%的得票率，获得20.8%的席位；在县市长选举中，以30.1%的得票率，获得6个席位。现在民进党也只占有“立法院”的23.9%的席位和6个县市长席位，与20年前相差无几。所不同的是，民进党在2005年县市长选举和2008年“立法院”选举中的得票率均远高于当年。对于这一选票和席位上的落差，民进党是靠街头路线，寻求弥补，还是通过改善自身体质和心态，吸纳中间选票，增加公职数目？随着民进党的世代更替和台湾单席选区两票制的确立，民进党有无可能摆脱派系共治的传统？这些问题关系到民进党的未来发展及其两岸政策的走向，尚有待进一步观察。

国民党重新执政后的美国对台政策： 旧思维与新困境

浙江大学台湾研究所 孔小惠

2008年5月20日国民党重新执政后，两岸关系大幅升温，形成了大不同于民进党执政时期的新形势。与此同时，美国仍未放弃对台湾问题的介入。本文试图对新形势下的美国对台政策进行阐释，透视其蕴涵的战略思维，并分析其面临的困境。

一、国民党重新执政后美国对台海 局势的审视与介入

（一）美国对台海局势的重新审视

国民党候选人马英九上任后积极推动两岸关系的改善和发展，两岸关系出现了务实交流、积极发展的态势。在这种情况下，美国对台海局势及美台关系进行了重新审视。一方面，台海局势出现了一些受到美国欢迎的变化：

第一，两岸关系的平稳和更大范围的地区稳定。国民党重新执政后，两岸关系朝向积极的方向发展，这符合美国保持台海局势稳定的利益。卡内基国际和平基金会副总裁、美国前驻台代表包道格在与马英九会见时公开表示，华府“对目前的两岸关系是持欢迎态度，希望彼此能朝向正面方向持续发展，相信这不仅有助消弭亚太紧张局势、维持区域和平与安全，并有益于台湾的经济发展”。^①

美国新任总统奥巴马在其竞选期间明确指出，“强力支持两岸降低紧张关系，支持两岸建立更紧密联系”，并高度赞扬两岸在此方面所做的努力。

^① 《台海和平稳定架构影响巨大》，《澳门日报》，2008年7月31日。

国务卿希拉里访华期间亦明确表态，“支持和鼓励两岸和平发展”，“期待两岸关系有更大改善”。

第二，马英九比上任领导人陈水扁更为可靠，美台之间将重建互信。陈水扁执政时，由于缺乏基本的“外交”素养，不断挑战美国，给美国出难题。从“终统”到“入联公投”，让美国对这个“麻烦制造者”非常不满。美国认为陈水扁不值得信任，不是美国的“忠实盟友”。

作为哈佛法学院校友，马英九与美国外交事务机构保持着良好的联系。美国人认为他值得信赖，认为他的理性态度能够确保美台关系的平稳顺利发展，用美国前副国务卿阿米蒂奇的话说就是：“陈水扁难以捉摸，而马英九可以期待”^①。同时，马英九的“三不”论（不统、不独、不武），与美国两岸分治的一贯立场相吻合。因此，美国对马英九本人及“新政府”表示出“欢迎”与“祝贺”。小布什在马英九胜选当日以高规格具名发出声明，恭贺马英九赢得选举，指出这次选举提供了两岸沟通、接触、解决歧见的全新机会（fresh opportunity），并派“美国在台协会”理事主席薄瑞光等访台，敦促陈水扁“和平顺利”转移“政权”。

与此同时，台海局势也出现了一些令美国担忧可能会影响其战略利益的变化：

第一，两岸平衡向中国大陆方向倾斜。在马英九当选前的一个月，美国美中经济与安全审查委员会副主席卜大年与前副助理国务卿薛瑞福在其共同撰写的报告《巩固亚洲民主——21 世纪的美台伙伴关系议题》中声称：“中国日益强大的势力使北京有能力改变两岸军力的平衡，让 50 年来维系台海稳定，避免爆发严重冲突的动态平衡岌岌可危。”^②

2008 年 6 月 25 日，美众议院武装部队委员会在国会山就中国军力发展问题举行了听证会。美国国防部负责亚太安全事务的助理国防部长詹姆斯·辛恩作证时表示，两岸军力平衡在朝着有利于大陆的方面倾斜，“我们继续看到中国人民解放军进一步增加针对台湾的军事优势。我们在鼓励北京与台湾正面接触降低紧张局势的同时，也会密切监控是否采取进一步措施，让台

^① 《美对台海最新局势表示满意 担忧在亚洲遭排斥》，凤凰资讯专稿，http://phtv.ifeng.com/program/zhtfl/200807/0703_1687_632048.shtml。

^② Dan Blumenthal, Randall Schriver, “Freedom in Asia: A twenty First Century Agenda for The U. S. - Taiwan Partnership”, 来自美国企业研究院（American Enterprise Institute）网站，p. 1。

海的军事优势不会更倾向北京”^①。

美国乔治城大学外交学院教授罗伯特·萨特 2009 年 3 月 5 日发表文章称，美国虽然鼓励海峡两岸当前的和解，但中国大陆对台影响力快速增长，已使美国长期“维持区域平衡”目标无法实行，美国须全面检讨政策。他指出，台海现况为美国这个目标带来广泛的挑战，“根据美国政府接触的政策专家们的意见以及最近的发展现况，显示当前中国大陆拥有对台湾前所未见的影响力，而美国长期以来支持的‘台海平衡’这项概念，难再实现。”^②

2009 年 3 月 25 日，美国国防部发表 2009 年度《中国军力报告》，声称自 2000 年以来台湾海峡两岸的军事力量对比一直在朝着有利于大陆的方向演变，大陆军力的发展已经对台湾的安全构成新的挑战，称 2008 年台海关系的缓和并没有使大陆放慢针对台湾的军事现代化步伐，其对台湾的威胁还在增加。^③

第二，两岸关系的良好发展可能使台湾偏离美国的战略轨道。在两岸关系不断升温的情况下，台湾有可能偏离美国所设定的轨道，在战略上逐渐靠近中国大陆。2008 年 4 月，美国国会研究处发表了《台湾 2008 “总统”大选》的报告，该报告由外交、国防暨贸易部门的亚洲事务专家邓凯丽执笔。报告指出，美国一些观察家可能低估了 2005 年国民党高级官员访问中国大陆对国民党两岸思维带来的重大变化。从这种观点看，国民党对中国大陆的访问，可能会在国民党给台湾未来带来全新的、不同的选择中，存在着倾向带来的利益。有人担心，面对经济动力和台湾企业界的要求，国民党会与对岸和解，最终损害美国的区域利益。^④

第三，美国对台军售的经济利益可能被损害。《台湾 2008 “总统”大选》的报告还警告说，台湾可能会抵制美要其增加军费开支的压力。国民党的两岸思维发生了重大变化，“国民党以更坚定的立场面对美国压力或利

① James J. Shinn, “China: Recent Security Developments”, Testimony Before the House Armed Service Committee, June 25, 2008, p. 7. http://armedservices.house.gov/pdfs/FC062508/Shinn_Breedlove_Testimony062508.pdf.

② Robert Sutter, “Cross-Strait Moderation and the United States – Policy Adjustments Needed”, Pacific Forum CSIS, March 5, 2009.

③ Office of the Secretary of Defense, Annual Report to Congress: Military Power of the People's Republic of China 2009, http://www.defenselink.mil/pubs/pdfs/China_Military_Power_Report_2009.pdf.

④ 参见 Kerry Dumbaugh, “Taiwan's 2008 Presidential Election”, CRS Report for Congress, April 10, 2008, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS22853.pdf>.

益”。因此，“当美国要求台湾增加‘国防预算’时，台湾可能抗拒美国此一压力”，理由是花费太大、与对岸太过对立、对改善两岸关系没有助益。^①

（二）美国对台海事务的介入

针对美国在新的台海局势中可能面临的挑战，美国积极介入台海事务，以掌控台海局势，使其朝着符合自己利益的方向发展。

基于对当前台海形势的重新审视，美国最为担心的是美台关系的疏远导致美国在台湾问题上发挥的作用降低。《巩固亚洲民主——21世纪的美台伙伴关系议题》报告花大篇幅介绍台湾对于美国在亚洲和环太平洋地区利益的重要性，抱怨“台湾的困境也来自于国会渐渐不了解其重要性”^②。报告的中心议题即是劝导美国政府提升美台关系，加强安全、经济、军事、民主议程等方面的合作，建议美国政府“不要把美台关系置于中美关系的框架下。美台关系应该有单独的议程”^③。2008年6月19日，美国前国务卿赖斯接受《华尔街日报》采访，就马英九上台后的中国大陆—台湾—美国三方关系阐述看法，要点有二：一是表示“要确保让中国（大陆）明白，我们反对的不仅是台湾方面的挑衅举动，也包括中国（大陆）方面的挑衅举动”；二是表示美台关系本身有相对于两岸关系的独立性和重要性，“我们与台湾的关系也不差”，“要提醒大家，美国与台湾之间也有双边关系，我们希望看到台湾拥有真正的国际空间”。^④

在提升美台关系方面，美国方面的活动主要包括三个方面：一是重申“与台湾关系法”，强调美国对台湾的安全承诺。2009年3月24日，美国国会众议院无异议通过第55号决议案。该决议案的主要内容为：今年4月10日将是美国国会制订“与台湾关系法”30周年，自1979年实行的“台湾关系法”是维持台湾海峡和平、安全与稳定的重要依据，它确认台湾的未来应透过和平方式决定。决议案结论指出，美国众议院重申对“台湾关系法”的不变承诺，“台湾关系法”是美台关系的基石，众议院重申支持台湾民主

① Kerry Dumbaugh, “Taiwan’s 2008 Presidential Election”, CRS Report for Congress, April 10, 2008, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS22853.pdf>.

② Dan Blumenthal, Randall Schriver, “Freedom in Asia: A twenty First Century Agenda for The U. S. - Taiwan Partnership”, p. 4.

③ Ibid, p. 18.

④ Condoleezza Rice, Interview With the Wall Street Journal Editorial Board, June 19, 2008, <http://www.state.gov/secretary/rm/2008/06/106122.htm>.

制度，支持台美关系强化与稳固。

继众议院的决议案之后，30名美国联邦参议员25日联名致函美国总统奥巴马，请他一起肯定“与台湾关系法”立法30周年，共同继续支持台湾的自由、安全与繁荣。

二是积极支持台湾谋求扩大其“国际空间”。2008年4月29日，“美国在台协会”（AIT）台北办事处处长杨苏棣和马英九一起出席美国商会一场重要活动时公开表示，美国承诺“确保台湾有意义地参与国际组织的活动”。在过去一年中，在台湾以“中华台北”名义参与联合国专门机构活动问题上，美国表现出比以前更积极的态度。

三是继续实行对台军售，提高台湾军事能力。2008年10月3日，小布什政府不顾中方一再严正交涉，通知国会决定向台湾出售“爱国者-3”反导系统、“E-2T”预警机升级系统、“阿帕奇”直升机等武器装备，总价值达64.63亿美元。

奥巴马对小布什政府的对台军售持欢迎态度，认为对台军售是“对台湾防御需要的重要回应”，“和‘与台湾关系法’中规定的美国义务完全相符”。他说，“对台军售有助于台湾的防卫和海峡两岸健康平衡。”他拒绝对潜艇或F-16C/D战斗机进行任何评论，但仍然谨慎地把对台军售与台湾的防御需要联系在一起，宣称希望“完全考虑国防部的提议及附带的正当性说明。”^①

美国国务卿希拉里·克林顿2009年2月16日在飞往日本访问途中向媒体表示，美国将依据“与台湾关系法”，会持续协助台湾“防卫”，出售防卫性物资给台湾。

与此同时，美国还与民进党保持一定程度的联系，保持对台湾政局的有效干预。美国在与“马政府”打交道的同时，没忘了通过各种管道保持着同民进党及绿营的交往。2008年9月初，民进党主席蔡英文访美半个月，拜会美国智库、与美国行政官员会面，其在美的活动“实际是应美国的邀请，华盛顿急着在台湾政权转移后，与最大在野党主席当面沟通”^②。民进党2008年初连续在“立委”选举、“总统”大选中败北，又遭遇陈水扁家

^① “Obama Statement on Arms Sales”，The View from Taiwan：Archives，8 October 2008 at <http://michaelturton.blogspot.com/2008/10/obama-statement-on-arms-sales.html>.

^② 《蔡英文访美带回什么讯息？》，星岛环球网，2008年9月22日，http://www.stnn.cc/taiwan_forum/200809/t20080922_867487.html。

族弊案，整个党摇摇欲坠。美国努力撑住让民进党不致垮台，是为了介入岛内政局，以民进党来牵制主张两岸和解、“外交休兵”的国民党，防止两岸关系走得太快，在美中关系上争取对美国有利的位置。

二、美国对台政策的战略思维

在两岸关系进入了和平发展新阶段的形势下，美国学者纷纷提出美国应当检讨新形势下的美国对台政策，包括美国是否仍支持里根总统在 1982 年提出的希望维持台海军事平衡的目标^①。但从美国对中国大陆、台湾执政党与在野党三方开展的积极活动中可以看出，美国对台政策还是保持着操控海峡两岸平衡的旧思维。在这种旧思维中，有这样几个关键词：

（一）“一个中国”政策（“one China” framework）

“一个中国”政策是美国对台政策的战略工具。美国政府一直在口头上表示支持“一个中国”政策，特别是在两岸关系形势紧张的时候，美国总是不断重申“一个中国”原则没有改变。1992 年，布什政府决定向台湾出售 150 架 F-16 战斗机，中美关系面临危机，布什依然表示“我们是信守诺言的，我们执行一个中国的政策”；在克林顿政府时期，李登辉访美之后，美国国务院在声明中表示，“这并不意味着我们与中华人民共和国的关系或政策发生了任何变化，美国承认中国的立场，即只有一个中国，台湾是中国的一部分”。^② 1999 年 7 月李登辉抛出“两国论”后，克林顿又明确宣示了美国两岸政策的三个支柱，即“一个中国”、两岸对话、两岸和平解决歧见。2003 年 12 月 9 日，布什对来访的中国总理温家宝表示，美国政府坚持一个中国政策，反对“台独”，反对“单方面试图改变台海现状的做法”。

在给马英九的祝贺信中，当时还是总统候选人的奥巴马陈述了他在台湾问题上的基本立场：支持“一个中国”政策，遵守中美三个联合公报与

^① 1 月 30 日，全美政策中心（Center of National Policies）举办了美台关系及军备台湾（Arming Taiwan: Impact on Asian Security）等两场研讨会，美国国会研究处研究员简淑贤（Shirley Kan）在研讨会上表示，现在是美国对台湾政策进行战略检讨的时候了，她甚至质疑台湾当局是否仍然把中国大陆看成军事威胁？台湾是否急切地希望升级它的自我防卫能力？台湾是否维持一支强有力的军队作为其谈判筹码？这是美国提供台湾安全援助的前提之一，美国是否仍支持里根总统在 1982 年提出的希望维持台海军事平衡的目标？这些都是美国必须检讨的很多非常根本的问题。

^② 梅孜主编：《美台关系重要资料选编》，时事出版社，1997 年版，第 253、287 页。

“与台湾关系法”。

美国对“一个中国”原则的口头支持在某种程度上有利于台海局势的稳定，但美国并没有承认北京对台湾的主权诉求。对于美国而言，“‘一个中国’原则一直以来是一个有明显成果的工具，它可以使美国获得与中国经济合作和安全合作的好处，同时又不用承担抛弃台湾的国内与国际政治风险”^①。

（二）战略模糊（strategic ambiguity）

“战略模糊”是美国对台政策的战略形式。“‘与台湾关系法’和中美三个联合公报以及‘一个中国’政策构成了中国、台湾和美国复杂的政治军事互动的基础”^②，“战略模糊”正是形成于美国在中美《三个联合公报》和“与台湾关系法”中对华对台政策的不同阐释之中。它主要体现在美国对台防卫承诺的模糊性、美国对台售武的模糊性以及关于“一个中国”和台湾未来走向的模糊性等方面。

“美国的战略模糊政策本质上是一种‘现状政策’（status quo policy）”^③。维持现状是战略模糊的前提，一旦台海危机爆发，不仅维持现状的格局将被打破，战略模糊政策也不得不走向清晰；维持现状也是战略模糊的目标，“不独、不统、不武”的现状最符合美国在台湾问题上的利益。“不独”，就是台湾不宣布独立。美国相信中国在台湾问题上的“底线”是台湾不得在“法理上独立”。支持“台湾独立”会带来中美的直接对抗和战争，美国要绝对避免因台湾问题同中国发生大规模军事冲突带来的可怕后果。“不统”，就是两岸不走向统一，保持分裂。在美国战略家看来，如果两岸实现统一，将对美国在亚太地区乃至全球的利益产生重大挑战。有分析家指出，“从1949年至今，美国共和、民主两党尽管几乎在所有问题上都有歧见，但对台海两岸政策却有一条共同的底线，那就是不让两岸统一，尽量让两岸分裂，最好是永远分裂。”^④“不武”，就是大陆不使用武力，双方维

① Phillip C. Saunders, “Long-Term Trends in China-Taiwan Relations: Implications for U. S. Taiwan Policy”, Asian Survey, Vol. 45, Issue 6, p. 970.

② James A. Kelly, “Overview of U. S. Policy Toward Taiwan”, Testimony at a hearing on Taiwan, House International Relations Committee, April 21, 2004.

③ 潘忠岐：《美国对台“战略模糊”政策的三大困境》，《世界经济与政治》，2003年第1期，第25页。

④ 林博文：《美两党共识：台海永远分裂》，香港《亚洲周刊》，2005年9月26日。

持现状，保持台湾海峡局势的相对稳定。美国要极力避免中国武力统一台湾的情况的出现，因为如果美国不参战，则违背其对台湾安全承诺的保证；如果美国被迫卷入战争，无论结果如何，美国在华的巨大经济利益和长远的政治利益都将承受难以估量的损失。

为维持台海“不独、不武”的模糊现状，美国多次强调反对大陆或台湾任何一方“单方面改变现状”。在克林顿政府时期，美国强调台海双方“避免挑衅性行动或可能改变台海现状或对和平解决重要议题构成威胁的行动是十分重要的”^①。在小布什政府时期，针对陈水扁，布什行政当局从过去强调“和平手段”转向侧重于“确保维持现状”。^② 2006年美国国家安全战略报告指出：“中国和台湾必须和平解决分歧，避免威慑，同时大陆和台湾任何一方都不得单方面采取行动”^③。

美国前国务卿贝克的一段话很好地解释了美国为什么采取战略模糊：“如果我们说在任何或所有情况下都会帮助台湾防卫，那么台湾将会宣布独立，中国大陆将会动用武力。……如果我们说不会帮助台湾防卫，那么大陆就会有所动作。因此，我们不该说在何种条件下或在何种程度上帮助台湾。”^④

（三）双轨政策（dual track policy）

双轨政策是美国对台政策的战略内容。在对台湾问题所采用的具体做法上，美国在海峡两岸实行“双轨政策”，一方面发展与中国大陆的正式官方关系，另一方面又保持与台湾的非官方实质关系；一方面公开表示坚持一个中国原则，不支持“台湾独立”，另一方面又要求中国用和平手段解决台湾问题，并向台湾出售先进武器装备，阻挠中国统一进程。

对于中国大陆，一方面，美国强调中美合作的重要性。中国作为美国增长速度最快的出口市场、最大债权国和世界经济的发动机，美国在很多方面都需要中国的合作。任何重大的全球性问题（如全球金融危机、全球变暖、

① 克里斯托弗：《美国新外交：经济、防务、民主——美国前国务卿克里斯托弗回忆录》，新华出版社，1999年9月版，第410页。

② David E. Sanger, “U. S. Asks Taiwan to Avoid a Vote Provoking China”, New York Times, December 9, 2003.

③ The White House, The National Security Strategy of The United States of America, March 2006, p. 42. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>.

④ “Baker Supports US Policy of Strategic Ambiguity on Taiwan”, The Strait Times, April 19, 1996.

能源、核扩散以及全球传染疾病等)的解决都离不开北京的合作。当前美国金融危机尚未结束,美国急需中国这个美国国债持有最大户继续对美国保持信心,继续购买美国国债。另一方面,作为超级大国的美国把正在崛起的中国视作其潜在的战略对手,“采取防范或围堵战略,减少中国崛起可能给美国带来的影响”^①,是现行美国对华战略中的重要内容。美国国防部每年一度的《中国军力报告》渲染中国军事力量的增长和对台军事部署,无疑显示了美国对中国的警惕与防范。

对于台湾,一方面,强调其对台湾的承诺,再三向台湾说明“美国需要与中国保持良好的关系以深化广泛的安全利益。但是,美国绝不会牺牲对台关系以讨好中国”^②。在小布什任期,美台关系不断提升。美台官方接触的级别越来越高,并越来越制度化、公开化和正式化,美台政治关系已从其原来向中国承诺的民间和非官方关系,逐步推向现实上的官方关系。2002年3月上旬,美国政府竟允许台湾“国防部长”汤曜明对美进行“访问”,这是1979年中美建交、美台断交以来首位台湾“国防部长”访美。汤曜明在美“访问”期间,不仅出席了在佛罗里达州举行的“美台防卫首脑会议”,而且还与美国国防部副部长沃尔福威茨和助理国务卿凯利举行了密谈。美台间的政治军事交往呈现出高层化和经常化的趋向。美国对台军售数量不减反增,售台武器质量提升,军事合作全面展开。美国声称“有义务为台湾提供有效的防卫武器和防卫装备以帮助台湾满足其自卫的需求”^③。美前助理国防部长帮办坎贝尔表示,美台军售公开化、军事联系紧密化、指挥系统网络化和培训经常化等特点表明,美台军事关系已进入了一个新阶段。^④另一方面,美国又告诫台湾切忌沿“台独”方向轻举妄动。1999年7月李登辉发表“两国论”后,克林顿政府就派遣“美国在台协会”理事主席卜睿哲赴台,向台北转达美方关切,并向台湾当局陈述了美国两岸政策的四个因素,即“一个中国”原则、“与台湾关系法”、支持两岸对话、和平解决分歧。2007年陈水扁提出推动台湾“入联公投”,9月11日柯庆生在年度

① 刘阿明:《中国的崛起:美国的认知与反应》,《现代国际关系》,2006年第10期,第29页。

② Randall Schriver on Taiwan: “Taiwan needs ‘six new assurances’”, Taipei Times, Wednesday, August 8, 2007, www.taipetimes.com/News/editorials/archives/2007/08/22/2003375330.

③ James A. Kelly, Overview of U. S. Policy Toward Taiwan, Testimony at a hearing on Taiwan, House International Relations Committee, April 21, 2004.

④ Kurt Campell, “Edging Taiwan in From the Cold”, Washington Post, April 25, 2001, p. A31.

“美台国防工业会议”上发表讲话，对美国反对台湾“入联公投”的立场进行了全面阐述，并对台湾民众进行呼吁：“如果这项‘公投’最后依然举行，相信台湾理性、明智的公民也会看穿这套说词，明白这项‘公投’不符合他们的利益，会根本伤害台湾对外关系。”^①

这种模糊现状下的双轨政策的实质就是维持两岸的“脆弱平衡”：针对中国和台湾，美国在威慑和安抚之间寻求如下最佳平衡：向北京确保美国不会使用其超级大国力量来鼓励“台湾独立”，同时威慑北京的任何导致使用武力的“错误判断”；向台湾确保美国不允许违背台湾意愿的武力或强制手段，同时威慑台湾不要采取导致北京进一步走向武力解决的单方面行动。^②

（四）国家利益（national interest）

维护美国国家利益是美国对台政策的战略本质。美国维持“不独、不统、不武”模糊现状的根本原因是“寻找最有利的获益空间”^③，认为这种政策最能维护美国国家利益。在台湾问题上，美国所维护的国家利益主要有以下几个方面：

第一，亚太地区的地缘政治利益。美国在亚太地区有四大利益：（1）防止任何限制美国在该地区经济、政治和军事存在的任何地区大国的崛起，（2）维持美国在该地区的贸易自由、市场进入和交通战略航线中的枢纽位置，（3）维持美国促进该地区民主和加强保卫民主防范威权国家的领导地位，（4）尽可能防止非常规武器和技术在该地区的扩散。一个崛起的中国对美国的这四大利益都构成了挑战。台湾的地理位置使得它与美国的亚太地缘政治利益紧密联系在一起。控制了台湾就能扼守中国领近海域的出入口和控制中国的东南沿海。美国在失去了在菲律宾的海空基地后，它的军事基地北撤了1000海里，台湾可作为美军向波斯湾、印度洋部署军事力量时的补给和修养地。因此，美国把台湾视作牵制中国和称霸亚太的重要战略要地。布热津斯基声称：“美国如果默认使用军事力量统一台湾的尝试，那么美国

① Thomas Christensen, “Roundtable Briefing with Taiwan Media”, Washington DC, December 6, 2007 <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2007/96691.htm>.

② Michael D. Swaine, “Non-Military Considerations: Evolving Trends and Policies in the US, China and Taiwan”, <http://www.carnegieendowment.org/programs/china/chinese/Research/USChinaRelations/Swaine.cfm>.

③ 李鹏：《绝对获益、相对获益与美国“维持现状”的台海政策——以美台围绕“废统”的博弈为例》，《台湾研究集刊》，2006年第2期，第17页。

在远东的地位将受到毁灭性的破坏，因此，如果台湾那时候无力保护自己的话，美国决不能在军事上无所作为。换句话说，美国将不得不进行干预。但那并不是为了一个分离的台湾，而是为了美国在亚太地区的地缘政治利益。”^①

在美国亚太地缘政治利益中，防止地区大国的崛起是最核心的利益。以台湾问题遏制中国是美国台海政策的首要考虑，“中国的崛起使许多美国人担心中国强大后会向美国提出挑战，因而主张遏制中国。遏制的手段之一就是阻止中国的统一，将台湾纳入战区导弹防御系统可以看做是其中一个重要步骤”。^②

第二，经济利益。由于产业结构的差异和台湾的经济拉拢，美国在台有庞大的经济利益。包括有几百亿的投资，台湾的一些重要部门，如电子、电器、化学和军工等，实际上都是美国资本控制的。

除经济交往外，美国对台军售也让美国获得了不少经济利益。据统计，仅从1996年到2003年的8年时间里，台湾就购买了194亿美元的美国军火，成为美国在发展中地区军火销售的第二大客户，仅次于沙特阿拉伯。^③作为美国军火的重要买家，台湾的军购给美国带来了军火商的巨额利润、就业机会、地方经济的繁荣和政治人物的选票。对于美国决定售予台湾的各类军火，台湾方面则是不计质量、价格与性能，照单全收。

第三，意识形态利益。美国对台湾在20世纪八九十年代以来出现的“多党政治”和“和平交权”大加吹捧，视台湾的民主过程为美国式民主在亚洲的胜利，台湾已成为自由主义的“橱窗”和民主的“灯塔”，是亚洲民主的榜样。

美国希望通过与台湾的“政治”合作，利用台湾与大陆日益紧密的经济联系和人员往来，借助台湾与大陆一衣带水的地缘环境，以“台湾经验”来影响大陆的改革方向。正如布热津斯基所说的：“台湾的成功，为以下主张提供了极其出色的、令人鼓舞的证据，即民主与中华文化是相融的；也为

① [美] 兹比格纽·布热津斯基著，中国国际问题研究所译：《大棋局——美国的首要地位及其地缘政治》，上海人民出版社，1998年版，第245-246页。

② 安卫、李东燕：《十字路口的世界——中国著名学者探讨21世纪的国际焦点》，中国人民大学出版社，2000年，第378页。

③ Shirley A. Kan, Taiwan: Major U. S. Arms Sales Since 1990, updated July 5, 2005. CRS Report for Congress, Order Code RL30957, p. 2.

大陆中国未来的演进提供了有着重要而长远意义的榜样。”^① 因此，越来越多学者提出把台湾民主作为中国政治改革的方向和推动力^②。柯庆生指出：“……美国在大陆的政治自由化问题上有长久的安全上的和道义上的利益，台湾作为一种中国式民主的身份——在正确状况下与大陆统一的前景之中——可以成为大陆自由化的强大推动力。”^③

三、美国对台政策面临的新困境

由于自身的矛盾性，美国对台政策无可避免地具有多重困境。在民进党执政时期，美国对台政策主要面临的困境有：无法预防危机、被“台独”势力牵制等。^④ 在当前两岸关系良性发展的新形势下，美国对台政策产生了新的困境。随着两岸经贸、文化、政党交流成为当前两岸关系发展中的主流和主题，两岸的内在要求和需要成为两岸整合的主导性力量，美国对两岸交流乃至整个台湾问题影响力越来越弱。美国主导台海局势的政策越来越难以继，主导权削弱是当前美国对台政策面临的最大困境。

美国在台湾问题上的主导权削弱主要有以下原因：

第一，两岸交流越来越频繁。60年来，美国作为一种外部力量介入台湾问题的一个突出特点是，台海两岸越是对抗与相互隔绝，美国在维持和发展这种对抗局面中的能力与作用就越大；相反，两岸之间的交流越是密切，美国影响两岸交流的能力和空间就越小。随着两岸关系的重心从对峙、对抗转移到和平交流、相互依存，美国在台湾问题上发挥影响力的空间就越来越有限。

① Zbigniew Brzezinski, “Living With China”, The National Interest, Spring 2000, p. 13.

② 美国乔治亚理工大学纳恩国际事务学院的教授王飞凌在其论文《台湾——中国崛起和转型的关键》中指出：“台湾对于中国的崛起和转型，是非常珍贵的十分强有力的催化剂。它决不应该被边缘化掉。可以想象，台湾的非常有中国特色但自由的媒体、法律规范和习惯以及多党民主一旦能够直接生存在中国大陆上并与中国人民广泛地接触互动，那将能多么吸引、启发和激发中国人民。考虑到北京现在正缺乏意向和毅力来启动其民主化进程，台湾的催化作用就显得格外重要。”见 Fei-Ling Wang, “Taiwan: A Key to China's Rise and Transformation”, Foreign Policy In Focus, December 21, 2006, <http://www.fpif.org/fpiftxt/3817>.

③ Thomas J. Christensen, “The Contemporary Security Dilemma: Deterring a Taiwan Conflict”, The Washington Quarterly, Autumn 2002, p. 19.

④ 有关美国对台政策的困境的论述，参见潘忠岐：《美国对台“战略模糊”政策的三大困境》，《世界经济与政治》，2003年第1期，第21-25页；李庆春：《从陈水扁宣布“终统”看美对台政策的困境》，《现代国际关系》2006年第3期，第38-40页。

国民党重新执政后，两岸交往更是出现了令人振奋的可喜局面：两岸海协、海基两会恢复了协商谈判，大陆海协会会长陈云林成功访台，两会先后签署了9项重要协议，两岸各项交流日趋扩大深入。2008年12月15日，两岸海运直航、空运直航、直接通邮正式启动，开启了两岸关系新的一页。两岸“大三通”的实现，为两岸同胞的往来和两岸经济、文化等领域的交流合作提供极大的便利，为两岸全面融合奠定了坚实的基础。

第二，大陆采取“和平发展”的新对台战略，在某种程度上突破了两岸安全困境。从台湾问题产生开始，美国对台湾问题主导权的掌控，主要是由于两岸安全困境的存在^①。大陆对台和平与发展战略的提出，为两岸之间结束敌对状态、进入和平共处与交流合作的良性互动状态提供了政治前提。两岸关系发生了历史性的转折，两岸之间近60年的对抗基本终结。在这种情况下，“以美国保护、支持台湾与大陆对抗的美台关系基础，已难以为继，甚至美国对台湾的保护的意义也必将受到质疑”^②。两岸安全困境的突破，势必减弱美国对台湾问题的主导权。

出于美国在台湾问题上的利益，未来美国不会轻易放弃对台湾问题主导权的争夺，将继续以各种方式介入台海事务。尽管如此，随着两岸关系朝着和平稳定、互利互赢的方向发展，美国对两岸关系的影响将会变得越来越弱，正如有学者指出：“两岸关系的密切，固然会引起美国一些人士的疑虑，从而对两岸和谈采取审慎态度，但只要两岸关系保持和平发展的势头，美国恐怕也只能听任双方和谈的推进，并接受其所达到的任何结果”^③。两岸的未来由海峡两岸中国人决定，两岸和平发展的趋势是不可逆转的。

① 柯庆生指出：“考虑台湾问题和中国、美国，再加上日本之间的关系，安全困境的确存在于东亚，并且以一种极为棘手的方式存在着”。见 Thomas J. Christensen, “The Contemporary Security Dilemma: Deterring a Taiwan Conflict”, *The Washington Quarterly*, Autumn 2002, p. 11.

② 郭震远：《奥巴马对台政策和未来美台关系走向评析》，香港《中国评论》，2009年1月，第29页。

③ 林冈：《美国对解决台湾问题的政策取向》，《美国研究》，2008年第3期，第78页。

对台湾对外政策调整的看法

北京联合大学台湾研究院 宋淑玉

马英九在两岸关系和平发展、重新审视国际形势变化与岛内民意调整的基础上，在施政方面力度最大的调整之一，是结束“台独外交”，推行“活路外交”。马英九“外交休兵”主张的提出，从本意和目标上讲，是要扩大台湾的国际空间，而要妥善处理台湾涉外事务这一敏感问题，则需要遵循维护“一个中国格局”、务实协商解决的基本精神。

一、“外交休兵”的前提是两岸关系和平发展

马英九执政以来，两岸“外交休兵”是其在岛内外不遗余力宣扬的理念和政策。“外交休兵”主张的提出，有其复杂的背景及动因，但最根本的前提是两岸关系和平发展，大陆接连推出并落实一系列惠台政策，使两岸关系得以持续改善。同时，马英九也认为，“两岸关系正常化带来台湾在对外关系的重要发展”。^①事实上，台湾不再充当“麻烦制造者”，大幅调整过去8年来以“点火、挑衅、台独”为主要内容的对外政策，也有利于改善台湾当局的形象，有利于扩大正当的国际空间。

大陆对于“外交休兵”的回应，台湾方面已经感受到善意。针对连战出席 APEC 会议一事，马英九表示，这是两岸善意的释放，希望此模式成为固定发展方向，让台湾参与国际事务能有更好更多更实质性的方式^②。进入 2009 年，世界卫生组织通知台湾方面可以参加该组织 IHR 体系运作，为两

^① 参见 2009 年 2 月 3 日台湾“中央社”电。

^② 《马：连战 APEC 行 两岸善意释放》，参见 <http://www.chinareviewnews.com> 2008 - 11 - 13。

岸协商台湾参与国际组织活动取得实质性的进展。“外交休兵”的成果得到台湾民意认同，四成以上的人已经看到这一点。^①可以说，两岸关系和平发展为解决台湾的涉外事务问题创造了相应的条件。

二、“外交休兵”的解析

“外交休兵”是台湾方面对外政策的重大转变。台对于“活路外交”和“外交休兵”目前大体上有五种看法：第一种是在台湾不在国际上公然冲击一个中国原则的情况下，除了一些直接涉及“一中原则”的问题外，对于只涉及经济、文化等领域的问题，台湾得到比以前更多“国际空间”是完全可能的。^②第二种是“外交休兵”只是战术，为台湾争取更大的国际活动空间是“活路外交”的战略目标。^③第三种是“全面进攻收复民进党丢掉的外交领土”。^④第四种是要祖国大陆“休兵”，要大陆妥协、让步，为台湾提供更多的国际活动空间。第五种认为“外交休兵”政策让台湾的“邦交国”无所适从，“马政府”的“外交休兵”已经成了“外交休兵”，“外交休兵政策”是错的。^⑤

马英九曾阐释何谓两岸实现“外交休兵”，即“双方不在对方的邦交国进行恶性竞争，不浪费资源挖对方的邦交国，同时在自己的邦交国处理对方人民的相关事务时，能秉持人道原则”^⑥。马英九执政后，仍然高度重视台湾的“国际空间”问题，但重点不是显示台湾的“独立主权国家”地位，而是争取台湾的实际利益。在经济全球化与信息化的时代，国际社会的行为体都面临各种全球问题的困扰，需要国际社会的合作与共同参与治理，这使得国家之间的依赖程度日益加深。尤其是那些较小的行为体，特别希望国际社会的协助。台湾也是如此，面对区域整合的潮流，不愿也不可能自外于国际社会政治、经济及社会活动，需要在环境保护、金融自由、劳工移民和疾

① 中国评论网社评：《台湾的民意正在发生重大的变化》，参见 <http://www.chinareviewnews.com> 2009-02-17。

② 郭震远：《处理台国际空间问题的途径》，<http://www.chinareviewnews.com> 2008-09-03。

③ 《中央日报：“外交”休兵，战略新布局第一步》，参见中评社香港9月4日电。

④ 《全面进攻 收复民进党丢掉的“外交领土”》，<http://blog.udn.com>, 2008-09-03。

⑤ 《姚嘉文指“马政府”的“外交”休兵政策是错的》，参见中评社台北9月2日电。

⑥ 《马英九在台“外交部”阐述“活路外交”理念与策略》，参见台湾“行政院大陆委员会”网。

病防治等一系列跨国界议题上与国际接轨。在全球经济区域整合与自由贸易协议加速发展的趋势下，东亚区域经济一体化合作向纵深发展。东盟与中国大陆的经济贸易合作，中、日、韩三国的经济贸易合作，东盟与中、日、韩、印、俄自由贸易协定，还容纳了澳、新、印三国的东亚地区经济贸易合作，形成了世界最富活力的区域经济。然而，在经济上曾为“亚洲四小龙”的台湾却在这一进程中处于边缘化的状态。为此，台湾民众迫切希望扩展在东亚地区经济一体化中的活动空间。

“外交休兵”政策在理念上是符合台湾利益的。马英九指出，对外交往的基本原则是“尊严、自主、务实和灵活”，是要“巩固邦谊，扩大友谊，参与国际与维护尊严”，弹性务实低调争取参与国际组织及国际活动。马英九上任后，两岸“休兵”更多地体现在双方停止与一些反复无常的国家进行“建交拉锯战”，但不意味着台湾在其一贯坚持的争取国际地位上有所松动。蒋孝严明确表示，所谓休兵，是“休”而不“息”，是“以静待动”、“以退为进”。^①确切地说，“外交休兵”是“活路外交”架构下的一环，是一种手段，是目前可以稳定台湾当局现有“外交局面”的唯一之途。当前台湾当局无论在双边还是多边“外交”领域都表现得更为积极活跃，可见马英九提出“外交休兵”的本质目的，更多是呼吁大陆“释放善意”，作出让步，这从某种程度上讲就是变相的“外交进攻”。

马英九“外交休兵”的主张，与之前的台湾对外政策相比，既有对前者的坚持，也有所调整。“外交休兵”吸取了蒋经国时期推行的“弹性外交”的某些成分，避免了“务实外交”的挑衅倾向。最为关键的是，对外交往不再是推行“台独”的舞台。与“务实外交”相比，“外交休兵”少了搞“台独”的内容；与“弹性外交”相比，“外交休兵”在形式上、手段上和效果上有许多相同之处，最大的不同是“弹性外交”是在两岸互不往来、军事对峙的情况下发生的，“外交休兵”则是在两岸两会商谈制度化机制建立、对外交流问题也可以进行协商的背景下展开，多了从维护两岸关系和平发展出发思考和处理“活路外交”。

^① 《蒋孝严：“外交”休兵，怎么休？》，<http://www.chinareviewnews.com>，2008-07-11。

三、“外交休兵”对两岸关系的影响

台湾对外关系问题无法脱离两岸关系。就现阶段台湾国际空间问题讲，由于台湾不是主权国家，两岸又没有统一，它的“国际空间”就既不是主权国家的对外关系，也不是一个统一国家的对外关系，而是介于这两者之间的一种特殊的对外关系。这种特殊的对外关系与正常的外交关系是矛盾的，这就构成了台湾发展“国际空间”的特别敏感性，也是人们认为“外交休兵”表达不正确的原因。

尽管如此，“外交休兵”仍然有利于两岸关系的和平发展。自“外交休兵”提出以来，陈水扁时期激进的“台独”路线得到了遏制，两岸关系逐渐实现了建立互信，搁置争议，进入一个相对平稳及良性互动的新阶段。首先，马英九在反对“台独”和“九二共识”上所持有的肯定性态度，缓解了民进党推行“台独”路线所带来的两岸关系紧张状态。马英九理性反省了李登辉、陈水扁以来对抗性、敌对式的两岸关系，找出了多年来两岸关系恶化的原因。在其“就职演说”中，马英九将“九二共识”定位为两岸互动的基本原则，重申“两岸必须在‘一中原则’下，互相尊重彼此的看法，并进而在‘包容异见，求同存异’的精神下，积极对话，寻找解决之道”。更为重要的是，他明确指出两岸关系位阶高于“外交关系”。这对维护台海局势的和平稳定发挥了重要作用。其次，马英九温和务实、和平双赢的两岸政策对两岸互信的建立起到了正面作用，有利于两岸关系取得突破，实现稳定发展。马英九执政以来，同大陆一道恢复了海协会、海基会的往来与协商谈判，标志着两岸制度性协商管道的重新建立，意味着两岸关系重新走上良性互动和稳定发展的轨道。第三，“外交休兵”政策的实行对岛内民意及政治舆论产生了正面的引导作用。从岛内民意走向看，支持台湾参与国际社会和“台湾走出去”似乎已经成为主流，这固然有台湾经济实力增强，民众对外经济、文化、卫生等需求增加的客观原因，但更重要的却是“台独”分裂势力煽动误导台湾民众的结果。自1990年代以来，台湾当局将拓展对外关系上升为政治上的主要诉求之一，将每次挫败归咎为大陆的打压，从而挑动民意与大陆对抗。在“本土意识”的催化下，大多数民众都希望台湾应有与其经济实力相适应的“国际活动空间”。两岸“外交休兵”、和解共赢的理念，为台湾民众提供了一种与民进党冲撞挑衅政策截然不同

的政策选择，打破了民进党在两岸关系上的愚民宣传，及“台独迷思”对台湾民众的误导，在某种程度上扭转牵制了岛内民意向“台独”方向的一边倒。

另一方面，“外交休兵”也考验着当前的两岸关系。换言之，“外交休兵”是一个具有一定程度风险的政策理念。它在两岸僵局有所化解的同时，也使两岸关系的发展变得十分脆弱。一是目前两岸“外交休兵”以来的所有进展，基本都是台湾先单方宣布，要求大陆“表达善意”、给予回应达成的。这种单方“放话”的方式，往往把不解决问题的责任推给对方，对改善两岸关系没有好处。众所周知，两岸“外交休兵”和处理台湾拓展国际空间的问题，牵涉到第三方的立场与利益，并且涉及诸多技术性障碍因素。二是台湾并不能掌控其现有“邦交国”的决定。不排除其中某些“邦交国”鉴于种种考虑，欲与大陆建交。

两岸在对外关系问题上的结构性矛盾是历史形成的，虽然双方在国际舞台上进行过合作，但这些结构性矛盾却没有得到彻底解决。目前两岸在“外交休兵”上只是暂时冻结“邦交国”数字，并未触及长期存在的结构性矛盾。“外交休兵”对台湾对外关系的转变能否从根本上消除两岸对抗的根源还有待观察，现阶段进展的顺利与其后的发展态势也并无必然关联。因此，两岸关系每向前进一步都要使之承担“破产”的风险。而“外交休兵”一旦破产，两岸关系极可能重新陷入紧张与对抗格局。

四、妥善解决台湾参与国际组织 活动问题应遵循的原则

胡锦涛总书记在去年“12·31”讲话中指出：“对于台湾参与国际组织活动问题，在不造成‘两个中国’、‘一中一台’的前提下，可以通过两岸务实协商作出合情合理安排。”^① 这指明了处理台湾参与国际空间问题的基本精神：维护国家主权，务实协商解决。

1980年代以来，台湾在参与国际组织活动方面有几个做法可作为以后处理类似问题的借鉴。一是台湾参与国际事务的名义。台湾希望以“中华

^① 胡锦涛：《携手推动两岸关系和平发展 同心实现中华民族伟大复兴》，新华网，2008年12月31日。

民国”名义参与国际事务，大陆提出台湾以“中国台北”名义参与国际事务，最后协商与妥协的结果是“中华台北”。二是台湾参与国际事务的身份与基本权限。台湾代表更多的是与主权国家代表有别的观察员、成员体的资格，一般没有提案权与投票权。大陆代表正式主权国家，而且也是国际组织有否决权的重要代表，如 APEC、WHA。参与政府间国际组织活动，台湾一般要征得大陆同意后，以台澎金马地区代表身份参加。三是台湾参与国际事务的安排。台湾作为非国家行为体参与国际事务，扩大国际空间主要应该在非政府组织层面，可较多参与国际经济文化事务的交流。台湾参与政府间国际组织与国际事务，宜与大陆事先协商相关的制度安排。这三点构成了台湾参与国际事务的一般模式。具体而言，今后两岸在务实协商过程中，处理台湾涉外事务问题应遵循以下几个原则：

首先，要恪守一个中国原则。外交系于主权，主权又直接体现于国家认同。不管怎样的、何时的“外交休兵”必须设有底线：任何讨论都不能违背一个中国原则，任何做法都不能有损最终实现统一的目标。从以往情况看，只要不搞“台独”、“两个中国”和“一中一台”，只要遵守国际法和“一个中国格局”，台湾的国际空间就能扩大，相反就要被压缩。

其次，先经济后政治的原则。在推进两岸关系上双方基本上遵循的是先经济后政治，在处理台湾“国际空间”问题上同样也应遵循此原则。宜优先协商台湾扩大参与非政府组织与国际经济文化事务的问题，如台湾参与区域经济合作与全球经济合作问题等。

第三，先易后难，循序渐进原则。处理台湾的“国际空间”问题涉及诸多敏感而复杂的因素，两岸协商解决问题的过程在很大程度上伴随着两岸关系的一步步改善，互释善意，累积互信，条件成熟一个解决一个。一般来说，先以个案处理为原则，为两岸在参与国际社会的安排上逐案、逐年、逐级与台湾当局进行商议，切不可操之过急，以通案代替个案，采取一揽子的解决方案。

第四，着眼于中华民族整体利益的原则。在国家尚未统一情况下，妥善处理台湾“国际空间”问题，可以通过两岸双方的不断务实协商，逐渐增进两岸的互信，加强两岸民众间的沟通与融合，增强两岸同胞共同维护中华民族根本利益的使命感。因此，两岸双方都应本着中华民族长远利益的原则，妥善引导民意，让两岸同胞共同体认只有在两岸关系和平发展的条件下，只有在维护中华民族根本利益的前提下，台湾才可以渐增有意义的

“国际活动空间”。

马英九“外交休兵”理念的提出，是台湾当局在对外关系领域上展现的新思维，但是两岸经过近 60 年的外交龃龉，两岸“外交休兵”不仅在内涵上需要进一步厘清，还需要解决一系列技术性难题。在两岸关系和国际社会复杂的现实与利益面前，这一设想能否顺利进行下去，还面临很多挑战和阻碍因素。至于处理复杂而敏感的台湾涉外事务活动问题，则需稳妥而慎重。

台湾非政府组织参与世界 卫生组织可行性

中共中央党校国际战略研究所 赵黎青

应世界卫生组织总干事邀请，台湾卫生主管部门以“中华台北”的名义作为世界卫生大会的观察员，出席了2009年5月在瑞士日内瓦召开的第62届世界卫生大会。这既是台湾参与国际活动向前迈出的一大步，也是海峡两岸“搁置争议，共创双赢”所取得的重要成果，是两岸关系改善史上的一个重要事件。在海峡两岸政治统一尚未实现的条件下，通过非政府组织的形式不仅可以促进和扩大台湾参与世界卫生组织，还将为台湾非政府组织今后参与其他各政府间国际组织提供一些经验。从中长期看，台湾非政府组织参与世卫组织是必要的，是有利于两岸关系健康发展的。台湾非政府组织参与世卫组织存在着现实的可能性与可操作性。

一、台湾非政府组织参与世卫 组织的可能性

作为联合国的专门机构，世卫组织遵循联合国宪章，自创立时起对非政府组织参与世卫组织活动，就持开放、鼓励和支持的态度。非政府组织参与世卫组织活动的法律依据是：《世界卫生组织组织法》，世卫大会程序规则，世卫执委会程序规则，以及世卫组织处理同非政府组织关系的原则。世卫组织在上述具法律效力的文件中，对同非政府组织的合作表明了积极态度并做出了具体规定。

世卫组织法中，确立了处理与非政府组织互动关系的基调，鼓励非政府组织参与世卫组织活动，对世卫组织同非政府组织的咨商、合作关系作了规约。

世卫组织法前言指出：“享受最高而能获致之健康标准，为人人基本权

利之一”；与此同时，“一般人士之卫生常识与积极合作，对人民卫生之改进，极为重要”。世卫组织为实现其宗旨，（一）充任国际卫生工作之指导及协调机构；（二）与联合国，各专门机关，各政府卫生署，各专业团体，及其他适当组织建立并维持有效之合作。^① 世界卫生大会有权“邀请其职责与本组织职责相关之国际或国内政府或非政府之任何组织，指派代表依照卫生大会规定，参加大会或大会所召开之会议与委员会会议。各该代表无表决权。惟束邀国内组织参加时，须先得该国政府之同意”。^② 世卫组织“就其职权范围内之事项，得采适当办法，俾与非政府国际组织会商合作，如经有关国家同意，并得与一国国内之政府或非政府组织会商合作”。^③

根据上述规定，世卫组织的各个机构如世界卫生大会、世卫组织执委会以及各区域性机构等也都在实际工作中注重同非政府组织的合作，都将非政府组织的参与当作重要工作内容和议题，列入正式的工作议程。人民是卫生工作的目标、对象，也是卫生工作的主体，是建立卫生体制的社会基础。世卫组织的一项重要职能就是同会员国政府以及非政府组织合作，建立和加强各国及其国内地方的卫生体系。世卫组织可以在政府与非政府组织之间发挥协调作用，促进各方的相互理解。在世卫组织执委会中专门设有非政府组织常任委员会（the NGO Standing Committee of the Executive Board）。

2001年，世卫组织设立了公民社会项目（the Civil Society Initiative, CSI），其目的是保障公民社会在公共卫生领域里的作用和意愿能够在世卫组织内得到适当反映。

公民社会项目机构发起和召集有关公民社会在公共卫生领域中的作用的讨论，是世卫组织处理其同公民社会组织相互关系的具体机构之一。公民社会项目的职责是：培育世卫组织同非政府组织以及其他公民社会组织之间的关系，依据世卫组织制订的处理同非政府组织之间关系的原则，对非政府组织同世卫组织建立的正式关系进行管理。

在1948年第一次世卫组织大会上，采纳了接受非政府组织同世卫组织建立正式关系的一套工作原则。经后来的修正与补充，根据世界卫生大会1987年的决议^④，确立了现行的《世卫组织处理同非政府组织关系的原

① 《世界卫生组织组织法》第二条。

② 《世界卫生组织组织法》，第十八条。

③ 《世界卫生组织组织法》，第七十一条。

④ Resolution: WHA 40. 25。

则》。根据该《原则》，世卫组织同非政府组织合作的目的，是促进该组织的各项政策、战略和项目的实施与实现，在各国内部、各国际区域以及全球的层级上协调各相关利益方之间的关系。^①按照迄今世卫组织对非政府组织的政策，非政府组织可同世卫组织结成正式的或非正式的关系。但世卫组织只承认同非政府组织结成的正式关系或称作官方关系。即非政府组织必须符合世卫组织的要求和标准，经过适当程序，得到批准后才能建立这种正式关系。非政府组织与世卫组织之间包括工作关系在内的其他交往形式则被当作非正式关系。

非政府组织同世卫组织建立联系和确定关系，都必须以非正式的方式开始。如一个非政府组织可以同世卫组织的一个技术部门先进行接触，也可寻求世卫组织公民社会项目的帮助，或者同世卫组织的区域办公室联系，去探寻开展互惠性交流的可能性。这种非正式联系通常采取的方式有信息交流和参加技术性会议与技术合作项目，其目的是促进双方的相互理解和发展彼此的工作兴趣。但不能参与世卫组织各管理机构的活动。非政府组织可介绍自己组织的概况，如组织的章程、使命、领导人、活动与出版物、资金与资源的来源和规模等。在这个阶段，双方可以对今后可能的合作方向、领域和规模、非政府组织可能做的贡献等作出界定与估量。

按照《世卫组织处理同非政府组织关系的原则》，同世卫组织建立正式（官方）关系的非政府组织，必须具备的条件是：其组织的使命与活动应同世卫组织的精神、目标和原则相一致，即围绕着卫生事业开展工作，同时必须是非营利性的；该非政府组织必须具备必要的组织要素，即有自己的章程、有固定场所的总部、有采取民主方式的领导治理机构和行政管理机构等。虽然在世卫组织中具有正式关系的非政府组织一般都是国际性的，但在特殊情况下，国家层级的非政府组织在得到世卫组织的区域负责人和相关会员国的推荐后，也可获得批准建立起这样的关系。这样的国别非政府组织可通过联合型或伞状型（federated or umbrella）的结构组织起来。

一个非政府组织只有在成功地经历了两年同世卫组织的非正式关系后，才可以在已经具备的交流与合作的基础上，着手申请同世卫组织建立正式关系。国别非政府组织在向世卫组织申请建立正式关系的时候，应同时提供所在区域的世卫组织负责人和相关会员国政府的批准文件。

^① 《世卫组织处理同非政府组织关系的原则》：1.3。

世卫组织执委会负责审定该非政府组织是否能够同世卫组织建立正式的工作关系。世卫组织执委会的非政府组织五人常务委员会将考虑、评估与审核该非政府组织的申请，然后就是否接纳该非政府组织向执委会作出推荐或建议。世卫组织执委会将根据非政府组织常务委员会的意见，裁决是否同意该组织同世卫组织建立正式关系。最后由世卫组织总干事将决定通知该组织。一旦享有同世卫组织的正式关系，该非政府组织就可以在全球、区域、各国以及地方各个层级上同世卫组织的相应机构即总部、区域办公室、各国代表处等建立联系，开展各项工作。

同世卫组织有正式关系的非政府组织享有的权利有：指定代表参加世卫组织的各类会议或世卫组织授权的国际会议或委员会的会议，经同意后并可在会议上发言，但无投票表决权；可得到世卫组织的非保密性的文件；有权向世卫组织总干事提交备忘录由其决定发放该备忘录的性质与范围。同世卫组织有正式关系的非政府组织所承担的责任是：执行双方协议的合作项目；在正常工作中利用各种机会宣传世卫组织的政策与项目；通过各种方式参与世卫组织的项目以实现卫生为人人的目标；通过各种方式同成员国政府合作以促进卫生为人人战略的实施。

目前参与世卫组织的非政府组织种类很多，有成员组织也有非成员组织，有基金会、联合会和组织网络；有医生、护士的专业协会，病人协会，公益组织或慈善组织，人道救援组织，消费者保护组织等。这些非政府组织的资金和资源的渠道也是多样的，如来自政府、企业、基金会、个人、公众、公益组织以及教会等。在过去的数十年里，有新加入的非政府组织，但也有退出或被取消资格的非政府组织。因而，同世卫组织建立联系的非政府组织的数目总量在有些年份会增加但有些年份也会减少。2006年，同世卫组织建立正式关系的非政府组织有182个。^①2001年，在同世卫组织有关系的473个非政府组织中，有正式关系的占45%，非正式关系占55%。^②2002年，根据对同世卫组织建立正式关系的193个非政府组织的调查，其中有50个参加了执委会会议，75个参加了世卫大会。每个非政府组织派出参加执委会和世卫大会的代表，平均不到5人。^③

① 世卫组织网站：《有正式关系的非政府组织名录》。

② 世卫组织文件：《回顾报告：世卫组织同公民社会以及非政府组织的互动》，2002年；WHO/CSI/2002/WP6。

③ 世卫组织文件：《非政府组织参与世卫组织治理机构的分析》，2002年；CSI/2002/WP3。

非政府组织主要通过信息交换、对话与合作等方式，对世卫组织的公共卫生政策与实际项目的制定与实施施加影响。非政府组织在世卫总部、各个国际区域、各国及其地方各个层级参与和推动公共卫生政策与项目的制定、实施。非政府组织可以同世卫组织结成战略联盟，以增强世卫组织推行的卫生政策与项目的正当性，扩展公共卫生的惠及面，增加资源投入，促进信息交流，以及提高政策倡导的有效性。^①

具体地说，非政府组织参与世卫组织能够起的作用有：（1）帮助世卫组织了解民众的愿望和需要，准确地判断卫生形势，形成较为合理的政策、规范和标准，使世卫组织活动更民主、更透明、更具公信力。（2）传播世卫组织的理念与政策主张，使世卫组织的工作伸展到社会基层和贫困遥远的地区，贴近民众，促进地方公共卫生的能力建设，更好地提供卫生服务。（3）汇集和提供有关卫生的专门知识和专家资源，提高技术水平，促进信息的传播、交换与反馈。（4）促进公共卫生制度建设，帮助各国建立完备的卫生体系。（5）开辟更多的卫生资源渠道，多方面筹资并对资源进行合理再配置，动员志愿者投身于卫生事业。（6）促进世卫组织自己的以及在其指导下的各类卫生项目的实施。最后，有必要着重指出，世卫组织在处理敏感、困难的政治性问题时，会将非政府组织作为一种有用的组织工具来使用。

世卫组织公民社会项目 2002 年对非政府组织参与世卫组织活动作的一项研究认为，非政府组织同世卫组织的互动关系是有活力的，是有助于世卫组织在公共卫生领域里确立的各项核心目标实现的。针对非政府组织参与世卫组织的前景，该报告指出：“公民社会在公共卫生中的作用日益增大。这不仅在建立与发展伙伴关系方面对世卫组织提出了新的要求，而且也在扩展双赢局面方面产生出新的机会。对世卫组织未来的发展来说，将公民社会结合进自己的工作极其重要的。这将使世卫组织在迎接 21 世纪公共卫生的挑战时获得非常需要的活力与能量。”^②

① 世卫组织文件：《战略联盟：卫生领域里公民社会的作用》，2001 年；CSI/2001/DP1。

② 世卫组织文件：《世卫组织与公民社会》，2002 年；WHO/CSI/2002/DP1。

二、台湾非政府组织参与世卫组织的可操作性

台湾非政府组织参与世卫组织活动是可以发挥很有意义的作用的，世卫组织对非政府组织参与又持开放与鼓励的态度。但是，在目前中国特定国内政治与两岸关系现状下，使台湾非政府组织参与世卫组织具有可操作性是一个重大挑战，需要进行思维创新和组织创新。推动台湾非政府组织参与世卫组织必须遵循如下基本原则：即台湾非政府组织，（1）应能同台湾当局良性互动，卓有成效地为台湾民众提供卫生服务。（2）应在“九二共识”的基础上同大陆以及大陆非政府组织良性互动，成为两岸医疗卫生领域有效的民间联系纽带。（3）应遵守世卫组织的制度规范，同世卫组织良性互动，有效地同国际社会沟通。

首先必须指出，台湾地区非政府组织不可能单独参与世卫组织。世卫组织规定，参与世卫组织的非政府组织的结构和（或）范围通常应具有国际性质，并应代表全世界相当一部分从事某项专业而组织起来的人员。^① 所以，目前参与世卫组织的非政府组织绝大多数都是国际非政府组织。但是，世卫组织又为一个国家的非政府组织参与留有余地：即“在特殊情况下，经与世界卫生组织区域主任和有关会员国协商，并根据区域主任和有关会员国的推荐，世卫组织可考虑与全国性的非政府组织建立正式关系，不管这个组织是否附属于某国际非政府组织。这类全国性非政府组织或按联合性或伞形（federated or umbrella）结构组建起来的一些全国性非政府组织，应有资格同世卫组织建立正式关系”。^② 所以，台湾非政府组织参与世卫组织必须同中国大陆地区非政府组织联系在一起才有可能，其组织形式应该是联合会或联盟的形式。

台湾与大陆已经具备了共建非政府组织的社会条件。台湾自 20 世纪 80 年代以来的政治转型进程，为台湾地区非政府组织的发展提供了良好的条件。目前，台湾非政府组织的数量、素质和活力等方面在亚太地区都是很突出的。中国大陆自 20 世纪 70 年代末实行改革开放以来，非政府组织也经历

① 《世界卫生组织与非政府组织的关系准则》：3.2。

② 《世界卫生组织与非政府组织的关系准则》：3.5。

了一个迅速发展时期。传统社会组织的改革与新生民间组织的活跃，促成了新型的非政府组织部门。在医疗卫生领域，近十年来大陆地区与台湾地区已有较多交流，在医药卫生、临床医学、基础研究、传统医药、食品卫生、医疗保险、卫生管理、医学教育以及医院管理等领域，已开展了相当广泛的合作。尤其是在 2003 年抗击非典期间，两岸的医疗卫生专家通过会议、互访、交换技术与政策信息以及疫情及时通报等方式，进行了有效的交流与合作。迄今为止，两岸在医疗卫生领域进行的这些交流与合作，是在非政府的基础上进行的，主要是由民间医学团体和医疗机构推动、医疗卫生领域里的专家学者积极参与的。

台湾地区与大陆地区的非政府组织可以共建一个卫生非政府组织联合会。依据世卫组织的规定，两岸医疗卫生领域的非政府组织可以按照联合会的组织结构（federated structure）组建一个跨地域的非政府组织。这个非政府组织可以名为“中华卫生联合会”（the Chinese Health Federation）或“中华卫生促进会”（the Chinese Union for Health Promotion）。该组织应是开放性的，除了台湾与大陆的非政府组织之外，可吸收香港与澳门的有关非政府组织加入，进而还可吸收位于其他国家的华人非政府组织加入。两岸各地应先在各自地区内，由民间医学团体和医疗机构以及医疗卫生领域里的专家学者组建成一个本地区的卫生非政府组织，作为“中华卫生联合会”的地区会员，如台湾卫生促进会、大陆卫生促进会、香港卫生促进会与澳门卫生促进会。此外，海外华人的医疗卫生组织机构与专家也可建立各自区域的组织，如北美华人卫生促进会或欧洲华人卫生促进会等。

创建“中华卫生联合会”的主要目的之一，是在台成为世界卫生大会观察员的同时，由该非政府组织参与世卫组织的工作，尽可能减少因台湾地区公权力在世界卫生组织参与有限而对台湾民众可能造成的不利影响。从长期看，“中华卫生联合会”代表中国乃至世界各个地区的华人卫生社会参与世界卫生组织，对发展中华民族卫生事业以及对支持世界卫生事业，都会发挥重要作用。所以，该非政府组织的宗旨和活动，应符合世界卫生组织基本文件的精神与规定，其活动和资源配置应针对国际卫生及有关工作，应有同世界卫生组织进行协作的规划，也应能为世卫组织提供一些特定与普适的经验。该非政府组织应在中国各地区以及国际上积极促进世卫组织的政策、战略和规划的实施，在中国的大陆、台湾、香港、澳门各地区加强民间的合作并同所在地区的行政机构进行协调与合作。

“中华卫生联合会”应按照世卫组织的规定，制定组织的章程，建立总部，组建治理决策机构，设置行政机构。^① 在“中华卫生联合会”章程中，应针对该组织的宗旨、性质、职能以及活动内容与范围作出明确规定。该组织的治理机构如理事会的组建，可由大陆、台湾等各地区会员组织派出同等数量的理事，并在重大决策上实行一致的原则。“中华卫生联合会”的总部可设在香港，以便更好地发挥发挥其非政府、非政治性的中介组织作用。

作为“中华卫生联合会”的台湾地区成员，台湾卫生促进会应在本地区具有合法性与权威性，具有非政府的公益性社会组织的性质，是非政治性的卫生专业组织，其宗旨是通过参与世卫组织更好地为台湾民众提供卫生服务。台湾卫生促进会应在台湾地区的医疗卫生界具有感召力和凝聚力，能够吸引和包容该领域的机构、组织与专家加入和参与，有信誉和能力吸收来自各种渠道的资源，能够有效地在医疗卫生领域维护台湾民众的权利并提供服务。当然，该非政府组织若要有效地发挥作用，最关键的是处理与协调好同台湾当局的关系。该非政府组织首先应能在台湾当局登记为合法的医疗卫生专业的非政府组织，同时要由台湾当局确认为同世卫组织联系的专门非政府组织。台湾卫生管理部门要能够将该非政府组织当作一个中介环节，以同中国大陆地区、世卫组织以及国际社会进行联系与互动。

作为“中华卫生联合会”的大陆成员，大陆卫生促进会要特别注重政策性与民间性。首先应明确该组织是为了通过参与世卫组织、加强包括台湾在内的国内各地区之间医疗卫生领域的交流与合作而创建的专门组织。为此，该组织不要用中国而应用大陆作为其名首，即大陆卫生促进会在大陆登记注册，立足于中国大陆地区的卫生事业，以与台、港、澳地区的同类组织相对应。大陆卫生促进会要通过改革与创新，确立自身的民间性质，同时又要同政府保持良好的新型互动与协调关系。

在国内与国际政治的错综复杂的关系中，中国大陆地区政府具有多重身份。首先，它是中国大陆地区的政府，其有效治理范围在中国大陆；其次，这个政府是中国香港与澳门特别行政区的中央政府；第三，这个政府在世卫组织以及国际上代表包括台湾在内的全中国的唯一合法政府，即中华人民共和国政府；最后，该政府同台湾当局之间的国内政治关系目前处于未确定状态。维护中国的统一与主权和领土的完整并在国际上代表全中国是中国大

^① 《世界卫生组织与非政府组织的关系准则》：3.3。

陆政府的神圣职责。作为大陆地区政府，该政府应积极支持大陆卫生促进会的组建、登记注册、能力建设以及创造性地开展活动。作为在世卫组织代表全中国的唯一合法代表，大陆政府应在中国国内包括台湾在内的各地区之间处于一种超然地位，支持和保障台湾、大陆等各地区的卫生促进会之间平等地进行交流与合作，共同组建“中华卫生联合会”。

台湾非政府组织作为由两岸四地共同组建的“中华卫生联合会”的成员参与世界卫生组织不会造成“两个中国”或“一中一台”。在世卫组织中的中国代表应做出推荐，积极支持“中华卫生联合会”的申请、登记，以使台湾非政府组织能够参与世卫组织的有关活动。“中华卫生联合会”并不明确涉及国家归属界定问题。该组织名称使用中华而不是中国，同时可以吸收大陆、台、港、澳之外的世界其他地区的华人组织机构与专家的参加。上述界定与安排，可使台湾当局易于接受。

台湾非政府组织作为“中华卫生联合会”的成员参与世卫组织活动，得到世卫组织的理解与支持是非常必要的。世卫组织曾有运用非政府组织处理敏感、困难的政治问题的先例。世界卫生组织中的中国代表应积极争取世卫组织对中国特定的国内政治条件的理解，使该组织对接纳一个新创建的华人非政府组织采取积极态度，依据世卫组织规则作出必要安排，使台湾非政府组织能够在台湾人民、台湾当局、大陆政府、大陆非政府组织同世卫组织之间充当联系环节，具有合法性，有效地发挥中介服务作用。

三、结束语

总之，在当前中国国内政治状况与国际政治环境下，台湾非政府组织参与世卫组织是有必要的，世卫组织在组织规则上又提供了可能性。只要在组织制度与运作机制上精心设计与合理安排，采取正确和恰当的政策与策略，台湾非政府组织将能够参与世卫组织并且可以发挥良好的作用，产生重要意义。台湾非政府组织如能通过“中华卫生联合会”的形式参与世卫组织，将会在世卫组织、大陆地区的政府与非政府组织、台湾地区当局与非政府组织之间搭起桥梁，在维护台湾人民的卫生权益与提供健康服务方面发挥积极作用。“中华卫生联合会”如能成立并开展工作，将会在医疗卫生领域促进台湾与大陆，甚至促进世界各地华人社会组织之间的交流与合作。在台湾与大陆之间的国内政治问题得到最终解决之前，国内各地区之间的这种民间

组织的联系和跨区域运作是非常必要的，是推动祖国统一的重要社会力量。大陆政府积极支持“中华卫生联合会”的创建并推荐其参与世卫组织，将表明其在认真履行代表全中国的职责并行使权利，在为保障台湾民众的基本权益和健康福祉做出真诚和实际的努力。这将有助于使大陆政府的立场与政策在世卫组织、台湾地区以及国际社会得到更好的理解，赢得同情以及民心与民意，瓦解对“台独”言行的支持。台湾非政府组织参与世卫组织，将会在组织制度设计上受到双重制约，以确保其不造成“两个中国”或“一中一台”，不为“台独”势力所利用。其一是在“中华卫生联合会”治理结构设计上，由台湾、大陆等各地区卫生非政府组织的代表所组成的理事会，在重大决策上遵循一致或大多数的原则，来自大陆以及香港与澳门的理事将会形成有效制约。其二是大陆政府在世卫组织中作为全中国的唯一合法代表，对该非政府组织参与世卫组织享有推荐权、建议权和否决权，可有效地规约“中华卫生联合会”在世卫组织中的行为。推动台湾非政府组织参与世卫组织，并且在组织制度上做出可行的合理安排，使其具有可操作性并切实地予以贯彻，应被海峡两岸政府视为当前和未来的一项重要任务。

“非主权实体”：台湾参与国际组织活动的一个可行定位

上海东亚研究所 李 秘

《反分裂国家法》规定，台湾海峡两岸可以就“台湾地区在国际上与其地位相适应的活动空间”进行协商和谈判。胡锦涛在纪念《告台湾同胞书》发表30周年的讲话中也提出，“对于台湾同外国开展民间性经济文化往来的前景可以进一步协商，对于台湾参与国际组织活动问题，在不造成‘两个中国’，‘一中一台’的前提下可以通过两岸的务实协商作出合情合理的安排”。所以，在台湾参与国际活动的问题上，一是要与其地位相符，二是要通过两岸协商来解决。

一、主权不可分割与治权可分割

主权观念产生于西方，最早可以追溯到古希腊，但是在漫长的中世纪，主权观念一度几乎完全消失，当主权再次进入人们的视线，它源自所有权。不仅在起源上，主权来自所有权，而且二者在性质上具有相似性。

首先就整体性而言。所有权是在法令范围内对物全面支配的权利，具有整体性而不能被分割。而主权在功能意义上可以说是主权者对其领土内的人、事、物为全面支配的一种抽象意义的权力，所以主权所具有的抽象性实质上描述的就是一种不可分割的圆满状态，也就意味着一种整体性。其次，就排他性而言，所有权是一种绝对权利，排除任何第三人的非法干涉，而主权具有的最高性和独立性本身也就意味着一种“排他性”。第三，就永久性而言，所有权的永久性是以物的灭失或转让为限的；同样，主权与人口、领土等国家要素的结合也具有永恒性，除非“国之不国”（即国家灭亡或成为附庸国）。第四，就弹性而言，所有权因权能的暂时丧失而处于不完满状态，但其状态的不完满不能否定其整体性和“自在之物”的特点，一定条

件下还可以恢复；而主权与其派生的各种具体权力的关系也是类似的：参加国际组织使主权国家暂时让出一部分具体权力，实现了主权国家与国际组织间的权力责任关系，但这并不影响主权的权威，一俟关系解除，这些权力即得以收回，从而实现了主权圆满状态的恢复。最后，所有权的行使以不损害第三人利益和社会利益为前提，即所谓“社会性”；而在国际社会中国亦应平等享有主权，一国在主张主权时不能损害他国主权，同时主权也不能违背自然法和基本的人道原则，这也是主权的一种“国际社会性”。

通过以上比较，可以得出以下结论：所有权的理论在一定范围内可以用作主权理论研究的参考范式。我们可以通过所有权内部结构关系来阐释主权范畴的关系。

在所有权理论中，所有权与使用权可以适度分离，使用权的转让虽然构成了对所有权圆满状态的限制，但并没有否定所有权的存在。而在所有权的诸项权能中，处于核心地位的是处分权，处分权一旦灭失，所有权也随之消灭，而使用权的剥离尚不足以导致所有权丧失。没有所有权的人可以获得占有、使用和收益权，但只有所有权人享有处分权。与此类似，主权也包括多个层面的主权利力，包括领土权、自卫权、货币权等，基于主权利力的派生性和具体性的特征，其量变（转让或被分割）只是主权的表征。因此，主权利力在数量上的变化并不能得出主权变化的必然结论。在主权利力中，处于核心地位的是领土处分权。其丧失将会导致主权权威灭失；而其他的主权利力则处于非核心地位，其部分丧失或转让不足以导致主权权威灭失，但会影响到其权威性。主权利力的适度分离虽然构成了对主权圆满状态的限制，但是并没有否定主权的存在。所以，在理论上，国家可以在任何程度上将其权利的行使委任给其他公共团体甚至其他国家。而在事实上，它也可以保持极少一些余下活动归自己指挥，而还不损害其主权。因此，主权国家将一部分治权让渡出来是完全可能的。

正是在这一意义上，国际法秩序下的国家统一可以分为两个层次：第一，国家领土的统一和完整，一个国家的领土是完整的就说明该国主权是完整的，反过来，国家主权是完整的必然意味着领土是完整的，领土没有被分割。第二，在领土完整的基础上治权的统一。其中，领土完整是基础层面，是最基本任务，如果领土不完整，国家主权就没有统一，国家治权也就不可能真正实现统一。只有领土保持完整性，治权的统一才有了前提和基础，才有可能性。但另一方面，在领土完整的情况下，一国领土之内可能同时存

在两个或两个以上的争夺国家领土、人口、资源控制权的政权，它们之间开展内政外交全方位争斗，直至有一个政权胜出或几个分立的政权通过和平的方式融合结成一个新的、其权威性覆盖整个国土的政权而完成统一大业。^①

据此我们得出结论：主权的性质决定了主权是不可分割的，也是不可让渡的。而作为主权所衍生的治权，其部分转让固然对主权带来不同程度的冲击和影响，但并不会从根本上动摇国家主权构成国际关系的基础和国际法的核心之神圣地位。

二、台湾是一个非主权的特殊实体

胡锦涛在纪念《告台湾同胞书》发表 30 周年的讲话中明确提出，“1949 年以来大陆和台湾尽管尚未统一，但不是中国领土和主权的分裂，而是上个世纪 40 年代中后期中国内战遗留并延续的政治对立，这没有改变大陆和台湾同属一个中国的事实，两岸复归统一，不是主权和领土再造，而是结束政治对立”。这一论述非常清晰地表达出两岸关系的现状：两岸主权从未分裂，两岸治权尚未统一。那么对于台湾的治权如何定位呢？台湾当局的治权与中华人民共和国政府的关系怎样呢？这涉及给予台湾多大“国际空间”的关键性问题。

因而，国内有学者提出，既然两岸的内战状态还没有结束，那么台湾当局的国际法地位顶多只是中国内战中反中央政府的“交战团体”，是一个以前中央政府名义实际控制台湾的特殊地方政权。可是，如果深入分析国家涉台政策的发展以及两岸关系的现状，就会发现仅仅把台湾定位为国际法上的交战团体，与国家一贯坚持的“和平统一，一国两制”、促进两岸经济文化交流和社会交流和台湾人民的实际利益等原则、方针、政策不相协调。把台湾仅仅定位是国际法上的交战团体是不全面的。

首先，台湾当局以所谓“中华民国”的名义在台湾地区存在并经营了半个多世纪，建立了一个相当完备的政府结构和自成一体的法律体系。这一点远远超过了一般交战团体对一定领土的控制程度。第二，目前两岸关系步入和平发展期，在这个迈向统一的过渡过程中，出现一种在治权未统一国家里对立政权不对立的特有现象，两岸将会处于和平发展的“敌对”状态。

^① 范宏云：《国际法视野下的国家统一研究》，广东人民出版社，2008 年版，第 2-4 页。

交战团体的概念显然不能涵盖这种状况。第三,《反分裂国家法》第7条规定,国家主张通过海峡两岸平等的协商和谈判,实现和平统一。海峡两岸可以协商和谈判的议题包括台湾当局的政治地位;台湾地区在国际上与其地位相适应的活动空间等。这表明国家在“一个中国”前提下会承认台湾具有一定的政治地位和拥有一定的国际空间。而就一般的国际法而言,国家一般不会正式承认国内交战团体的法律地位。

所以对于两岸关系和台湾当局的定位,必须结合历史与现实进行实事求是的分析。

首先,1949年前后中国的继承问题不是国家继承。在国际法领域,国家继承与政府继承是两种性质完全不同的继承关系,其主要的区别在于继承过程中国家是否具有同一性,即这一国家是否仍然是继承前的那一个国家。以1949年10月1日为界,在北京宣告成立的中华人民共和国并不是一个有别于1949年前的那个中国的新国家,而台湾也不是有别于中国的新国家,所以1949前后存在于两岸之间的国家并不是一个与该日期之前存在于两岸的国家不同的新国家,两岸之间的国家具有同一性。两岸同属于一个中国,是历史事实,也是二战结束前后确立的国际法规范。20世纪中期发生的中国内战以及由此造成的两岸分离,并未使在同属于一个中国的两岸之间出现一个有别于中国的新的主权者。

其次,中华人民共和国政府与“中华民国政府”之间是一种政府继承关系。中华人民共和国于1949年推翻南京国民政府,即实现了中国境内对“中华民国政府”的继承,1971年中华人民共和国政府作为代表全中国人民的唯一合法政府得到了联合国和世界各国的普遍承认,即实现了国际法上对“中华民国政府”的继承。当然这个政府继承过程并不是一帆风顺的。中华人民共和国政府的继承权利,从一开始就没有得到充分的重视,国际上出现了一系列侵犯该权利的案件,如“两航公司案”、“永灝油轮案”、“威尔斯法哥银行存款案”、“纽约运通银行存款案”、“日本光华寮案”等。但是恰恰这些争议表明了两岸之间的继承关系是政府继承关系。

第三,这个继承关系虽已实现但尚未最后完成。如果政府继承关系已经彻底完成,那么台湾当局就是一个非法的政治实体,如果这个政府继承关系虽然实现但尚未最后完成,那么就无法否认台湾当局作为一个政治实体的存在。事实上,这个继承没有最后完成。首先,中华人民共和国政府并没有在全中国境内继承“中华民国政府”,而台湾当局一直以“中华民国政府”名

义在中国境内的部分领土上实行有效统治；第二，“中华民国政府”并没有像它所继承的清政府那样宣布逊位，至今还有 20 个国家承认“中华民国是代表中国的合法政府”。另外，尤其重要的是，当前两岸关系进入和平发展期，这种“已经实现但尚未最后完成”的政府继承关系仍将在一段时间内存在下去。

从这三方面来分析，由于两岸之间的继承不是国家继承，所以台湾并没有主权；由于两岸之间已经实现了政府继承，所以台湾当局并无权代表中国，无权以“中华民国”名义参加政府间国际组织；由于两岸之间的政府继承没有最后完成，这一状况在一段时间内仍将存在下去，所以台湾当局仍然是一个政治实体。综合这三方面，我们可以认为，台湾是中国内部的一个非主权的特殊实体，台湾当局作为中国内战中的一方，因内战延续而实际控制台湾地区，在结束政治对立前享有一定的治权。

三、“非主权实体”的国际人格

主权国家是国际法的基本主体，享有国际法所承认的一切权利并承担相应的义务，因此其具有完全的权利能力和行为能力，有权根据自己的需要决定如何处分自己的主权利力。那么主权国家内的地方实体是否也具有国际人格呢？

在国际法学史上曾有过截然不同的观点。传统的国际法观点持否定态度。认为主权是国际人格的标志，因此，只有享受充分对外交往权的主权国家才具备国际人格；地方实体，即使已经被赋予了有限的对外交往权，由于其缺乏主权标志，因而，它不是国际人格者。但是这一观点既不能解释国际组织这种虽然不享有主权，但是，却具有国际人格的实体为什么能普遍地获得承认；也不能解释一国内部的地方实体，譬如，前苏联的白俄罗斯和乌克兰共和国，为何能够独立地以自己的名义参加国际组织并签订条约。第二次世界大战以后，受殖民压迫的民族在争取独立的进程中形成了类似国家的政治实体，政府间国际组织在国际社会中发挥越来越重要的作用，他们都成了国际社会公认的国际法主体。为此，《奥本海国际法》第 9 版认为，“国际法是对国家在它们彼此往来中有法律拘束力的规则的总体。这些规则主要是支配国家的关系，但是，国家不是国际法的唯一主体。国际组织以及在某种

程度上的个人，可以是国际法所给予权利和设定义务的主体”。^①

承认地方实体享有国际人格的理论观点主要是“宪法决定论”。此一观点认为，一国内部的地方实体经该国宪法明文规定或默示而享有一定的对外交往权，便可以在法定范围内成为有限的国际人格者。所以，一国的地方实体能够享有国际人格，但是，必须具有国内法上的条件。从国内法上看，某一国家希望或允许其内部的地方实体具国际人格，并且以宪法或法律的形式加以确立和授权，这是该地方实体参与国际交往的合法资格，也是前提条件，正如劳特派特所说的那样：“国家是可以把个人和其他人格者视为直接具有国际权利和义务的，而且，在这个限度内使它们成为国际法的主体”。假如不具备这一主观条件，其国际法行为就无合法性可言。

基于国家明示或默示授权而形成的“非主权实体”主要有国际组织、联邦制国家的成员、交战团体、享有高度自治权的殖民地和区域性非主权实体。^② 这些非主权实体的国际人格是基于主权国家制定的关于建立该非主权实体的基本文件而确立的。作为全球化时代产物的国际组织，它是基于各成员国共同制定的关于建立该国际组织的基本文件而存续的，所以国际组织的法律人格是实在的，它具有承载成员国让渡的主权权力的能力。得到国际社会承认的一国内部的“交战团体”或“叛乱团体”（如安哥拉的“安盟”或北爱尔兰新芬党）也具有一定限度的对外交往能力。前者是以主权者身份对外进行交往，后者只是以非主权身份从事对外活动。我国的香港和澳门经过《中华人民共和国宪法》和《基本法》的授权分别以“中国香港”和“中国澳门”的名义作为区域性非主权实体而拥有一定的国际缔约权。

四、处理台湾“国际空间” 问题的基本机制

从理论上讲，主权国家授予非主权实体的权力在本质上仍归主权国家所有，主权国家保有恢复权，即是否、何时、以何种方式收回。具体表现形式包括：主权国家可以通过颁布法令、修改章程、宣布废除相关条约等方式收

① 詹宁斯、瓦茨修订，王铁崖等译：《奥本海国际法》（第一卷第一分册），中国大百科全书出版社，1995年版，第3页。

② 李浩培：《条约法概论》，法律出版社，1988年版，第240页。

回所授予的权力；也可以通过续约或另行签订协议等方式而延续。

但是现实中，由于各国法律文化传统的差异，国际法的缺陷以及国内法与国际法的协调不周等原因，主权国家向非主权实体的授权在具体运作中仍然存在很多问题。首先是授权的终极价值目标定位问题。主权国家向非主权实体授权有无质或量的极限呢？如果达到一定极限的话民族国家和非主权实体的性质是否会发生变化呢？其次，内部保障机制不健全问题。现实中非主权实体与主权国家之间多有不协调之处，由于授权的保障机制不健全，造成了有些非主权实体不能很好地依其职权发挥作用，甚至滥用主权国家所授予的权力危害主权国家的利益。

台湾的“国际空间”问题是一个高度复杂敏感的问题，必须谨慎处理。对于这个问题，以下三个方面机制是非常关键的。

第一，以宪法为核心的国内法的授权。主权国家有权处分领土内非主权实体的国际活动问题，但这是涉及国家主权及宪政的重要事项，必须通过国内的权威法案做出授权的意思表示，因此以宪法为核心的国内法在主权利让渡机制中就起到了一个基础性的作用。我国《反分裂国家法》第2条规定，世界上只有一个中国，大陆和台湾同属一个中国，中国的主权和领土完整不容分割。全国人大副委员长王兆国在第十届全国人民代表大会第三次会议上就《反分裂国家法》作说明时对该表述的解释是：“台湾问题是上个世纪40年代后期中国内战遗留的问题。由于种种复杂的因素，两岸迄今尚未统一，但台湾是中国一部分的地位、大陆和台湾同属一个中国的事实并未改变。”2008年底国家主席胡锦涛在纪念《告台湾同胞书》发表30周年的讲话中进一步明确，“1949年以来大陆和台湾尽管尚未统一，但不是中国领土和主权的分裂”。这些说明和讲话都进一步丰富和诠释了《反分裂国家法》，为处理台湾的“国际空间问题”提供了法律依据和政策空间。

第二，国家与台湾当局的协商与共识。主权国家与非主权实体不仅要就授权的范围、方式、时间等达成协议，还必须约定所授予的主权利如何行使、能否及何时回复以及以何种方式回复等问题。此外，在双方就有关事项发生争议时，得依靠依此协议建立起来的争端解决机制协调各方利益以解决纷争。一旦国家发现主权受到侵蚀，它又会通过行使主权来调整有关的制约因素。具体到两岸问题，这一过程实质上就是国家与台湾当局之间的权力博弈，也是处理台湾“国际空间”问题的关键环节。国家明确提出，两岸可以就台湾的国际活动进行协商并作出合情合理的安排。但是只有双方就台湾

政治地位、双方在国际活动中的权利义务达成共识才能形成一揽子的解决方案。在双方协商并达成共识以前，只能采取政策对政策、行动对行动的策略，以个案的方式进行灵活处理。

第三，台湾内部规范性文件的保障。非主权实体内部规范性法律文件实际上也应体现主权国家与非主权实体之间的权利和义务，有效维护非主权实体所受让的权力，并且不伤害主权国家的主权权威。目前台湾当局认识到两岸关系的位阶高于“外交”，并提出了“务实外交”的定位和基调。这些政策调整都有其积极的一面，如果能够进一步写进台湾的相关法律文件中，则对于明确国家与台湾的权利义务关系更有帮助。

两岸经济合作现状与走向研究

南开大学台湾经济研究所 曹小衡

一、两岸经济合作现状

(一) 两岸经济合作基本态势

1. 两岸经济实力快速加大，为两岸深化合作开辟更为广阔的空间

近年来，中国大陆经济一直保持了平稳、健康、快速的发展。2001 年台湾 GDP 总量为 2917 亿美元，大陆 GDP 总量为 13165 亿美元，海峡两岸经济差距为 1:4.5；2008 年，尽管面对雪灾冰冻、汶川特大地震、国际金融海啸的影响，大陆 GDP 增幅仍达 9.6%，GDP 总量为 41998 亿美元，而台湾 GDP 总量则为 4073 亿美元，两者差距大幅扩大为 1:10。^①

表 1 两岸经济实力对比表

年份	GDP 总量 (10 亿美元)			GDP 增速 (%)		
	台湾	大陆	对比关系	台湾	大陆	增速差
2001	291.70	1316.5	1/4.5	-2.17	8.3	10.47
2002	297.70	1454.00	1/5	4.64	9.09	4.45
2003	305.60	1647.90	1/5	3.5	10.02	6.52
2004	331.00	1936.50	1/6	6.15	10.08	3.93
2005	356.00	2302.60	1/6	4.16	10.43	6.27
2006	365.50	2779.90	1/8	4.89	11.6	6.71
2007	383.30	3460.30	1/9	5.7	11.9	6.2
2008	407.30	4199.80	1/10	2.3	9.6	7.3

资料来源：据 EIU CountryData 数据库资料计算所得。

① 从各省的情况看，广东省 2007 年 GDP 已超过台湾，山东、江苏两省也同台湾相差无几。2007 年四省 GDP（亿人民币）为：广东（30673）、台湾（26611）、山东（25887.7）、江苏（25560.1）。

2. 两岸贸易关系更为密切

随着两岸贸易的快速发展,台湾对大陆的贸易依存进一步加深。20多年来,两岸贸易关系不断深化,2007年两岸贸易总额为1023亿美元。1984年,台湾对大陆贸易结合度^①指数已大于1,且台湾对中国大陆的出口贸易结合度上升趋势明显,2007年已经达到7,这就是说,台湾对中国大陆出口贸易关系已经非常密切。从贸易依存度来看,2007年台湾地区对大陆出口依存度已达30.1%,对大陆的进口依存度为12.8%,大陆稳居台湾地区第一大贸易伙伴。而2007年台湾在大陆的贸易伙伴中排名第七,是第九大出口市场和第五大进口来源地。

表2 两岸经贸额占大陆对外贸易比例变化表

年份	1997	2004	2007	2008 (1-10月)
两岸贸易额(亿美元)	244.5	783.2	1244.8	1147.9
占大陆对外贸易比例(%)	6.1	6.8	5.7	5.2
在大陆贸易伙伴中排名	7	7	7	7

资料来源:据商务部和台湾经济部门资料计算所得。

3. 台湾对大陆投资占其对外投资的比重稳居首位,但台资在中国大陆利用的外资中所占比重则在降低

近年来,台湾对大陆投资不断向纵深方向发展,投资额度稳步攀升,产业分工体系逐步形成,在大陆的研发比重明显增加,金融业、物流业等现代服务业成为投资热点行业。台商对大陆投资的信心不断增强,投资规模和所覆盖的地域不断扩大。台湾对大陆投资额占核准对外投资额比重2005年已超过70%;但另一方面,台资在中国大陆利用的外资中所占比重则在逐步

表3 台商大陆投资变动表

年份	1997	2004	2007	2008 (1-10月)
台商大陆实际投资额(亿美元)	16.1	31.17	17.74	15.82
占大陆利用外资比例(%)	7.27	5.14	2.37	1.95
在大陆外资中排名	5	7	8	9

资料来源:据商务部和台湾经济部门资料计算所得。

^① 贸易结合度是以世界出口或进口总额为基准,两国(地区)间的贸易关系以此基准偏离的程度,从而成为表示两经济体间贸易紧密化的一项指标。其数值超过1说明两经济体贸易联系密切,数值越大说明关系越密切。

降低，如下表所示。1997 年台商大陆投资占全部对大陆投资的外资比重为 7.27%，排名第五；2004 年为 5.14%，排名第 7；2007 年为 2.37%，排名第 8；2008 年 1~10 月为 1.95%，排名第 9。

4. 台湾高层有意推动两岸经济合作

在李登辉和陈水扁执政时期，对两岸经济合作一直持排斥态度。当前尽管有各种阻力，但推动两岸经贸合作首次在台湾执政高层达成共识，马英九一直将推动两岸签订经济合作协议作为其政见的重要内容；海基会董事长江丙坤在多次会议上也明确台湾愿意推动签署两岸经济合作协议事宜；仅一年时间，两岸相继实现了双向“三通”，正在谋划签订综合性（或框架性）的经贸协定，使两岸经济合作更上层楼。

在大陆经济快速发展和两岸经济进一步密切的情况下，台湾希望借助大陆经济力量来稳定和发展岛内经济的意愿持续增强，台湾在风险防范、能源开发、基础建设、产业升级、市场开发等方面都有与大陆进行长期合作的强烈意向，两岸经济合作正在不断深化。

（二）区域一体化与两岸经济合作

1. 东亚区域经济合作进入全面实施阶段

1997 年以来，东亚 13 国已举行了 4 届的领导人非正式会晤，初步建立了中、日、韩国与东盟 10 国的 10+3 合作框架（10+3 合作框架），而 10+1 更是先行一步，将于 2010 年正式实施。2008 年中日韩三国合作应对全球经济与金融市场的严峻挑战，于 12 月 13 日签署了《三国伙伴关系联合声明》，发表了《国际金融和经济问题的联合声明》。三国约定继续深入研究深化三方合作的预案，并尽快启动三国在投资便利化、投资保护能源领域合作、协作加强地区和全球能源安全等方面的合作，并达成三国将继续加强包括财政部、央行、金融监管机构等在内的相关部门间的金融对话与合作，共同努力，实现地区的金融稳定的共识。

2. 大陆同港澳经济日趋融合，CEPA 示范效应明显

CEPA 是比 FTA 所涉及范围更广泛的一种经济整合模式，5 年来，CEPA 的实施和推进，为三地经济的融合尤其是港澳经济社会的繁荣与稳定起到了积极的促进作用。截至 2007 年底，内地累计进口享受零关税待遇香港货物总值 14 亿美元，税款优惠约 10.6 亿人民币。如不涉及服务业的开放，仅以贸易为例，若大陆给台湾的优惠条件与 CEPA 大致相同，以 2007

年台湾对大陆出口的产品来计算,台湾当年至少可获得 81.2 亿美元的货值优惠,可获税款优惠约 8 亿美元。另外,两岸贸易纠纷也会得到更加透明、高效、公平的处理,这是台湾希望与大陆建立制度化安排的重要动因。

3. 大陆的经济的发展乃至其经济政策变动对周边国家和地区的影响日趋显著

随着大陆经济的快速发展及其经济实力的绝对增强,大陆的财政政策、货币政策、产业政策、外贸政策正在对这一区域的国家或地区的经济产生前所未有的重要影响。目前,两岸经济的一体化发展正呈现开放性、交叉性、扩展性和全方位性等新的特点,两岸经济区域内的公司愈来愈被视为东亚区域或国际经济网络中的一个结点,两岸的公司都位于一个共同的经济区域,而无论是建立区域经济发展或区域经济安全机制,中国大陆都将是居于主导和核心的地位,台湾的参与将有利于其长远的发展。

在世界经济领域,中国大陆已经成长为最重要的经济体之一,中国大陆对世界贸易的贡献率已达 10%,出口贡献率达 12%,中国是利用外资最多的发展中国家。截止 2008 年,大陆已与 30 多个国家就 13 个自由贸易区合作进行了谈判,其中,6 个已开始运行,是参与世界经济活动的主角之一。两岸经济合作的深化有利于台湾规范其区域经济合作。

(三) 两岸有望重组新的中国经济区

1. 自古以来台湾经济即为中国经济的一部分

公元 230 年中国封建王朝首次派人开发台湾以来,台湾即开始纳入中国经济区范畴。在这一时期台湾整个经济运行的核心是围绕着土地所有制而展开的,当时台湾主要是以大陆东南沿海的移民为主,两岸土地所有制完全相同。当时岛内经济主体是小农经济,土地基本上可以自由买卖,并与祖国大陆沿海经济交往密切,商品经济已有相当的发展。到清朝前期的“明郑”时代,台湾不仅实行和大陆一致的官制和典章制度,而且将大陆当时最先进的封建体制整体移入,在台湾普遍地推行了大陆的封建土地制度,使这个地区的政治、经济、文化快速发展,并为后来清朝统一台湾奠定了坚实的社会文化和物质基础。

2. 台湾经济曾长期脱离祖国经济运行轨道

台湾经济发展与大陆经济发展轨迹偏离的重要事件是荷兰殖民台湾的 38 年和日本殖民台湾的 50 年。在这近 90 年的殖民统治中形成了 20 世纪以

来台湾经济发展的特点和当今所谓“台湾意识”的第一个重要原因。近代资产阶级殖民制度在给台湾人民造成政治上的屈辱经济上的剥削的同时，相伴而来的还推动了台湾经济的快速发展和奠定了台湾资本主义发展的基础。形成当代台湾经济发展的特点的第二个重要原因是战后台湾经济快速融入西方资本主义世界，走向一条与祖国大陆经济隔绝，依赖世界市场的特殊发展道路。台湾经济因殖民入侵形成的资本主义基础、西方产业结构调整、转移和跨国公司建立的国际分工体系这三个主要原因，使战后台湾经济开始融入西方资本主义世界体系，西方资本主义大国的经济支配着台湾经济的发展和变化，台湾逐步融入跨国公司控制下的国际分工体制，并形成了当代台湾经济发展的基础。

3. 三十年的改革开放彻底改变了中国经济发展的轨迹，也迎来了两岸共建新的中国经济区的历史性机遇

中国 GDP 在 1986 年突破 1 万亿元，2001 年突破 10 万亿元，2006 年突破 20 万亿元，2008 年突破 30 万亿元，达到 30.067 万亿元，比上年增长 9.0%。从 1978 年到 2008 年，中国大陆 GDP 年均实际增长 9.8%，是同期世界经济年均增长率的 3 倍多，经济总量上升为世界第三，综合国力迈上新台阶，成为带动整个东亚地区经济增长的引擎，也为建立两岸经济合作机制、带动包括台港澳在内的整个中华民族复兴奠定了坚实的基础。随着 2008 年台湾局势发生重大和积极的变化，“泛蓝”领袖上台执政并在两岸关系问题上顺应岛内主流民意的求和平、求安定、求发展、求双赢的呼声，两岸关系柳暗花明，面临难得的机遇，进入一个新的历史阶段，使台湾经济有可能通过建立两岸经济合作机制完成两岸经济的制度性安排，重新回归中国经济区。

二、当前两岸经济合作的基本形式

（一）经济合作机制的基本概念

经济合作机制是指由双方或多方共同制定或认可的、一种规范的、有相关法律或政府强制力保证其执行的经贸合作的制度性安排。经济合作机制从内容上看，包括经济合作的模式以及相应的实施体系；从形式上看，主要是各方共同签署的合作协议以及为保证协议得以实施而建立的合作组织。经济合作机制按照其发挥作用的性质和范围，可划分为三个层次：

第一个层次是世界范围的经济合作机制，有代表性的实例有世界贸易组织等。世界贸易组织（WTO）职责范围除了组织实施多边贸易协议以及提供多边贸易谈判所和作为一个论坛之外，还负责定期审议其成员的贸易政策和统一处理成员之间产生的贸易争端，并负责加强同国际货币基金组织和世界银行的合作，以实现全球经济决策的一致性。WTO 协议的范围包括从农业到纺织品与服装，从服务业到政府采购，从原产地规则到知识产权等多项内容。

第二个层次是若干个国家或经济体之间的区域经济一体化。这些国家或经济体主要通过签署双边或多边协议，推动彼此之间的合作。截至 2008 年 11 月，在 WTO 备案并处于实施状态的区域性贸易协定已达 227 个。有些则通过协议组成了区域一体化组织，如欧盟、东盟、北美自由贸易区以及 APEC 等。

第三个层次是区域内不同经济体之间的合作机制，如 CEPA。CEPA 是《内地与香港关于建立更紧密经贸关系安排》（Closer Economic Partnership Arrangement）的英文简称。按照此协议规定，货物贸易方面，由 2004 年 1 月 1 日起，273 个内地税目涵盖的香港产品，只要符合原产地规则，都可享有零关税优惠。香港特区同意在协议下对所有原产于内地的货品维持零关税，并且不会对该等货品实施限制性贸易法规；服务贸易方面，协议规定 17 个服务行业获得放宽准入；至于贸易投资便利化方面，双方同意在 7 个范围内加强合作，包括：贸易投资促进、通关便利化、商品检验检疫、电子商务、法律透明度、中小企业合作、中医产业合作。2007 年 6 月 29 日签署的 CEPA 第四份补充协议，涵盖了 28 个服务领域的开放措施。另外，在金融合作、会展合作和推动专业人员资格互认方面也有新合作内容。

（二）当前两岸经济互动基本形式及局限

近年来，两岸间形成了以民间形式为主，半官方和官方互动为辅的两岸间经贸互动模式。

1. 半官方互动（授权模式）

（1）两会模式：海协会与海基会是具有官方背景的民间事务性机构。由两会以官方授权委托的身份处理两岸衍生的各种问题，是两岸互动沟通的重要渠道。在“九二共识”的基础上，两会于 1993 年 4 月在新加坡举行了

第一次“汪辜会谈”，建立了两岸制度化协商管道，迈出了两岸历史性的重要一步。然而其后两会协商一直举步维艰，甚至被迫宣告中断。2008年两会于6月11至14日在北京举行中断近10年后的首度复谈，并就开放两岸周末包机与大陆居民赴台旅游事宜签署了协议。11月3日，海协会会长陈云林访问台湾，成为两会制度化协商的一个新起点。（2）澳门模式：“澳门模式”是在海基会和海协会没法沟通的情况之下，所产生的协商方式。它由两岸行业组织出面，相关官员以民间行业代表身份参加，就两岸共同关心的问题协商，并达成共识，然后各自落实，达到解决某一问题的目的。“澳门模式”是在2005年处理两岸“春节包机”问题时形成，两岸旅游及货运包机等问题也采取同样的方式进行沟通协商。“澳门模式”是两岸在特殊的政治背景下，就经贸议题“坐下来谈”的协商模式之一。“澳门模式”的特点在于是由两岸双方官方授权、以民间的名义举行，并由官员来主谈等。

2. 官方互动：以 WTO 为平台

为处理两岸之间的反倾销问题，经过几年的摸索，两岸间逐渐形成一种互动模式，即均通过各自驻 WTO 驻日内瓦代表处联系，通知对方，依 WTO 有关规定与原则处理。大陆赴台参加对大陆毛巾进口的反倾销听证会，并进行答辩，同时台湾有关部门获准赴大陆调查，从而初步形成两岸之间经贸纠纷与反倾销问题的协调处理机制。另外，为协调两岸商标抢注问题，台湾经济主管部门官员访问国台办、国家知识财产工作小组、商标局与知识产权局等，就台湾地名被大陆抢注商标问题进行沟通，大陆也积极配合，并达成初步处理意见，可视为两岸知识产权方面沟通机制的起步工作。

3. 民间互动

政党间沟通与协商平台：（1）两岸政党间交流成为促进两岸经贸发展的新平台。在中国共产党积极推动下，中国国民党和亲民党主席先后访问大陆，不仅缓和了当时两岸之间的紧张关系，并成为两岸经贸交流与合作、相互沟通与协商的新平台。（2）地方民意代表间的交流：两岸间的地方民意机构和民意代表间的交流是两岸民间交流的又一平台。2005年7月6日，两岸县市“双百”论坛在南京举办，此次论坛共有100名来自台湾18个县市的议员出席，是大陆首次集中大批邀请台湾县市议员来大陆参加交流活动。“双百”论坛以“两岸合作、共同发展”为主题，县市人大代表与台湾的县市议员就县市经济、文化和市政建设等共同关心的话题展开了讨论交

流。2006年5月11日,台湾南投县议会与南京市人大常委会签订《关于建立交流合作关系的协议》。(3) 经济论坛模式。这些论坛基本上是学术性的、讨论性的、非官方的、非制度性的、非常态的交流机制。两岸间通过政党平台、经济论坛平台等形式实现民间交流,广泛地听取各界有识之士的意见和建议,集思广益。

(三) 两岸对建立经济合作模式的基本主张

1. 大陆方面的主张

(1) CEPA。鉴于 CEPA 协议签署后对香港和澳门经济带来的巨大推动作用,近年来大陆官方机构和民间学者多主张两岸也签署类似 CEPA 的协议,推动两岸建立更为紧密的经济关系。2003 年内地与香港、澳门签订 CEPA 之后,商务部有关人员曾经提出两岸可以建立类似 CEPA 的更紧密经贸关系安排形式的经济合作机制。2004 年国台办也明确表示,大陆方面愿意就两岸建立更紧密经贸关系听取台湾岛内各界的意见。(2) 自由贸易区。2005 年 5 月,中共中央总书记胡锦涛与亲民党主席宋楚瑜发表的会谈公报中也提出,“促进两岸恢复协商后,就建立两岸贸易便利和自由化(两岸自由贸易区)等长期、稳定的相关机制问题进行磋商”。胡锦涛在 2008 年 12 月 31 日,纪念《告台湾同胞书》发表 30 周年座谈会重要讲话中(胡六点)明确了大陆方面的主张:“我们期待实现两岸经济关系正常化,推动经济合作制度化……两岸可以为此签定综合性经济合作协议,建立具有两岸特色的经济合作机制,以最大限度实现优势互补、互惠互利。”

2. 台湾方面的主张

(1) 综合经济合作协定。大陆与香港、澳门签署 CEPA 协议后,在台湾岛内引起较大反响。泛绿阵营不愿与大陆建立更为紧密的经济关系,自认为如果与大陆签订 CEPA,台湾就将成为地方政府;“泛蓝”阵营则一方面希望台湾能享受 CEPA 协议中的各种优惠条款,但另一方面在“泛绿”阵营的压力下,担心签署 CEPA 名称会“矮化台湾”,因此“泛蓝”方面提出替代性的方案,希望两岸能签署一个具有 CEPA 实质经济内涵,但双方定位称谓与 CEPA 不同的协议,这就是马英九所主张的“综合性经济合作协议”,(后又调整为“两岸经济合作架构协议 ECFA”),按此协议,未来两岸除了可以确定在一定时程(5 或 10 年)内,逐步取消所有货物贸易的关税与非关税壁垒、逐步服务贸易自由化、建立开放和竞争的投资机制,便利

和促进两岸投资、建立争端解决机制，并允许其他生产要素（如人员、资金、劳务、商品）自由流动之共同市场。（2）两岸共同市场。2001年3月台湾前“行政院长”萧万长成立了“财团法人两岸共同市场基金会”，推动其“两岸共同市场”构想。按其设想，“两岸共同市场”是构建两岸制度化、常态化的经济整合模式，该模式的第一阶段应先推动两岸关系正常化，两岸应尽快建立定期、官方性质的协商机制；第二阶段则推动两岸经济制度调和，进一步推动经济法规制度的调和及各种标准化的事宜，减少双方经济体制的差异性，并商签《两岸共同市场协议》；第三阶段则是全方位的经济整合工作，包括关税同盟、货币同盟等，以实现建立“两岸共同市场”的目标。

三、近期推动两岸经济合作的形式与内容

笔者认为，两岸经济合作机制在两岸经济合作的不同阶段可以有不同的内涵和模式。根据合作的密切程度，两岸经济合作可以划分为正常化、紧密化和一体化三个阶段。正常化是指消除干扰两岸经济交往的不合理因素，使两岸间的贸易和投资行为得以按一般国际规范进行，并建立有效的联系和沟通管道（如海协会与海基会），对现有的经济交往情况及两岸的经贸政策进行检讨，签署双方协议。紧密化是指在实现正常化的基础上，采取各种措施，大幅降低要素流动门槛，进一步扩大两岸间的贸易与投资，并深化两岸在经济领域各方面的合作。在此阶段，两岸的经济合作机制主要包括建立常设性的合作机构，签署经济合作协议，通过关税减让、扩大投资、经济技术合作、服务业合作等措施使两岸经济关系更趋紧密。一体化是指在两岸经济关系日趋紧密的基础上，实现经济的整合。在此阶段，两岸的经济合作机制主要包括签署一体化协议，实现商品和生产要素的自由流动，并寻求经济政策和社会政策的一致性。广义的两岸经济合作机制虽然在每个阶段都有所不同，但其联系十分紧密。从总体上看，经济的正常化、紧密化和一体化呈依次递进关系，在实际操作中，这三个阶段的部分措施可能会根据实际情况提前或推迟实施，也就是说正常化阶段中可能包含某些紧密化的措施，紧密化阶段中可能包含某些正常化和一体化的措施，所以，我们不能将三个阶段以及建立在三个阶段基础上的经济合作机制割裂开来。总之，我们理解的两岸经济合作机制是有阶段性和双方官方主导的经济一体化进程，而在其不同发

展阶段中可以有不同的模式。

根据当前两岸情况，笔者认为有以下几方面亟待突破（见下表）：

表 4 两岸经济合作机制近期可能合作内容一览表

1	货物贸易	1. 双方相互对方商品减免关税；2. 签署建立原产地监管标准和监管机制协议。
2	服务贸易	3. 双方减少或取消相关行业市场准入方面限制性措施；4. 签署金融监管备忘录（MOU）、货币清算协议，加强在银行、证券和保险领域的合作。
3	经济交往便利化	5. 签署双边投资保障协议；6. 签署避免双重征税协议；7. 签署简易快速通关、商品检验检疫及食品安全、产品认证许可协议；8. 签署电子商务合作协议；9. 签署法律法规透明化、知识产权保护、品牌合作协议。
4	技术合作	10. 签署两岸在农业、传统产业和高科技产业全面合作协议；11. 签署产业标准制订合作协议；12. 签署能源勘探、海洋资源开发协议；13. 签署技术人才交流与合作协议。
5	风险防范	14. 签署经济风险防范协议；15. 签署共同打击经济犯罪协议。
6	经贸纠纷处理	16. 签署建立两岸经贸纠纷的解决机制协议

在两岸联系进一步密切的基础上，两岸经济合作将由“单向”向“双向”互动转型；由“外向型”向“内外并重型”转型；由传统制造业合作向传统与高科技产业和现代服务业合作并重转型。随着后金融危机时期两岸经济格局发生变动，各种要素将充分发挥自己的比较优势进行重新组合，以实现资源的最佳配置，达成两岸互利共赢。

海峡西岸经济区对台先行 先试政策研究^{*}

厦门大学台湾研究中心 李 非

在两岸经济关系基本实现正常化后，两岸经济合作的制度性安排就需要循序渐进地推动，逐步从功能性整合走向制度性整合。从客观上讲，两岸经济合作机制的构建，不仅需要两岸之间人流、物流、信息流和资金流等生产要素的顺畅流通，更需要两岸就相关事项进行制度性协商，其间肯定会涉及公权力部门和比较敏感的议题，短期内全面实现和一揽子解决有相当难度，需要一个长期的、分阶段实施的过程，因而应统筹安排，从点到面，从局部到整体，逐步推进，渐进开放，而海峡西岸经济区在对台经贸政策方面完全具备了先行先试的基本条件。本文着重探讨海峡西岸经济区对台先行先试的发展构想和政策机制。

一、海峡西岸经济区对台先行 先试的基本条件

海峡西岸经济区的战略地位构成了其实行对台先行先试政策的基本条件。

^{*} 本文参考文献有：1. 张志南等：《海峡西岸经济区发展报告》（2007），北京：社会科学文献出版社，2008。2. 黄绍臻：《海峡经济区的战略构想》，北京：社会科学文献出版社，2005。3. 李非：《海峡两岸经济关系通论》，厦门：鹭江出版社，2008。4. 李非：《台湾经济发展通论》，北京：九州出版社，2004。5. 林毅夫、易秋霖：《海峡两岸经济发展与经贸合作趋势》，《国际贸易问题》，2006（2）。6. 华而诚，郭俊贤：《东亚区域经济整合对两岸经济的机会与挑战》，台湾：《两岸经贸》月刊，2005（7）。7. 高孔廉，邓岱孙：《区域经济整合给台湾经济发展的启示》，台湾：“国家”政策论坛，2004（1）。8. 耿曙，林瑞华：《两岸经济整合的政治影响：分析两岸整合的理论架构》，<http://www.usc.cuhk.edu.cn/>，2004-04-30。

（一）海峡西岸经济区对台先行先试具备独特的区位条件

从地缘关系看，海峡西岸与海峡东岸同属中亚热带向南亚热带过渡带季风性气候，自然生态条件十分相近，宜于开展两岸农业合作。两地之间的咫尺海峡，为“大三通”后双方进行各项交流活动提供便捷的海上通道。海西区得天独厚的地缘优势，有利于台资企业降低运输费用，减少贸易成本，从而增强企业竞争力。随着两岸局势的缓和以及直接通航的实现，这种地缘优势更加凸显。

从人文关系看，海峡西岸深厚而密切的文缘和血缘优势，对加强与海峡东岸的经济合作具有强大的凝聚力。福建主要有三大语系，沿海一带以闽南语系和福州语系为主，内陆腹地则以客家语系等为主。闽南地区又是台湾人的主要祖籍地，在台湾总人口中，讲闽南话的占 77%，客家话的占 13%，两种语系的人口占 90%，构成了台湾移民社会的主体。海峡两岸共同的祖先、相近的语言和相连的开发历程，构成了千丝万缕的社会经济联系。这种源远流长的人文关系，为海峡西岸与东岸的区域经济合作提供了天然的纽带和桥梁。台湾开放民众赴大陆探亲后，福建随即成为台胞进入大陆的主要集散地之一。每年来闽台胞 100 多万人次，累计超过 1000 万人次。目前，在闽常住台胞约 20 万人，其中闽南金三角就有 15 万人。

（二）海峡西岸经济区对台先行先试具有强烈的互补需求

从“比较成本理论”看，闽台“优势互补，发展经贸”具有现实可行性。海峡西岸与东岸之间各具发展经济的优势条件，在资源配置、产业分工、商品构成以及信息交流等方面有着很强的互补性，都希望能最大限度地发挥各自的比较利益，达成最有利的资源互补和最有效的产业分工，以创造出高度的经济竞争能力，减少不必要的非良性竞争。

从资源互补看，海峡西岸与东岸之间实现生产要素优势互补的要求十分强烈。福建及周边地区的矿产资源、水利资源以及森林资源都十分丰富，已探明的矿种有上百种，主要集中在山区地带，重要矿种储量大，品位高，具有较高的开采价值；沿海地区则有大量的玻璃砂、石英砂、花岗岩等非金属矿产可资利用。而台湾土地面积有限，自然资源十分贫乏，工业发展所需的能源及原材料等大都需从海外进口。两岸区域之间如果走经济协作发展的道路，发挥各自的相对优势，逐步实现生产资源互补，就可使社会经济获得

新的飞跃发展。

从产业互补看，两岸区域之间加强产业分工协作的需求十分迫切。在海峡西岸区域内，经济发展大致可以分为两个层次：第一层次是经济中度发展的海峡西岸“经济走廊”，包括东南等沿海地区；第二层次是经济正在发展之中的内陆山区；而在海峡东岸是经济较为发达的区域，包括从台北、新竹至台南、高雄，整个台岛西部沿海地区，技术密集型产业发展较快，企业资本雄厚，但市场容量有限，能源及原材料短缺，劳力不足且价格过高。两岸三个层次的经济区域因发展程度不同，生产要素互补性强，产业发展关联度大，具备了开展经济合作试点的基本条件。

（三）海峡西岸经济区对台先行先试具有现实的经济基础

福建作为海峡西岸的主体，改革开放后社会经济快速发展，经济实力明显增强，2008年地区生产总值达1500亿美元，约为台湾（4000亿美元）的三分之一强；人均GDP4000美元，约为台湾（1.6万美元）的四分之一；对外贸易800多亿美元，其中出口500多亿美元，约为台湾的五分之一。福建预计在2017年左右经济总量等一些经济指标将超越台湾。海峡西岸也是台商投资的重要聚集地，至2009年6月，福建累计批准设立的台资项目约万家，协议利用台资210亿美元，实际到资约150亿美元。这些投资从制造业开始，逐步向其他行业全面渗透，使海峡西岸成为国际市场上低成本的轻型产品生产和出口基地。在功能定位上，福建引进外资，包括台资既有经济技术开发区、台商投资区，又有科技园区、保税区，具备加工装配、转口贸易、运输仓储、金融服务、信息咨询、产业升级以及进一步扩大吸引台湾大企业投资的空间和条件。

（四）海峡西岸经济区对台先行先试具有特殊的政策优势

海峡西岸由于特定的历史、人文和区位优势，无疑地处于两岸关系中的前沿位置，并创下多个对台交往“第一”的纪录，从而构成了以福建为主体的海峡西岸经济区对台先行先试的政策优势。1981年国务院批准厦门设立经济特区；1983年第一家台资企业在厦门落户；1985年中央“85号文件”指出：“厦门特区扩大到全岛，实行自由港的某些政策，是为了发展东南经济，加强对台工作，和平统一祖国大业做出的重要部署”；1989年国务院批准在厦门的杏林、海沧和福州的马尾设立“台商投资区”（后又增加

集美),享有与经济特区相同的政策待遇;1994年8月,福建率先实行台胞“落地办证”的政策,两年后又实行“落地签注”的政策,为台胞进入大陆提供便捷条件;1994年福建与台湾之间实行“一票到底、行李直挂”的业务,两岸空中通航出现进展;1996年3月,两岸经澳门“一机到底”航线开通,“厦门-澳门-台湾”航线投入营运;1997年厦门和福州成为大陆对台“试点直航”口岸;2001年初,福建沿海地区与金门、马祖实现直接往来;2004年福建厦门开始受理五年期《台湾居民来往大陆通行证》的办理,台湾居民来往大陆更加便捷;2004年12月,福建居民赴金門旅游开始启动;从2006年起,厦门成为两岸“春节包机”和“节日包机”航点;2008年6月和11月,厦门、福州相继成为两岸“周末包机”和“平日包机”航点,福建沿海主要口岸成为两岸海运直航港口。2009年5月,国务院出台“支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见”,全面阐述了海峡西岸经济区的战略定位和相关政策等一系列内容。这是党中央、国务院科学分析区域经济布局和海峡两岸形势,审时度势做出的战略决策。在党中央关心支持下,海峡西岸经济区作为两岸人民交流合作先行先试区域,作为中国区域经济新的增长极,呈现出良好发展势头。这些政策的实施以及所带来的成就,充分说明海峡西岸在对台经贸交往与两岸关系中的重要地位。

二、海峡西岸经济区对台先行先试的发展构想

海峡西岸是一块以台湾海峡为纽带,东临台湾岛、西接内陆广阔腹地、北承长三角、南接珠三角、具有特殊地缘经济利益和政治涵义的小型板块。它以福建(福州、厦门、泉州、漳州、龙岩、三明、南平、莆田、宁德九地市)为主体,包括福建周边地区(即粤东、赣东南和浙南,有汕头、潮州、揭阳、梅州、赣州、抚州、鹰潭、上饶、衢州、丽水、温州十一地市)。

(一) 海峡西岸经济区对台先行先试的区域布局

从纵向格局看,它以第一层次的东南沿海开放区(包括福州、厦门、泉州、汕头、温州等)为主轴,依托经济特区、经济技术开发区、台商投资区、经济中心城市,对台发挥海运、空运便捷的优势,对内通过铁路、高速公路等交通运输网络,将第二层次的福建山区腹地(包括龙岩、三明、

南平、宁德等地)和第三层次的周边地区(包括梅州、抚州、鹰潭、上饶、衢州、丽水等地)有机地联为一体,使之成为两岸经贸交往的聚集地,并发展为继珠江三角洲、长江三角洲和环渤海地区之后的又一沿海经济繁荣带。

从横向格局看,东部地带以福州为“龙头”,闽江流域为轴线,莆田、宁德为两翼,南平、鹰潭、上饶为腹地;中部地带以厦门为“龙头”,九龙江流域为轴线,漳州、泉州为两翼,闽西、三明、抚州为腹地;南部地带以汕头为“龙头”,韩江流域为轴线,潮州、揭阳为两翼,梅州、赣州为腹地;北部地带以温州为“龙头”,瓯江流域为轴线,丽水、衢州为腹地。在功能定位上,“龙头”地区因具备加工装配、转口贸易、运输仓储、金融服务、信息咨询以及产业升级等优势,鼓励台商投资向技术型、服务型产业集中;两翼地带向资本密集型、规模经济型产业集中;内陆腹地发挥自然资源丰富、劳动力价格低廉以及地域广阔的优势,积极承接沿海地区劳动密集型产业的梯度转移,大力进行资源加工型产业的开发,形成多层次、梯度推进的发展布局。

(二) 海峡西岸经济区对台先行先试的基本框架

海峡西岸经济区对台先行先试,应遵循一定的基本准则,确立明确的发展目标和循序的推进步骤,并制定相应的实施内容。

1. 基本准则

(1) 求同存异,互信协商。“建立互信、搁置争议、求同存异、共创双赢”,是实现“两岸区域经济合作”的前提,海峡西岸经济区对台先行先试政策可以在“九二共识”下,通过协商加以解决。

(2) 以商为本,为民谋利。从维护和扩大两岸同胞的共同利益出发,适当采取“政经分离”、“经贸优先”等灵活、务实的做法,可有效排除政治干扰,消除政策障碍,实行对台先行先试政策。

(3) 以法为据,制度创新。海峡西岸经济区对台先行先试,应大胆进行制度创新,学习和借鉴台湾先进的管理制度,改革现有的管理模式,在某种层面上推动与台湾的制度整合,如在市场经济管理制度、信用制度、企业制度等方面进行整合创新。

(4) 互利互惠,全面合作。开展海峡西岸经济区对台先行先试,是两岸在经济合作上互利互惠的正和博弈,有利于两岸经济交流规模的扩大和合

作层次的提高,促进某种区域经济合作机制的形成,从而推动并实现两岸经济在各个领域、各个层面的全面合作和共赢。

2. 发展目标

海峡西岸经济区对台先行先试政策的总体目标是,以强化海西与台湾的经济融合为基点,以全面深化两岸经济合作、促进海西区经济繁荣为主轴,与台湾共同形成一个“通道顺畅、产业循环、经济一体、文化融合、制度趋同”的“共同家园”。

其阶段性目标大致可分为近期、中期、远期。

近期目标是经济交流的全面正常化和优惠贸易安排。在两岸逐步实现直接“三通”,促成两岸人员、货物等初级生产要素自由流动的基础上,大力推动两岸深层次的经济合作,逐步实现资金、技术、劳务、信息等高级生产要素的有序、高效流动,从而率先实现两岸经济直接交流的全面正常化,并进行初步的区域优惠贸易安排。

中期目标是率先进行经济合作的制度化安排。海峡西岸经济区可先行做出某种贸易优惠和投资便利化安排,通过建立某种经济联系机制,协调经济政策,逐步建立和形成统一的市场,实现与台湾的产业融合、功能融合、制度融合,从而在更高、更深层次提高两岸经济合作水平。

远期目标是高级阶段的制度性一体化。在建立和形成关税同盟和共同市场的基础上,通过相关的制度性安排,实现两岸区域经济一体化,建立“两岸共同家园”,从而为社会以至政治的整合奠定坚实的经济基础。

3. 主要内容

海峡西岸经济区对台先行先试政策的主要内容不是固定的,而是随着经济关系的推进,表现出不同的具体内涵。要做到既不违反 WTO 贸易自由化原则和非歧视原则,又赋予两岸贸易和投资活动一定的优惠待遇和便利条件。目前最可行的做法是:利用 WTO 第 24 条款的“例外”规定,即 GATS 经济一体化的规定,参照 CEPA 框架协议和方案,制定具体的实施内容。

(1) 实行优惠的商品贸易政策。对双方商定的商品,只要符合原产地规则(包括材料、加工等,30% - 40% 当地生产),可享受比 WTO 规定更加优惠的低关税,甚至是免税或零关税,双方互不对贸易货物实施限制性的法规和政策,如互不适用反倾销条款。

(2) 实行优惠的服务贸易政策。许多服务业领域,如银行、保险、证券、零售、运输、物流、旅游、影视、展览、房地产、咨询、会计、律师、

医疗等行业，可优先向对方开放，放宽市场准入条件，相应降低市场准入门槛，或减少过渡期的期限。

(3) 提供便利的经贸合作条件。双方可在许多领域加强合作，提供更加便利的经贸合作环境，互不对贸易和投资引入新的针对性歧视措施。具体合作范围包括：贸易和投资促进措施、通关便利化、商品检验检疫、电子商务、法律和政策透明度、中小企业合作、产业合作等方面。

三、海峡西岸经济区对台先行先试的政策机制

海峡西岸经济区对台先行先试，就是要为深化两岸经济合作探索新路径，打造新模式，全面实现两岸经济交流正常化，逐步完善两岸经济合作机制，从而推动两岸经济合作从功能性整合走向制度性整合。因此，有必要在进一步落实“同等优先、适当放宽”政策的基础上，有步骤地让一些带有探索性的经济贸易合作议题，在一定范围内先行先试，发挥“政策试验”的功能，然后再逐步向各地推行。这些政策机制主要包括以下四个方面：

(一) 资本开放机制

1. 财税支持政策

(1) 国家对海峡西岸经济区基础设施建设给予一定的财政配套支持，采取如投资补贴、财政贴息、低息贷款等相关优惠措施，吸引各类资金参与建设；(2) 制定产业倾斜政策，在一定区域内形成各具特色的产业链或产业带，引导台商劳力密集型企业向内地转移，沿海地区则鼓励台商投资资本密集、技术密集和知识密集型产业；(3) 台商投资海峡西岸经济区可享受内资待遇，从事零售、餐饮、商业经纪与代理、旅馆业、租赁服务业、娱乐服务业、信息咨询服务业等无需外资审批；(4) 海峡西岸经济区相关部门根据发展需要，制定鼓励类项目投资清单，投资该类项目的企业可减按15%的税率征收所得税；台企将盈余再投资或增加注册资本的，经营期不少于五年者，可退还投资部分已缴纳45%税款；(5) 区内自台湾进口商品所征关税返还，成立有关产业发展基金。

2. 台资准入机制

(1) 对台商在海峡西岸经济区投资免予提供投资主体资格证明的公证

和认证以及台商资信证明；（2）可参照 CEPA 模式，对港澳开放的一些行业、领域、范围等，也逐步对台商开放，除举办合资、合作和独资经营企业外，鼓励台商申办个体工商户，申请登记的经营范围，可参照国家允许港澳居民的经营范围办理；（3）鼓励台商购买企业股票、债券，承包、租赁、购买企业；（4）鼓励台商取得土地使用权，开发经营，参与基础设施项目建设，并取得经营特许权等；（5）鼓励台湾投资者租赁农村集体土地，从事农业生产；对台湾农民创业园内的台资农业企业享受农业产业化龙头企业的优惠政策。

3. 项目审批政策

对台商投资项目审批予以政策倾斜：（1）投资总额超过 1 亿美元以上的台商投资项目，凡属于符合国家产业政策鼓励类、允许类及市场准入条件的项目，在项目审批权限方面予以下放，由福建省核准或备案；（2）涉及国家产业政策持股比例要求的，放宽为允许台商控股；（3）对台湾 500 大企业在区内投资的项目审批，在有关规划、重大项目布局及项目审批、核准、备案等方面给予倾斜；（4）对于不需要国家宏观调控的项目由地方主管部门自行审批，如涉及国家宏观调控的项目，可采取个案审批，优先安排；（5）对于不需要国务院行业主管部门审批的行业，如房地产、管理咨询、饭店餐饮和仓储业务等，直接改为登记制，投资总额在 5000 万美元以上的服务项目由区内相关部门上报商务部审批；而对需征求国务院行业主管部门意见或先由行业主管部门立项的行业，如医疗、广告、电信、建筑、旅行社、物流服务等，下放给海西自行审批，并报国家备案；（6）台资企业由经营地相关行政管理部门审批后，在当地工商部门登记即可执业，进入海西其他城区执业无需再次审批。

4. 服务开放政策

积极承接和吸引台湾服务企业前来投资设点，开办分支机构或办事处，放宽台湾商业零售企业、贸易公司、旅行社、信息咨询服务企业、医疗机构以及其他工商服务企业的准入条件和进入范围。（1）台湾地区的科研机构、大专院校经批准可以设立科研分支机构和科研示范基地；（2）台湾同胞投资者在企业内部设立研发中心，可按增设分支机构或增加经营范围的形式予以核准登记；（3）台湾经济行业公会以及公司、企业和其他经济组织，经批准可在区内设立办事机构；（4）台湾旅游企业可以合资、合作形式设立旅行社；（5）鼓励台湾的医疗机构合资、合作兴办医院；（6）台湾地区的

职业教育机构经批准可以设立职业教育学校，条件成熟后再开放其他办学类型。

5. 金融开放政策

推动两地金融机构双向进入，一些带有“试验性”的政策，可在厦门等地先试行操作，总结经验后再推广至其他地区。经国家金融管理机关批准，台湾地区的银行、证券、保险等金融机构可以在区内设立分支机构、投资入股金融机构以及合资、合作设立金融机构，以增加台资企业的融资渠道：（1）放宽台资银行、证券、保险机构进入条件，可不把设立代表处为先决条件，或相应减少过渡期的时间，适当降低台资银行设立门槛，年末总资产规模以不低于 60 亿美元为限；合资证券公司的台方股比从 33% 放宽到 49%；入股寿险公司的上限比例从 50% 放宽到 51%，允许台方控股；（2）允许台资参股地方股份制金融机构，适当放宽股东资格、持股比例、审批程序等条件；（3）台湾同胞投资者设立的金融机构可以经营外币、新台币和人民币业务；（4）授权福建的外汇银行试办对台离岸金融业务，开展两岸货币清算试点，指定几家商业银行作为两岸货币清算的我方指定银行，推动人民币在两地的使用和结算；（5）建立新台币流通机制，允许区内金融机构参照港币适当定位新台币，并将其视同外汇进行管理，允许新台币公开挂牌，将区内银行收兑的新台币直接押送至金门等地；（6）尝试开设台资企业柜台交易市场，吸引台资共同设立产业投资基金；（7）台湾同胞投资者经批准可以在区内设立风险投资公司、担保公司、技术转移中心和会计机构等中介机构，从事投资、技术培训和咨询服务等活动；允许建立农业合作社、农业信托或农村银行，可采取股份制形式，与台湾共同合资建立；（8）对区内台资企业给予金融支持，将其纳入大陆中小企业信用担保体系，台商在生产和经营过程中所需的周转资金及其他必要的借贷资金，在同等条件下享受银行优先贷款的待遇。

（二）经贸交流机制

1. 贸易联系机制

鼓励海峡西岸经济区内各种各样的“保税区”、“加工出口区”、“经济特区”、“台商投资区”等，与台湾的“加工出口区”、“科学园区”、“自由贸易港区”、“营运中心”等进行对接，赋予更加灵活、多样及变通的功能：（1）设置转运发货中心、发货仓库，放宽台湾贸易商进入条件；（2）有步

骤地建立对台贸易渠道和网络,鼓励、促进台资企业产品返销台湾,或利用台湾口岸地区进行简单加工、包装出口至国际市场;(3)支持对台小额贸易的发展,简化对台小额贸易商品通关、船舶检疫手续,放宽免税入市的台湾商品范围,即产地限制、产品范围限制,允许台商生产所需的机电产品配件进入交易中心经营,取消一次性进口额度限制;(4)进一步开放台湾农产品和部分工业品的进口,对互补性较强的商品项目适当减免关税;(5)鼓励加工贸易产业升级,探索企业转型的路径和模式,给予企业五年左右的自主调整期,实现角色转移、园区转移、增值转移。

2. 商业物流机制

降低台湾经销商、代理商以及物流、仓储企业的准入门槛,为台商提供更多的发展空间:(1)台湾同胞投资者以及台湾同胞投资企业,可以参与台湾产品交易市场的经营; (2)台湾地区的公司、企业、其他经济组织以及台湾同胞投资企业,可以组织举办台湾产品展览、展销活动,设立产品展位;(3)鼓励台商设立物流企业,利用台湾资金、设备和技术参与物流设施的建设或经营,允许台资物流企业注册的货代公司同时经营货代和货运业务;(4)台商在区内设立的水上运输企业,允许台商控股或独资;(5)台湾同胞投资企业经海关批准,可以设立保税工厂、保税仓库。

3. 通关放行机制

通过全面推行网上审批、扩大授权、快速审核等措施,使台湾对海峡西岸经济区出口的产品检验检疫审批等行政许可进入快车道,最大限度地减少审批程序。(1)对台湾出口至海西的产品采取直通放行,即经产地相关机构检验检疫合格后,直接签发通关单,企业可凭通关单在报关地海关直接办理通关手续,无须在口岸二次申报;(2)对符合条件的进口法定检验检疫货物,口岸机构受理报检后签发通关单,不实施检验检疫,仅对货物加施封识(包括电子锁等),货物直运至目的地,由目的地口岸机构核查封识后实施检验检疫;(3)对台湾农业种苗等生产要素,直接由当地检验检疫部门检疫通关即可引进。

(三) 民间交流机制

1. 人员往来机制

(1) 便利台胞往来两岸机制

为促进两岸人员往来,在开放台湾同胞“落地签证”、“落地签注”、

“多次签注”以及签发五年期《台湾居民来往大陆通行证》的基础上，可适当延长台胞证的签发期限，在条件成熟时，可考虑长期居住证的签发；台湾同胞因商务活动需要出境前往其他国家的，可以向公安机关出入境管理部门申请办理中国公民护照；台湾渔民、船员随服务船舶进入区内的，凭台湾地区渔民（船员）证及有效证件在台湾船舶停泊点向公安边防或者公安边检部门申请办理登陆许可。

（2）便利大陆同胞赴台机制

简化赴台交流审批手续，下放赴台交流审批权限，将大陆一般人员（副省级以上和特殊行业人员除外）组团赴台审批权下放给地方台办，由当地根据实际情况进行灵活操作；参照港澳自由行办法，允许福建居民凭个人有效证件自由前往金、马、澎旅游；授权地方公安机关直接办理从福建赴金、马、澎和台湾本岛的通行证，开放更多省市居民赴金、马、澎旅游。

2. 居民待遇机制

在海峡西岸经济区内的生活、居住、投资和求学的台湾同胞，可适当享受当地居民的待遇，包括社会待遇和政治待遇。台湾同胞在区内取得居留签注的，生活消费享有与当地市民同等待遇；在当地投资就业的台湾同胞及其家属在医疗、卫生和保健等方面享有与当地居民同等待遇；医疗机构在按规定书写和保存医疗文书的同时，应当据实给就诊的台湾同胞提供符合台湾核退费用要求的医疗文书；在当地投资就业的台湾同胞可按照当地城镇职工标准参加社会保险；在大陆高等院校就读毕业的台湾同胞学生，可以按照国家规定就地就业，并按规定办理就业手续；符合法律援助条件的台湾同胞，可向当地申请并获得法律援助。

3. 吸引台湾专业人士机制

台湾地区专业人士来海西创业的，享有一定的优惠待遇：（1）以其拥有的专利、专有技术等科技成果作价出资入股的，科技成果作价金额占注册资本的比例不受限制；（2）经认定进入留学人员创业园、软件园孵化基地和台湾科技企业育成中心创业的，享受留学人员创业园的各项优惠待遇和一定面积的经营场地租金减免，获得留学人员创业扶持资金的股权投资支持；（3）设立研发中心、企业技术中心、工程研究中心等技术研发机构，经认定可以按当地相关规定给予补助；（4）进入区内企事业单位博士后科研工作站从事博士后科研工作的台湾博士，经当地人事行政部门核准享受一定的补助；（5）从事科研、高新技术成果转化和产业化活动以及鼓励发展的新

兴产业、具有技术领先和良好市场潜力的项目，可以获得科技创新等专项资金支持；（6）符合当地急需紧缺人才引进目录的台湾专业人士，按照当地引进人才政策规定享受优惠；（7）向银行等金融机构申请中小企业信贷融资时，符合担保条件的，在同等条件下可以优先获得担保公司担保支持。

4. 劳务输出机制

（1）与台湾有关方面商谈渔工劳务合作事宜，允许台湾船只来靠大陆口岸，减少中线接驳造成的不安全问题；（2）促进台湾方面承认大陆的“登台渔轮作业证”为唯一的有效渔工输出证件，有效制止渔工偷渡现象；（3）增加台湾劳务对口机构，扩大与台湾各地的劳务合作关系。

（四）地方联系机制

1. 地方交流机制

在条件成熟时，区内一些城市，如福州、厦门、漳州、泉州、龙岩等地，可与台湾某些城市，如基隆、台中、宜兰、台南、新竹等，建立某种城市和区域联系机制，促进城市或地区之间的交流，解决特定区域内经济交流与合作中出现的问题。鼓励台湾各县、市和相关部门在海西区的重要区域中心城市设立办事处，以便联系、协调有关地方合作事宜。

2. “两会”联络机制

海峡西岸的中心城市，如福州、厦门，以及台湾管辖的金门等地，不仅可以成为两岸“两会”事务性和技术性协商的重要场所，也可尝试成为两岸政治对话和政治谈判的重要基地。积极推动海协会和海基会在厦门等地设立代表处，以便协调和处理相关技术性事宜。

3. 海峡论坛机制

为了更好地配合“两会”谈判，促进双方达成共识，可仿效“博鳌论坛”的形式，设立一个以海西区与台湾关系发展为主题、机制化的“海峡论坛”，每年定期举行一次，并与每年一度的“两岸论坛”和“台交会”相衔接、配合，为两岸实质性合作磋商创造条件和氛围。

总之，海峡西岸经济区对台先行先试，就是要造就两岸经济合作的特殊环境和对台经济政策的试验场所，以作为未来两岸经济合作协议的政策导向和发展方向。

加快海西建设，推进台湾海峡经济区的形成与发展

福建省社会科学院现代台湾研究所 单玉丽

2009年5月，国务院正式颁布《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》（简称《意见》），它标志着“海峡西岸经济区”迈入一个全新的发展阶段，在全国区域经济布局中的地位更加凸显。随着海西建设加快，将大大促进海峡两岸的经济社会融合，使横跨海峡两岸的“海峡经济区”成为不再遥远的梦想。在这一大好机遇下，福建如何加快建设，并通过海峡两岸区域内资源整合，拓展与东岸的全面合作，从而推进台湾海峡经济区的形成与发展，促进祖国和平统一，本文略叙一管之见，以期商榷。

一、加快建设海峡西岸经济区的重要意义

海峡西岸经济区，是指台湾海峡西岸，以福建为主体包括浙江南部、广东东部和江西部分地区（即浙江温州、丽水、衢州；江西上饶、鹰潭、抚州、赣州；广东梅州、潮州、汕头、揭阳），与珠江三角洲和长江三角洲两个经济区衔接，具有独特优势的地域经济综合体。它是一个不同于行政区划的具有地缘经济利益的区域经济共同体，是一个涵盖了经济、政治、文化、社会等各个领域的综合性概念。其总体目标任务是：通过建设区域经济一体化、投资贸易自由化、宏观政策统一化、产业高级化、社会文明化，形成一个对外开放、协调发展、全面繁荣的经济综合体。因此，加快建设海西区，具有重要的意义。

（一）对构建台湾海峡经济区的战略意义

福建自2004年初提出海西区概念已经5年，当初提出“海西经济区”就是立足于建设海峡经济区，缩小与东岸的差距，使之成为两岸区域经济新

的增长极。鉴于当时的形势，只能提出操之在我的构想，目前两岸关系发生重大积极变化，两岸协商机制不断完善，构建“海峡经济区”已不再是遥远的梦想，完全可以通过两岸协商，科学合理地推动“海峡经济区”的产业分工合作，促进台湾海峡经济的发展和繁荣。

海峡两岸区域经济一体化是历史的必然趋势；祖国和平统一是两岸人民的共同心愿。《意见》的颁布，对充分发挥海西对台“五缘”优势，构建台湾海峡经济区，寻找两岸更紧密安排的联结点，逐步实现两岸经济一体化，推动祖国和平统一有着极其重要的意义。

台湾海峡经济区北接长三角、南连珠三角，西临正在崛起的以武汉为中心的中部经济区，是祖国几个最大经济区的联结点，对中国区域经济发展有着重要的互动作用。加快建设海峡经济区，是实施国家“稳定繁荣香港，加快发展上海，东部带动中西部发展”战略的重要步骤，它不仅可以使大陆在区域经济发展中多一个新的经济增长极，而且可以与长三角、珠三角两大三角洲经济区共同构建我国东南沿海繁荣带，形成沿海地区完整的区域经济一体化板块，进而形成一个新的、更大、更强的中国经济发展极，实现东部均衡协调发展并辐射带动中西部发展的战略部署。从当前形势看，随着中国现代化建设从“点”向“面”的发展和提升，从长三角、珠三角、京津冀等板块，到西部大开发、中部崛起、振兴东北老工业基地战略等，东、中、西、东北等各个经济区域的发展呈现全面隆起之势。今年国务院总理温家宝在政府工作报告中提出要大力发展区域经济，这既是保增长的需要，也是提升我国区域经济竞争力的需要，加快建设“海峡经济区”意义更加突出。即一方面可为台湾经济提供强劲的动力和更大的发展空间；另一方面可以推动大陆沿海地区形成完整的经济发展圈，使“海峡经济区”成为继珠三角、长三角、环渤海、北部湾地区之后的又一新的经济增长极，成为两岸加深沟通往来的交融地以及两种社会制度、两种经济体系的衔接地，有利于促进两岸共同构建一个市场高度开放、制度建设完善、产业结构互补、信息资源共享、基础设施完备的区域经济共同体。从亚太区域经济看，台湾海峡处于太平洋西岸经济带的关键部位和国际主航道的中部，面对太平洋东岸，内联亚洲大陆，是南北半球、东西双方经济大交流的交汇点，战略地位十分重要。目前，台湾海峡已经发展成为世界海上贸易的大通道。在海峡周边分布着新加坡、香港、横滨、釜山、高雄、上海等国际性大港口，台湾海峡事实上已经成为中国与世界经贸交往最繁忙的海域。台湾海峡经济区涵盖台湾

海峡，联结东西两岸，是祖国大陆北上东北亚，南下东南亚，进入西太平洋的捷径，也是祖国大陆与欧美、非洲往来的战略交通要道。因此，加快建设海西区，促进台湾海峡经济区形成与发展，不仅可以更有效地拓宽祖国大陆通往世界的道路，而且可以更好地提升国家在亚太地区的影响力，有利于推动两岸和平发展进程。

（二）对发挥福建“五缘”优势具有深远意义

海峡两岸交流交往 30 年来，福建得益于特区、开放区政策和中央赋予福建在对台工作中“同等优先，适当放宽”以及“先行先试”政策，在对台经贸合作、人员往来等方面取得重大成就，经济综合实力大大增强。从 2004 年“海峡西岸经济区”概念的第一次提出至今，5 年来已有超过 50 个部委以及央企出台明确支持海西区发展的政策，但由于行政上条块分割，使得相关政策未能产生良好的叠加作用，海西迫切需要国家在战略层面进行协调与统筹。尤其是 2008 年以来，随着两岸基本实现“大三通”以及国际爆发金融危机，福建面临着新的挑战，原有的地理区位、政策优势淡化，进一步吸引台资面临很大压力。国务院恰逢其时出台《意见》，对呼应台海形势发展的新变化，继续发挥福建“五缘”优势、鼓舞士气、提振信心，稳定和拓展福建台资，推进海西建设起了极其重要的定心丸作用。

（三）有利于海西区域内的资源整合，拓展福建腹地

早在 2004 年福建提出实施海西战略后，就得到周边省份的响应。2006 年温州设立“海西办公室”，专门负责研究温州融入海西区域经济合作的主题、形式和机制。2008 年 11 月，福建南平，浙江金华、丽水、衢州，江西上饶、鹰潭、抚州、景德镇和安徽黄山 4 省毗邻的 9 个城市签订了“闽浙赣皖区域合作与发展框架协议”。《意见》出台后，不仅对福建是极大的鼓舞，对周边城市发展也是极大的利好消息。江西赣州作为沟通赣、湘、粤、闽的南方重镇，古时素有“闽粤咽喉”、“南方丝绸之路”之美名，然而，上世纪 90 年代也曾一度沦为“交通死角”，在福建提出海西战略后，立即响应，积极融入，也因此获得了巨大发展。对接海西 5 年来，全市生产总值翻了一番，创造的经济总量和财政总收入等于过去 25 年之和。2008 年，赣州全市国民生产总值 831 亿元，比上年增长 13.1%；财政总收入达到 100.1 亿元，

成为江西省第二个财政收入过百亿元的设区市^①。广东是经济发达地区，但也存在地区差别。对于粤东地区来说，如果搭上海西这趟快车，既享受泛珠三角优惠政策，又享受海西的优惠政策和便利措施，能够更自由也更有效地支配经济要素，从而对改变其在广东省逐渐边缘化的地位具有积极的现实意义。目前，广东的潮州、梅州等与福建实际上已形成多层次的合作关系。这不仅是因为两地共饮一江水（起源于龙岩长汀的汀江南下广东后在大埔县三河坝与梅江、梅潭河汇合，改称韩江，经梅州、潮州、汕头入海），而且两地在原材料、劳动力、技术等要素配置方面已形成多层面的合作关系。如潮州陶瓷的原料，一半来自龙岩；衢州的竹制品加工原料大多来自福建；福建德化县与潮州同为瓷都，两地技术人员交流频繁，相互学习，共谋发展。

《意见》的出台，周边地区的积极响应，对整合海西区域内资源，拓展福建腹地，加强对接东岸产业能力，全方位开展两地交流合作创造了契机。

二、加快建设海西，构建台湾海峡经济区的经济社会基础

2004年1月，在福建省十届人大二次会议上，时任省长卢展工亮出了“建设海峡西岸经济区”的构想。为推进海峡西岸经济区建设，同年8月中共福建省委七届七次全会批准实施《海峡西岸经济区建设纲要（试行）》，2005年1月福建省十届人大三次会议作出了《促进海峡西岸经济区建设的决定》，省第八次党代会进一步明确了海峡西岸经济区建设的内涵、意义和总体部署。“海西”概念的提出，得到了党中央的充分肯定和各部委的大力支持，党的十六届五中、六中全会，党的十七大以及国家《“十一五”规划纲要》和近年国务院政府工作报告都明确提出支持海西经济社会发展，使海西战略逐步从地方决策上升为中央决策，从区域战略上升为全国战略。5年来，党和国家领导人纷纷到福建考察，国家各部委也大力支持海西建设，极大地推动了福建经济社会发展和各项事业不断取得新成就，使构建台湾海峡经济区具有更牢靠的社会经济基础。

^① 涂明等：《赣州：海西表兄弟一块使力气》，《海峡都市报》2009年05月20日。

(一) 海西区经济综合实力不断发展壮大

福建从实施海峡西岸经济区发展战略以来，通过加大投资力度，改善基础设施，不断优化产业结构，综合实力不断增强。过去的5年成为福建省经济发展最快的5年，全省生产总值从6053.14亿元提高到10863亿元，居各省GDP排名第12位，人均GDP排名第10位；财政总收入从622.76亿元到1516亿元；海洋经济总量进入全国沿海省市第3位。2008年福建城镇居民人均可支配收入17850元，农民人均纯收入6180元。海西其他城市的经济社会指标也呈现不同程度的增长，使得海西经济区渐成规模。2008年，福建及其他11个城市的GDP总量合计达到19055.52亿元（折合2802.3亿美元，已相当于台湾GDP的71.3%），人口总数为8758.18万人，土地面积27.28万平方公里，人均GDP为3200美元（见表1）。

表 1 2008 年海西区概况

区 域	GDP (亿元人民币)	常住人口 (万人)	土地面积 (万平方公里)	人均 GDP (美元)
福建省	10823.11	3646.94	12.40	4364
浙江的温州、丽水、衢州；	3510.02	1261.56	3.79	4092
江西的上饶、鹰潭、抚州、赣州；	2101.9	2028.43	8.46	1524
广东的汕头、梅州、潮州、揭阳	2620.49	1821.25	2.63	2116
合 计	19055.52	8758.18	27.28	3200

资料来源：福建省数据根据《福建统计年鉴2008》，其他根据《海峡都市报》2009年5月5日A2、A3“海西 中国新的经济增长极”资料整理。

目前海西区的经济结构不断优化，与东岸台湾的差距日益缩小。以主体区福建为例，主要表现在：

1. 产业结构不断优化

2004年福建三大产业结构为13.0：48.7：38.3，至2007年转变为10.8：49.2：40.0，形成了电子、石化、汽车三大主导产业。2008年，全省三大主导产业占规模以上工业增加值比重达35%，带动作用日益凸显；30个重点产业集群产值占规模以上工业产值的比重为42%；第三产业增加值增长12.4%。目前，福建产业正朝着电子、石化、环保、生物医药及金融、物流等高科技产业和现代服务业方向调整发展。

2. 自主创新能力不断增强

增强自主创新能力是调整产业结构和转变发展方式的中心环节，《意见》中也提出海西区要着力转变经济发展方式和增强自主创新能力，提高经济发展质量和水平。海西发展5年来，自主创新能力和可持续发展能力不断提升，高新技术产业和软件等新兴产业发展日益壮大，信息产业中高新技术产品。占全省高新技术产值的比重超过2/3，经济综合竞争力持续提高。据科技部最新统计，2008年，福建综合科技进步水平居全国第8位，较上年提升3位，其中科技促进经济社会发展指数居第5位，高新技术产业化指数居第6位。

3. 基础设施建设极大改善

早在2004年，福建省就提出用7年左右的时间投资1000多亿元，基本建成温福铁路（福建段）、福厦铁路、厦深铁路（福建段）、向莆铁路（福建段）、龙厦铁路等快速铁路网，至2008年底的5年间，累计完成投资约350亿元，超过福建2004年之前铁路建设投资总和。目前基本形成“三纵八横”高速公路网和“两纵三横”快速铁路网，打开了对接长三角的北大门，连接大腹地的西大门和联系珠三角的南大门，改变了福建在国家铁路网络中处于末梢的地位。2009年3月8日铁道部和福建省政府在北京签署了《关于推进海峡西岸经济区新一轮铁路建设的会议纪要》，规划未来5至10年海峡西岸经济区将建成一个4800公里的布局完善、设施先进、国际一流的铁路网。2009年6月底，温福铁路将按期开通，这条东南大通道，不仅结束了福建没有高速铁路的历史，而且也为中西部提供了新的开放通道。

在区域内，各城市之间的交通状况也大为改善，为增进更紧密的联系创造了重要条件。目前，赣州到厦门等福建主要城市的车程只需三、四个小时，赣州与厦门之间的空中航线也已开通。时下，梅州正在加速与龙岩高速公路的对接，明年6月全线通车后，梅州到龙岩只需2个小时。而今年底龙厦高速铁路通车后，龙岩到厦门只要1个小时的路程，届时梅州到厦门只需3小时。

（二）区域文化成为构筑海峡东西岸民众情感交流和经贸往来的重要纽带

海峡西岸经济区与台湾之间具有一脉相承的文化渊源，形成了独具特色的区域文化，对加快海峡西岸经济区建设将起重要推动作用。

客家文化是联系台湾海峡两岸人民的重要纽带。客家是台湾海峡东西岸的重要民系，在海峡西岸，客家人主要聚集区位于粤闽赣三省交界处，即赣南、闽西、粤东，其间有 29 个县是“纯客县”，是客家的大本营。在台湾 2300 万人口中，客家人有 460 万，约占总人口的 1/5。客家文化具有其独特性，它保留了中原文化主流特征，始终崇尚华夏正统文化，崇尚诗礼传家，极为注重对传统、文化、语言、习俗的完整保存，并以共同的生活样式、习俗、信仰和观念紧密团结在一起。因此，多年来，凭借着两岸各种交流平台，两岸客家文化交流不断深化，投资于闽、粤、赣的许多台商都是祖籍客家。

妈祖文化对两岸的影响十分深远。妈祖是两岸，尤其是闽台两地民众共同信奉的女神，福建莆田是妈祖信仰的发源地，妈祖庙数以百计，仅湄洲岛上有近 20 座。台湾有近 800 座妈祖庙，1600 多万信众，约占总人口的 2/3。两岸开放交流，特别是自 1987 年“妈祖千年祭”开启两岸大规模民间交流以来，每年有逾十万台胞赴湄洲朝圣，妈祖文化成为台湾超越族群、阶层、区域的主流民间文化。

尊崇圣贤是中华民族一种普遍的文化现象。东山关帝文化是典型之一。福建东山武庙是两岸关帝信仰的发祥地，是中原文化经由东南沿海向台湾和海外迁播的中转站和连结点，维系着两岸人民的文化观念和思想感情。东山关帝庙是台湾目前 470 多座关帝庙分灵的祖庙，香火遍布台澎。多年来，台湾已有约 10 万多信徒到东山进行朝圣、谒祖活动。关帝“忠勇仁义”的精神为两岸人民所称颂，海峡两岸人民共尊关帝为“统一之神”。东山以关帝庙为载体，以关帝文化为桥梁和纽带，至 2008 年已连续举办十七届关帝文化旅游节，不仅增强了两岸民众的凝聚力，强化了海西与台湾的文化旅游交流与合作，而且也促进了东山旅游业的发展和对台经贸的交流与合作。

郑成功文化也是海峡两岸共奉的文化。郑成功是台湾民众心目中的“开台圣王”，台湾每年都举行“郑成功文化节”；而郑成功也是泉州傲世的文化瑰宝，在泉州大坪山顶，巍然屹立着 39 米高的郑成功骑马铜雕像。

海峡两岸千丝万缕的联系使近年来台湾同胞到大陆寻根的热望持续不减。两岸族谱成为牵系海峡两岸血缘的脉络。靠着一本本族谱，许多台胞找到了自己的“根”。2009 年 5 月“海峡论坛”举办期间，台湾有 69 个宗亲会团组、90 个姓氏宗亲代表参加了“闽台姓氏族谱和涉台文物展暨宗亲恳亲会”，会上展示了 141 个姓氏、5759 册迁台姓氏族谱资料，20 位姓氏宗亲

代表进行了族谱对接交换，再次充分体现了两岸同胞浓浓的血脉亲情。目前福建正在着手建立两岸族谱电子化查询系统，为两岸寻根寻亲搭建新的平台，将两岸人民更紧密地联系在一起成为推动两地经贸合作的重要桥梁。如莆田自 1994 年举办妈祖文化旅游节以来，不仅带旺了莆田旅游业和相关产业，而且促进了台商和世界莆商对莆田的投资。2007 年 10 月的第四届世界莆商大会，共有 25 个项目完成签约，投资总额达 46.91 亿元人民币，其中外资项目 12 个，总投资 8350 万美元。妈祖文化成为推动莆田经济社会发展的一大优势和重要力量，使得莆田经济增长速度连续 4 年超过全省平均水平，经济总量和财政总收入从全省第七位跃升到目前的第五位。

（三）对台经贸合作成为海西区发展的重要动力

海峡西岸经济区战略实施以来，闽台的合作领域不断拓宽、合作层次不断提升。按历史可比口径，至 2008 年底，福建累计批准台资项目 9700 多项，合同台资 200 多亿美元，实际到资 140 多亿美元，占大陆台资项目总数约 13%，实际台资金额的 30%。同期，全省累计批办农业台资项目 2094 个，合同利用台资 26.2 亿美元，实际到资 15.1 亿美元，台资农业项目数、利用台资额持续位居大陆第一。

与此同时，闽台贸易额也不断增长，2008 年达到 72 多亿美元，历年累计总额已近 600 亿美元（599.66 亿）。对台农产品贸易 2009 年出现突破，第一季度福建对台湾农产品贸易进出口 6078 万美元，同比增长 76.8%，占同期大陆对台农产品贸易总额的 32.5%。

人员往来方面，“小三通”客运量持续攀升，从 2001 年的 2.5 万人次增加到 2008 年的 100 多万人次，目前累计已达 370 多万人次。其中 2008 年通过“厦金”、“泉金”、“两马”航线的往来人员达到 104.7 万人次。2009 年第一季度三条航线共通行旅客 32.3 万多人次，比去年同期增长 70% 以上。

海西区其他城市对台交流与合作也不断增强。

以上种种充分说明，以福建为主体的海峡西岸与东岸台湾有着深厚的历史渊源和良好的现实合作基础，在中央政策支持下，加快海西建设不仅必要，而且可行。

三、把握机遇，发挥优势，积极推进 台湾海峡经济区的形成和发展

由于两岸处于工业化进程的不同发展阶段，海西区与台湾经济社会的发展水平尚有较大差距，虽然经过改革开放 30 年的努力，与台湾的差距大大缩小，但经济发展的水平和质量仍然有待提高。海西区是大陆改革开放的一面镜子，与台湾近在咫尺，示范效应尤其重要。近两年来，随着两岸关系的变化，海西区在祖国统一大业中的战略地位进一步凸显，必须在现有合作基础上，充分发挥福建先行先试的实验示范功能，根据《意见》对海西的定位、总体要求、主要任务和重点工作，未来应在沟通两岸产业合作，加强区域分工协同和创新体制等方面下大力气，努力转变经济发展方式，促进经济、社会、生态的全面协调发展，从而推动台湾海峡区域经济一体化进程。

（一）加快海峡西岸经济区域内的资源整合

国务院在《意见》中明确指出，建设海西经济区要统筹区域内协调发展，推动跨省区域合作，加快形成区域、城乡经济社会一体化发展新格局。根据《意见》精神，结合海西区的实际情况，加快海西区域内资源整合应着重以下方面：

1. 建立海峡西岸经济区跨行政区域协调机制（平台）

海峡西岸经济区是一个跨行政区域的概念，在当前的体制和机制下，如何打破行政区域条条框框的限制，有效整合区域内各种资源，提高资源利用效率，是加快海西区建设的重要任务。如何协调解决区域内各城市的定位与分工、产业同构、市场分割、生产要素自由流动、资源合理配置、基础设施衔接、环境保护、人口综合管理等等，这些重大问题，不是在要素合作的层面能够顺利解决的，也不是在企业主体层面上能够运作的。因此必须建立一个区域协调互动的体制与机制。首先，随着户籍制度改革、社会保障体系跨地区衔接以及基本公共服务均等化的推进，全国统一的人力资源市场将加速形成，为跨区域的资源整合，发挥各地比较优势创造了有利条件；其次，随着改革的进一步深入，地方政府、特别是基层地方政府事权财权可能进一步扩大，有利于资源的合理配置；其三，全国行政区划正在进一步完善，省 -

县（市）－乡镇分级分等行政区体制加速形成^①。这些变革都将有利于建立海峡西岸经济区跨行政区域协商机制。今后一段时期可优先着手四方面工作：一是建立海西区一体化推进领导组织机构，统筹协调全局性、战略性、前瞻性重大问题；二是建立健全重大项目联席会议制度，统筹协调解决跨区域的重大基础设施、生态环境保护等重大项目建设问题；三是建立健全四省市之间的上下联动和横向协调机制，推进重大任务和事项的 implementation 落实；四是建立跨区域的协会、中介组织，充分发挥其在推进市场一体化和产业布局中的作用。通过建立以上层面的协调机制，打造出一个由上而下的完整协调平台。

2. 构建区域内完善的基础设施体系

建立一个区域完善发达的交通体系是加快建设海西区的基础保证。近年来，尽管福建基础设施大大改善，但从两岸关系和全国区域经济发展的态势看，目前海西区交通网络发展总体水平还不能适应需要，一些地处海西腹地的边缘城市，交通设施建设还比较落后，港口潜力远未发挥，空中运输能力不能适应新形势的要求，加强区域间交通设施的共建共享，形成区域内完善发达的立体交通网络，任务还十分艰巨。国务院在《意见》中特别提出了要加强海西地区现代化基础设施建设，构建以铁路、高速公路、海空港为主骨架的海西现代化综合交通网络，从而使海西成为服务周边地区发展，拓展两岸交流合作的综合通道。因此，除了加快福建自身基础设施建设外，还必须加强海西区域内铁路、城际轨道干线、公路、航空等重大基础设施建设，使海西尽早形成区域性海陆空立体交通体系。

3. 建立区域内要素流动市场机制和配置制度

由于行政区经济造成的市场分割，目前区域内的要素流动还有许多制约。政府作为环境与资源要素科学配置的主体，决定着区域发展的方向，要重点对能源、土地资源开发与土地指标配置，基本农田的保护，海洋资源的深度开发、利用和保护，港口规划与建设等制度协调。同时，要遵循市场规律，打破行政概念，加强海西区域内人流、物流、资金流、技术流、信息流的要素合作，增强区域间的集聚与辐射功能，推进海西区建设。

4. 加强区域间经贸交流与合作，促进区域内产业梯度转移

由于海峡区域内存在较大的差距，同时，不少城市各具特色，使得区域

^① 杨开忠：《中国正形成六个核心经济圈带，区域经济全面隆起》，人民网中国经济周刊，2009年03月16日。

内容客观上存在着很大的互补性，如梅州是矿产资源富集区、抚州文化产业闻名遐迩、丽水旅游资源丰富、赣州有“世界钨都”和“稀土王国”之称。近年来，在海西已出现区域内产业梯度转移的态势。如闽商占抚州市引资总额的40%以上，居该市引资最大份额^①。闽商投资梅州企业有一千多家，涉及房地产、茶叶、水暖器材、石材、陶瓷等数十个行业，而且大多已成为当地的龙头企业^②。目前丽水正在积极洽谈与福建的旅游对接项目。因此，要通过协商机制和各城市产业定位，进行区域内产业规划与布局、产业结构调整与优化，从而建立起合理的产业分工体系。

总之，要通过完善区域内投资环境，产业配套能力以及扩大区域内市场腹地，加快与东岸的经济整合，以“内联”促“外向”，加快海西自身发展能力和水平的提升。

（二）全方位拓展东西岸产业交流与合作

从海峡东西两地仍然存在的要素互补性看，海西区与台湾经贸交流与合作已有30年的历史，但经济、技术发展水平存在阶段性差异。目前，海西区总体上还处在工业化的中期阶段，资本、技术、营销渠道、市场经济等现代生产要素仍然缺乏，但与台湾相比，土地、劳力等传统生产要素较丰沛，同时有着较广阔的产业发展空间和良好的生态环境。而台湾虽然总体经济发展水平较高，但面临着内外政治经济的诸多困扰，尤其在当前世界金融危机对实体经济渗透十分广泛的情形下，强化与大陆的全面合作是台湾必然的选择。因此，进一步深化两地合作不仅仍有必要性也有很大的空间。未来两地合作势必在更高层次上进一步配置和优化组合生产要素，从而推动两地经贸合作在更广泛的空间获得更大的双赢。

1. 加强农业合作，推进现代农业发展

农业是海西最能持久发挥对台合作的优势产业。在海峡西岸，除福建外，周边11个城市的农业自然条件、土地资源、劳动力要素等优势也十分突出。目前，台湾现代农业水平居世界前列，未来两地农业合作除了可以在生产层面继续深化之外，还可在包括农业合作组织、农业技术推广等农业管理体制和运行机制、人才交流等多方面进行交流与合作。要充分利用“海

^① 涂明等：《抚州：融入海西“才子之乡”华彩转身》，《海峡都市报》2009年5月23日。

^② 梅州：《客家人也是海西主人》，《海峡都市报》2009年5月22日。

峡两岸（福建）农业合作试验区”覆盖全省和台湾农民创业园增加的契机，着力建立更紧密的两地农业合作关系，在合作模式、合作体制、合作机制上实现新的突破，携手共建海峡区域现代农业，努力把海峡西岸建设成为台湾农业良种引进和繁育、农产品加工出口、动植物保护和农产品质量检测、农产品市场与流通体系、农业科技培训与信息服务的重要基地和台湾农民再创业的乐园。

2. 加强第二产业合作，打造先进的制造业基地

打造先进制造业基地既是中央对福建的产业定位，也是《意见》要求加快海西建设的重点任务之一，福建已将建设先进制造业基地列入国民经济发展的重中之重。多年来，制造业是海西区与台湾合作领域最多，效益最好的产业，但因种种原因，还存在台资企业技术溢出效应小，企业配套能力不强等问题。但是海西有产业集群后发优势和生态环境比较优势，目前，海西已形成电子、石化、机械三大支柱产业，且有一定的产业集群规模，除此外，这5年来的产业升级与科技创新，也为海西成为大陆东部沿海先进制造业的重要基地打下了坚实基础，具有进一步对接台湾先进制造业的能力和潜力。

未来，海西必须进一步深化对台产业合作，坚持在互惠互利、共同发展原则下，以国内外市场为导向，根据资源与产业发展的趋势，优化整合资源要素，提高对接成效。一要充分发挥四个国家级台商投资区的载体带动作用，以及现有台资企业的聚集带动效应，吸引更多有实力的台资企业前来投资兴业，加快区域经济融合。二要加强产业引导，继续加强机械、船舶、电子信息、生物医药、新材料、新能源、冶金建材工业的合作。三要加强两地高新技术研发和产业合作平台建设。对各种高新技术园区、创业园区、软件园、孵化基地等在土地、资金、税收、配套生活设施等方面的扶持力度，增强自主创新能力，促进产业转型和高新产业集群的发展壮大，优化区域产业结构，增强海西区域经济综合实力。

3. 加强现代服务业合作

第三产业包括金融服务、保险服务、电信、商业、建筑、教育、环境、旅游、交通运输、专业服务等范畴。目前，根据WTO有关服务业的内涵及我国在该领域的承诺，我国第三产业的市场已门庭洞开。加快与台湾现代服务业合作也是《意见》赋予的任务，未来福建要在金融、保险、法律服务、现代物流、旅游业、电讯、交通、能源、建筑、广告、会展、中介组织、医

疗卫生、投资办学等方面身体力行，先行先试，力争在合作模式、机制等方面不断突破、不断创新。

目前，在两岸实现“三通”、经贸往来日益密切、世界金融风暴影响时间尚不明朗的背景下，建立两岸金融业更加紧密的合作关系显得尤为紧迫。根据《意见》精神和第三次陈江会签订的《海峡两岸金融合作协议》，未来福建一是要加大推动对台离岸金融业务，吸引更多台湾金融机构向海峡经济合作区聚集，通过互动和合作推动两岸金融板块的形成。二是积极吸引境内外创业、风险投资机构到海西开展业务；三是探索组建海峡产业投资基金，为境内外资金支持海峡西岸经济区建设搭建平台和桥梁；四是拓展台湾金融资金进入的渠道和形式，建立便利高效的两岸通汇和融资渠道；五是完善自身金融组织体系，营造良好金融运行环境，力争海西区与台湾在金融机构互设、业务合作、清算机制、货币兑换、金融基础设施建设、金融外汇管理服务、资本市场准入等方面先行先试，积累经验，早日形成海峡区域性金融服务中心。

4. 积极鼓励有条件的企业入岛投资

入岛投资是实现两岸交流从单向向双向发展，推动两岸关系走向正常化的重要途径。福建作为与台湾最近及交流合作最密切的地区，要积极推动海西有能力的企业入岛投资。为此，一要尽快建立领导小组，统筹全省赴台投资、工程承包和劳务输出活动。二要根据商务部、国务院台办 2009 年 5 月 17 日发布的《关于大陆企业赴台湾地区投资或设立非企业法人有关事项的通知》及台当局开放陆资赴台投资的产业目录等，帮助企业尽早赴台湾地区投资或设立非企业法人；同时鼓励企业单独或与台资企业合作，在台湾举办培训会、洽谈会、展览展销会、商务合作等活动。三是借鉴近年来福建境外投资的经验，结合台湾的大陆政策和台湾投资环境变化，积极引导福建企业入台投资方向、领域和重点，促进两地产业分工和投资互动，从而推动海峡西岸经济区建设和台湾海峡区域经济一体化进程。

（三）加强东西岸文化交流与合作，构建两岸文化交流重要基地

目前，在两岸关系新形势下，文化力量对于两岸关系发展的作用日益彰显，全方位、多层次开展对台文化交流成为增强两岸同胞情谊，推动区域经济社会可持续发展的重要纽带。未来应着重以下三方面工作：

一是要高度重视海西区文化的独特性和不可替代性。闽台文化具有鲜明的地域特色。如闽台间共有的语言、民俗、民间信仰、戏曲等，在台湾具有广泛的民众基础，是海西与台湾经济发展和互信合作的巨大资产。它不仅对两地的经济，而且对社会、政治、法律，乃至人心都起着重要的、深刻的影响。30年来，闽台交流与合作之所以在两岸中独树一帜，不断的发展壮大并始终居重要地位，与其深厚的文化渊源密切相关。如台湾同胞在福建形成的文化型旅游、寻亲寻根型旅游、宗教朝拜型旅游是其他省市所不及的，成为两岸文化交流和旅游的独特形态。

二是要努力挖掘地域文化资源，积极发展文化产业。文化产业是内涵丰富、前景远大的朝阳产业。由于“文化”与“产业”的相互渗透性以及市场的共生性，“文化产业化”与“产业文化化”往往呈现双向融合的过程。因此，目前，世界经济文化的发展已呈现出“文化产业化”和“产业文化化”的态势，这也是两岸经贸合作可持续发展的必然趋势。两岸的文化资源都十分丰富，共同的文化根基和良好的文化交流交往，为发展两地文化产业打下了坚实的基础。因此，今后要积极发展文化产业，通过发展文化产业，进一步挖掘地域文化资源，传承和弘扬优秀的区域文化，展示闽台历史文化的特色和魅力，提升产业的文化内涵，创造产业新的价值空间。在加强海西与台湾新闻出版、文化艺术、广播影视、动漫和网络游戏策划制作、民俗文化产品开发生产等领域交流的同时，努力拓展文化产业的实质性合作，共同打造文化产业品牌，尽早形成两地文化与产业互动的新格局。

三是要弘扬先进文化，构建良好人文环境。海西与台湾关系的发展，既是经济资源的整合过程，也是文化交流的融合过程。海西与台湾经贸的合作需要文化的支撑，大到产业投资领域与地域的确定，小到企业生产与管理、名牌产品的创立，都是非常复杂的文化活动，需要文化基础的支撑。经济发展离不开人的文化素质的提高，一定的经济土壤必然生长出与之相适应的文化。先进的文化造就发达的经济，落后的文化只能伴随着贫困的经济。因此，要把努力倡导先进的文化理念，构建良好的人文环境作为建设两岸文化交流重要基地的重大课题。

“两岸族”台胞的社会身份认同 与两岸命运共同体

——从社会认同理论的本土文化心理机制出发的阐释

上海国际问题研究院台港澳研究所 王 茹

一、“两岸族”台胞的现状与 “两岸生活圈”

“两岸族”，在本文中特指在较长时间内居留于祖国大陆、富有两岸生活经验的台湾同胞（广义上还应该包括大陆去台的同胞，但限于篇幅，就不在本文中论述）。自1987年两岸人员有所往来之后，经过20多年来的发展，台湾同胞为生活、求学、工作等原因来到祖国大陆后，或常居大陆，或在大陆置产，或频频地往来两岸，已经不在少数。

“两岸族”台胞的状况可以概述如下：1. 数量。据台湾海基会《2006海峡两岸交流民意调查》显示，受访者有家人在大陆投资、工作或居住者占15%，受访者本人或家人曾在大陆居住累计超过3个月者则占到了17%。^①照这个比例推算，这20多年来台胞有过往来大陆经验的人占到了400万左右；^②而近年来在大陆长期居留的台胞，据不完全统计，大约在百万人左右。^③2. 来源地分布。虽然这些台胞来自台湾各地，但存在着地域上

① 台湾海基会：《2006海峡两岸交流民意调查》，2006年，<http://www.sef.org.tw/doc./news/95/951213/doc>。

② 不过据大陆官方统计，自台湾1987年开放探亲以来截至2008年底，来过大陆的台胞约有700万，数据不同是因为700万人当中包括来大陆旅游观光等短期逗留者。

③ 台湾有关部门委托大陆95个台商协会调查，持有台胞证，截至2006年9月在大陆居留超过183天以上的台胞，就达75万，这个数字是个不完整的统计数字，实际的只会更多，见陈怡慈、彭涟漪：《台湾消费动能，每年流失逾1500亿》，《中国时报》，2006年11月20日。

的集中度,台湾西海岸尤其是北部和发达的都市区较多,例如对上海的“两岸族”的调查显示,其中七成来自台北、台中和高雄等地,台北为54.09%,台中为6.43%,高雄为5.83%。^① 3. 年龄、性别分布。“两岸族”中占多数的是年富力强的中青年男性。例如在上海的“两岸族”当中,男性占62.25%,女性37.75%,年龄在30-49岁之间占到48.83%,并且女性受访者没有就业的比例显著高于男性,原因即为年富力强的中青男性先来大陆创业和发展,有了一定的基础之后,再将其家人迁移过来,做好长期发展的打算。^② 4. 在大陆的分布与聚集状况。台胞闯荡大陆,无所不至,但主要的几个聚集地区则与大陆经济发展的区域热点有很强的相关性,例如以上海为中心的长三角地区、以广州深圳为中心的珠三角地区、以厦门漳州泉州为中心的闽南三角地区、以北京天津为中心的环渤海地区,都是“两岸族”台胞比较密集分布的地区。长三角地区的聚集更为显著,据统计,台商投资大陆前五位的省市,除广东、福建外,江苏、上海、浙江都属于长三角地区。^③ 5. 学历和收入状况。据台湾101人力银行2008年下半年的数据统计,大陆台干75%为大学及以上教育程度,91%从事主管级别及其上的工作;在大陆的台湾人平均年薪为28.8万人民币,而到了高级管理层平均年薪为170万新台币,总经理级别为227万新台币,专业人员为125万新台币,至于基层人员则为74万新台币;从业的前几位分别为制造加工建设业、IT通讯业、贸易物流业、批发零售业、金融服务业等;9成受访者在大陆工作的总年薪超过5年,6成受访者在大陆工作的总年薪有10年及以上,55%受访者在台湾均有五年以上的工作经验。^④ 过去到大陆工作的台干薪水行情一般是台湾岛内的薪水再加上5-7千人民币,但随着2008年美国“次贷危机”蔓延到实体经济,影响全球,在珠三角一带以制造业为主的台商企业给台干的薪水大幅缩减,据称一些企业给出的月薪降到了只有4.5万新台币左右。^⑤

① 李雷鸣、陆红梅:《兰薰桂馥——沪台交流交往20年》,上海人民出版社,2008年10月,第194-197页。

② 李雷鸣、陆红梅:《兰薰桂馥——沪台交流交往20年》,上海人民出版社,2008年10月,第194-197页。

③ 石正方:《闽台经贸交流回顾与展望——基于区位优势变迁视角的分析》,《台湾研究集刊》,2008年第三期,第37页。

④ 林克伦:《台干薪水,金融最高制造最低》,《中国时报》,2009年1月9日。

⑤ 林克伦:《大厂港币,小厂“45千包两岸”》,《中国时报》,2009年1月9日。

“大三通”后“两岸一日生活圈”的加速形成将会更加惠及“两岸族”台胞。2008年10月陈云林访问台湾，二次陈江会签署了开启两岸直接“三通”的4项协议。台湾媒体认为，这使所谓“大三通”的时代已经来临，未来两岸的互动更为频繁，“两岸族”往来两岸更为便捷，未来会有更多人有机会到大陆就业，拥有两岸上班经验或证照的人才更抢手，愿意前往大陆工作的台干中有2/3表示愿意到大陆企业上班，而不像过去那样只愿意到台资或外资企业工作，据台湾104人力银行统计，2007年11月台湾35岁以上想到大陆求职人数为6970人，到2008年已经上升为8774人，而从2008年3月开始想来大陆求职的台胞总数从原来平均1.5万人迅速增加为2万人。^①2008年9月台湾民航主管部门对岛内乘往来两岸包机的旅客进行调查，结果74.8%的被调查者表示，扩大两岸包机可提高他们返台投资的意愿，56.2%表示会提高他们到大陆投资的意愿，这样的结果显示，实现两岸直航，将会对台商往来两岸的活动形态及互动产生影响，过去台商单身赴大陆所产生的家庭及子女教养等问题都会发生变化，而“两岸一日生活圈”将加速形成。^②台湾的电视上早已在大量播放“两岸一日生活圈”的广告，认为“两岸共同生活圈”的百花齐放，将不只展现在海运空运市场上，会广泛触及两岸的贸易、文化、旅游、就业、求学、医疗等。^③而以往苦于两岸来往不便的“两岸族”，则普遍看好“大三通”能够减少他们的劳苦，他们形象地说，“台湾跟大陆两个家其实不远”，“台商早出晚归住家里，艺人不必再万里寻亲”。^④

二、“两岸族”台胞的沟通与联结功能

交往是在一定的历史条件下，作为社会主体的人或人群共同体之间相互沟通、相互作用、彼此了解的最基本的途径。以历史经验而言，两岸一旦被隔绝，两岸之间可以作为共同体或共同生活的联结纽带就会有所损害，所以首先恢复两岸交往是基础，然而在交往的过程中，彼此之间的了解、理解和

① 《后两岸时代来临》，《工商时报》，2008年11月10日。

② 台湾《中时电子报》报道，2008年9月5-8日

③ 陈俚任、曾懿晴：《直航百花齐放，“一日生活圈”起飞》，台湾《联合报》，2008年11月5日。

④ 曾懿晴：《两个家不远》；邹秀明：《一日生活圈》，台湾《联合报》，2008年12月16日。

沟通却极为重要,从这个角度看,承担两岸之间沟通桥梁的群体能否发挥修补和重新联结的功能,促进双方理解就非常重要。

通常被人们用来与两岸做比较或觉得有相似性的其他的国家和地区,例如朝鲜、韩国和联邦德国、民主德国,其实在同胞之间的接触、交流往来方面,与两岸大不相同。在统一之前,著名的“柏林墙”横梗在东西德的边界,两德民众之间的联系和交往基本上处于隔绝状态;而南北韩之间的军事对峙至今尚未得到缓解,“三八线”造成南北韩亲人离散不得团聚的悲剧仍然在持续,目前除了几次少量民众探亲和一些经济项目合作之外,彼此民众之间的接触仍属不可能之事。然而,两岸与之非常不同,尽管由于台湾当局过去的阻挠,两岸之间长期未能实现双向直接的“三通”,但很多台湾同胞自台湾开放探亲以来,就可以自由地往来两岸,乃至在祖国大陆长期居留。实际上,自两岸开始交流交往以来,两岸的民间社会之间就已经在接续和重新形成了关联到生活各个方面如血缘的、情感的、经济的、文化的、理念的种种联结纽带。因此,在两岸取得完全统一之前,两岸民间社会通过交往、交流、沟通和相互联结,以达到两岸民众的相互理解、相互信任,在统一进程中不可或缺,而这样必定是需要时间和经历来磨合的过程。从这个角度来看,“两岸族”台胞在大陆的形成与壮大,在大陆的社会适应与社会融入的状况,以及他们对自身在两岸之间所能起到的作用的认知,正是其中重要的组成部分。故而,这些“两岸族”在大陆的社会生活状况及其在大陆的生活适应与社会融入的好坏,就不仅仅关乎这些台胞个体的社会生活适应状况,也关系到两岸民间社会的联结与沟通程度,也即两岸的社会互信的建立与深化问题。探究这些台胞在祖国大陆的社会适应和社会融入状况,有助于我们从微观的层次、从更细致的角度来探寻两岸民众的沟通和交流之道,探寻进一步深化两岸社会互信,以及维系和建构两岸命运共同体的道路与方式。

“两岸族”台胞作为移居者在大陆的社会适应、社会融入,是移居者对新居住地社会环境和周边人际关系的适应或展开新的社会联结,在这个过程中,他们对不同的环境之间的差异会有感受并且有自己的应对方式。对于这些台胞而言,因为两岸在血缘、亲缘、语言、文化、习俗等方面的相亲相近性,所以他们对大陆的地理与人文环境并非全然陌生,甚至有熟知感、亲近感,但他们所感受到两岸之间的差异在相当的程度上,不单来自于单纯的自然环境或社会环境的不同,而且更来自于因为成长背景、历史记忆、生活方

式、经济水平、政治文化等主客观因素所形成的两岸民众的种种差异甚至是歧义的认知、态度与评价，而这些差异与分歧在岛内往往被“台独”势力利用、歪曲为不可调和、不能相容的矛盾，甚至制造出“两岸是敌对的他者”的不实意象。这些台胞来到祖国大陆，一方面使得这些差异与分歧有所袒露有所显现，另一方面却不回避，而是直面这些差异和分歧，从具体的生活切入，在两岸民众之间搭起沟通桥梁，使分歧的广度与强度在一段时期里限于一定的范围内而不是无限地被夸大，并从各方面点点滴滴地推进两岸“同质性的发展与增强”、转化与容忍差异或分歧。一些台商认识到，“虽然大陆和台湾同根同源，但毕竟分离太久，不仅是口音，在思维方式、认知上多少还是存在差异，所以，对于台商而言，认识差异和沟通差异一定是在大陆创业发展的必修课”。^①当然，在这个过程中，因为上述种种差异与分歧，特别是两岸不同的生活方式、个体在交往中所采取的态度、两岸各自的制度约束以及李登辉陈水扁时期因为制造“台独”事端导致的两岸政治僵局等因素，不少台湾同胞也会发生种种尴尬、难适应的状况，乃至由于不愉快的经验而导致或加深了负面印象，甚至有些人一直没有转变这种负面印象。然而，虽然存在着负面因素，但总体而言，这些“两岸族”台胞已经在两岸间搭建起相当厚实经济、社会与文化等方面的交往与联结网络，这种网络在相当的程度上已经成为两岸民间社会沟通的纽带。因此，“两岸族”台胞在大陆的社会适应与融入，就不仅是普通意义上的移居者与新环境的互动，在某种意义上，他们其实是跨越海峡两岸的有形无形界线的群体。

“两岸族”台胞来自台湾各地、各族群和各阶层，无论是对台湾社会还是对大陆社会，都有相当的影响，因此在客观上承担着沟通两岸的功能：一方面，这些台湾同胞在两岸都有生活经验，其体验是两岸之间当下最鲜活的感受，尤其对台湾社会而言，影响更广，“在一般的民众，特别是青壮年就业人员的生活经验中，中国（大陆）因素早已经从抽象的政治议题逐渐转为影响社会生活的核心因素，在日常的街巷议谈中，流传着亲友一个又一个在中国（大陆）发财或垮台的故事，一个又一个的家庭面临着是否接受外派，接受外派后是否举家迁移的难题……”^②；另一方面，无论是在大陆还

^① 《人民日报》海外版：《台商王其鑫：没有台湾腔，入乡随俗做上海人》，2008年8月28日。

^② 郑力轩：《人的问题不能消失于大三通之中》，见《中国时报》，2008年12月21日。

是在台湾，他们都有一定的社会关系与社会联结，其在两岸的形象也会影响两岸民众之间如何看待对方。实际上，在长期往来两岸的过程中，这些台胞主观上也主动开展更多的促进两岸感情加深的行动。很多“两岸族”台胞一直以来就有不少回馈乡梓的义举，例如慈善捐助、修桥铺路、捐资办学等，其中已逝的台商温世仁在大陆西部偏远地区的捐助惠及了数百个乡镇；2008年汶川大地震发生后台湾同胞，包括大陆台商在内的众多台胞慷慨的无偿捐赠行为更是感动了全中国，2008年12月大陆民政部颁布的“第三届中华慈善奖”名单中，就有富士康、台塑、长荣、霖园、润泰、顶新、旺旺等台资企业在内。

这些“两岸族”台胞在台湾的生活中形成了原有的习惯、观念、行为方式和表述方式，来大陆之后，不仅将这些带入到大陆的生活当中，而且也在摸索大陆的习惯、观念、行为方式和表述方式，而在往来两岸的移居生活当中，他们对自我的认知也有了变化。其实，在诸如台胞/台湾人、本省人/外省人、闽南人、客家人等各种不同身份的界定与被界定当中，这些居留于大陆的台胞中已经渐渐浮现出“两岸族”的称谓，也发出了“根在台湾，打拼在大陆”、“台湾心，大陆情”、“两岸心情”等声音。^①看来“两岸族”作为这些台胞的自我定位会越来越得到赞同，因为这是这些台湾同胞在两岸之间的往来和生活经验所带来的感受、思考，经过时间的沉淀和累积，所得出的一种身份认同。

三、从本土文化心理机制出发对“两岸族” 台胞社会身份认同的阐释

以“两岸族”来命名在大陆居留的台胞，见诸于岛内的媒体和学者笔下，也为这些台胞所认同，成为其自我身份的选择。不过在台湾，“族”的命名并不只限于民族或族群，而是相当泛化，只要有相同点就会被以“族”称之，例如“草莓族”、“上班族”、“追星族”等等，“两岸族”显然在一定程度上也是如此，是用来指称具“往来两岸且有两岸生活经验”共同特点的台胞群体，但放在台湾岛内“省籍－族群”的解构与重构纷纷扰扰，

^① 耿曙：《“两岸族”？大上海地区台商的国家认同》，<http://www.ntpu.edu.tw/pa/news/94news/attachment/950221/3-3pdf>。

族群认同、国家民族认同与统“独”分歧纠缠不清的背景下，特别是当前阶段两岸关系的特殊情境当中，应该说“两岸族”是一种较为特殊的社会身份认同。在两岸未完全统一之前，这些台胞以“两岸族”的名称来定位自身，虽与“两岸中国人”这样的政治身份认同不无关系，但在当前阶段它还主要是一种社会身份认同，并且其内涵较为微妙甚至有复杂的面向与意味。这种社会身份认同，其特殊性在于：一，在当前阶段，因为上述提及的差异与分歧的存在，容易产生种种的误解，两岸民众在接触交流中其实还处于沟通、理解的摸索时期，因此虽然从客观的特征看这些台胞具有“富有两岸经验”这样的共同特征，但从主观上认知自身作为两岸沟通桥梁的功能的自觉意识尚处于发育当中，甚至有些意识还处于游移和碎片化的状态中；二，从消极面看，某种程度上一些台胞认可这种社会身份认同，有规避政治身份认同或有避免对统“独”倾向表态的意味，因为在这方面，这些台胞仍然会受到相当的压力，特别是台湾岛内，绿营从其所谓的“台湾意识”出发，指责这些台胞“不爱台湾”、“钱进大陆，债留台湾”，甚至还有斥骂他们为“台奸”、“卖台”的极端言论；三，从积极面看，在某种程度上这种社会身份认同也是这些台胞中的一些人，开始对自身在两岸社会交往实践中能作为沟通与联系的“桥梁”的客观功能有了进一步的主观认知，其所言的“台湾心，大陆情”、“两岸心情”、“两个家”等便表明他们对两岸都有相当的认同与情感，而个体如同时归属于多个群体或团体而具有重叠的成员身份，会形成心理上的交叉压力，形成中庸温和的态度，再加上他们在这些群体或集团之中的社会联结，就具有弥合社会的断裂、降低极端化的功能；四，“两岸族”的形成与存在，其背景是目前两岸尚未完全统一，而两岸民众还存在着历史记忆、经济水平、生活方式、政治文化等方面的种种差异乃至分歧，但在“两岸族”台胞的认知当中，海峡两岸的人民仍同属于中华民族，而“两岸族”一头联结着台湾人，一头联结着大陆人，这是一种重叠、交互的身份认同。

社会认同理论认为，要全面地理解社会行为，必须研究人们如何建构和认同自己和他人的身份，依据社群成员资格来建构的身份被称为社会身份(Social Identity)，而建构时会包含类化、认同与比较等过程，在此等过程中，当个体将自我与某个群体类别建立心理联系之后，就会形成对该群体的认同，并因此强调与该群体以外的人或其他群体的特异性，形成“我们”

的概念，而个体所认同的类别被称为“内群体”，而其他群体被称为“外群体”。^①西方的身份认同理论对现代社会的分析强调“文化和社会身份的建构过程，正是通过这种建构，使具有相同属性的人们被吸引到一起，成为‘想象的共同体’，构建出具有象征意义的疆界，用来界定谁不属于这个共同体、或在此共同体之外……所有这些差异性建构构筑了这个团体，并使之区别于其他”。^②沿着这种分类化的思维，西方身份理论还强调“他者”的“否定视角”对身份认同的功能，“身份总是被建构出来的表征体系，正是通过否定的视角确立了其肯定的成分，必须通过他者的视角才得以建构自身”。^③因此，在强调类化、“内外群体”之别的西方理论当中，虽或能对“两岸族”形成过程中的类比、对比的一面有较好的理论阐述，但对“两岸族”在两岸中国人之间的沟通联结的一面的理论解释力却不够，有其理未透、其义未明、其情未尽的缺憾。笔者认为，“两岸族”是同时与大陆和台湾两地人两个身份群体在做交互性的类比、对比，不仅如此，而且还同时与之相联结，“两岸族”认同不是自外于大陆人和台湾人的身份之外，而是在其间生成既有差异对比又有联结沟通功能的中间群体，并且混同其间。因此，对“两岸族”身份认同的这一面的解释与阐述有必要另辟蹊径。

其实，认同是一种心理过程，具有相当深厚的社会文化心理渊源，因此必须考虑本土的文化心理，而“两岸族”的认同就牵涉到中华文化背景下的群己心理联系。据实证研究发现，相比较而言，“现代西方人比东方人更倾向于对物体进行归类，……东方人比西方人更会从感知到的各种关系及相似性方面来组织这个世界”。^④就中华文化背景下的群己心理联系与群体认同而言，中国社会特有的“关系”更有重要的意义，在中国文化中，“人”的概念与“人与人之间的关系”密不可分，儒家经典中将“人”与“仁”相联系，“仁”指“爱他人”的人，即“仁”是指人们之间心意相通，而

① 赵志裕、温静、谭俭邦：《社会认同的基本心理历程——香港回归中国的研究范例》，《社会学研究》，2005年第5期，第202、2142、215页。

② Stuart Hall, “Introduction”, Formation of Modernity eds. Stuart Hall, Bram Gieben, Polity Press & Open University, 1992, pp. 6-7, 转引自武桂杰：《霍尔与文化研究》，中央编译出版社，2009年1月，第149-150页。

③ Stuart Hall, “The Local and the global: Globalization and Ethnicity”, Anthony D. King, ed. Culture, Globalization and the world-system: Contemporary Condition for the Representation of Identity, Macmillan in association with department of art and Art history, State University of New York at Binghamton, 1991, p21, 转引自武桂杰：《霍尔与文化研究》，中央编译出版社，2009年1月，第47页。

④ 理查德·贝尼斯特：《思维的版图》，李秀霞译，北京中信出版社，2006年，第87-88页。

离开了与他人之间的交往和关联，就不成为其人；也即没有关系的时候，中国人各自为政、一盘散沙，有关系的时候，中国人就会肝胆相照、共享共担。^① 因此，中国人的“我们”观念，就有了费孝通先生在《乡土中国》中所揭示的“差序格局”的含义，“我们不是一捆一捆扎清楚的柴，而是好像把一块石头丢到水面上所发生的一圈圈推出去的波纹，每一个人都是他社会影响所推出去的圈子的中心，被圈子的波纹所推动的就发生联系，每一个人在某一时间某一地点所动用的圈子是不一定相同的”；这即意味，中国人的“我们”的范畴具有情境性与边界的伸缩性，“自家人的范围是因时因地可伸缩的，大到数不清，真是天下可以是一家”。^② 从“我们”或“自己人”边界这样的变动性而言，这与西方身份认同理论强调根据同质性形成的“范畴”或“类别”有相当大的差异。其实，在中国人日常生活中被视为理所当然的关系式“我们/自己人”的心理格局，是以个体为中心，根据先赋性（即亲缘身份）以及交往性的关系，划分的边界依不同情境而大小不同，形成一个同心圆结构，其“自己人/外人”的类别只具有相对的内外区分的意义，同时，在儒家的传统里，能够将更多的人包容进入自己的边界，以其忧乐为自己的忧乐，是君子的美德，如此，“我们”的概念即有了道德的含义，是从自己内心出发建立自己与他人乃至天下人的心理关系。^③ 这种心理结构扩展到民族认同上，正如费孝通先生所阐述的那样，就形成了中华民族“多元一体”的格局，在数千年的历史长河中，活跃在中华大地的许许多多分散、孤立存在的民族单位，经过接触、混杂、联结和融合，同时也有分裂与消亡，形成了“你来我去、我来你去、我中有你、你中有我、各具个性”的“中华民族多元一体”这样一个自在的民族实体，很早就取得了大一统的格局，这与西方各民族形成的历史有较大的差别，所以，当我们中华民族在近代进入到现代国家体系当中，虽然遭到了巨大的挑战与冲击，然而“中华民族多元一体”的生命力和中华文化的深厚底蕴不仅让我们自1840年以来在西方列强和日本的压力下形成了休戚与共的自觉的民族

① 杨宜音：《关系化还是类型化：中国人“我们”概念形成的社会心理机制探讨》，《中国社会科学》，2008年第四期，第152页。

② 费孝通：《乡土中国》，江苏文艺出版社，2007年4月，第28、23页。

③ 杨宜音：《关系化还是类型化：中国人“我们”概念形成的社会心理机制探讨》，《中国社会科学》，2008年第四期，第156页。

实体^①，而且仍然让两岸中国人共享着相当一致的文化认同与心理联系。

以中国文化概念中的“我们/自己人”观念来观察“两岸族”，当可更进一步阐述与解释其在两岸之间的联结功能。这些台胞即或在一个时段里难以脱离台湾岛内对政治身份认同存在着的分歧与争议（例如统、“独”），乃至悬置、游移（例如“维持现状”）这样的政治与社会环境，有时难免被少数一些持有较强的所谓的“台湾意识”的台湾人所排斥，而有时也难免感到没有被一些大陆人完全当成是“自己人”看待，然而，这些生发出“两岸心情”台胞的认同感表明，虽然仍有可能在不同的场合与心境中，他们对大陆人、台湾人之间的亲疏远近的感受会有所差别，然而总体上他们是在“重叠的认同”中将“大陆人”和“台湾人”都视为“自己人”，而非“他者”。相比之下，岛内“台独”势力企图否认“大陆人”和“台湾人”同属于一个民族，“台独”势力当权的时期，就是通过种种手段挑起两岸的对立与冲突，来塑造两岸是“敌对他者”的形象，力图离间两岸人民的感情，制造所谓“两岸是民族主义冲突”的不实之像。事实上，“两岸族”并不否认两岸、两岸民众之间存在着差异，并且也是在与大陆人和台湾人群体做交互性的类比、对比时来定位自己的社会身份认同，但他们并不是在类比、对比中将这些差异、分歧扩大化或视为不可调和的矛盾，也主要不是以“他者”的“否定”的视角来看待自身，不将自己自外于大陆人和台湾人的身份之外，而是肯定两岸皆是“自己人”，不仅如此，而且还同时与之相联结，以沟通的姿态来弥合过去因历史所造成的部分断裂、面对现实的差异与分歧、接续与发展出两岸更多的同质性、共享未来的愿景。

四、结 语

从长远和总体上看，“两岸族”在两岸之间所起的联结与沟通的功能，就是消解或弥合了由于过去长期的隔绝和政治—军事对峙，以及这些年来两岸政治僵局所造成的两岸在某些方面断裂以及一些对立对抗的心态。连民进党执政时期的台湾海基会也不得不承认，到过和没到过大陆，是否有家人在

^① 费孝通：《中华民族多元一体格局》，中央民族学院出版社，1989年版，第1、29-33、36页。

大陆，对大陆的认同与好感是不一样的^①，《联合报》的民调也发现在大陆经商或长期工作者，希望子女认同自己是中国人或华人，要比长期在台湾的工作者高出7%。^② 甚至有的民进党人士也看到了这股潮流所带来的影响，看到了当前来往两岸的台胞加上涉及的家庭人数，已经超过台湾总人口的1/3，认为直航后将会形成“两岸一日生活圈”，使得两岸民众互动的广度和深度，迈向新的阶段，生活圈的紧密联系将使得交流逐渐从经济贯穿到文化和私人生活领域，最终将塑造出混合台湾和大陆思想的新台湾人。^③ 正所谓，“认同永远不是停滞的，认同永远是在辩证式地发展，两个不同的认同接触后会有冲突，冲突之中一定有交流，交流之后会融合，融合之后才能产生新的认同，所以过去的对立，可以变成现在的一致”。^④ 未来更多的“富有两岸经验的台胞”必将能够更进一步认知到自身可在两岸之间起到的联结与沟通的功能，大陆民众也会在交往中进一步了解、理解台湾同胞，那么两岸民众定会在交往中充实“同胞”的丰富内涵，在日常交往的点点滴滴中汇流成血脉相连、荣辱与共、互信互赖的命运共同体。

① 台湾“海基会”：《2006 海峡两岸交流民意调查》，2006 年，<http://www.sef.org.tw/doc/news/95/951213/doc>。

② 林琮盛：《我是台湾人，棒球输大陆，台商之子气》，台湾《联合报》，2009 年 4 月 7 日。

③ 郭正亮：《三通政策，民进党战略错误》，台湾《中国时报》，2008 年 12 月 1 日。

④ 许倬云：《我者与他者》，香港中文大学出版社，2008 年版，转自叶雨：《江河入海——中国文化的双重使命——访许倬云先生》，《21 世纪经济导报》，2008 年 12 月 30 日。