

中共第十二屆人大第五次會議後的兩岸關係

唐欣偉*

第十二屆人大第五次會議重點

中華人民共和國第十二屆全國人民代表大會第五次會議，於3月5日至15日在北京召開。會議重點在於國務院總理李克強發表的2017年政府工作報告，尤其是關於經濟的部份。

李克強指出，2016年中國大陸的國內生產總值達到74.4萬億元(人民幣)，增長6.7%，對全球經濟增長的貢獻率超過30%。工業企業利潤由上年下降2.3%轉為增長8.5%。高校畢業生就業創業人數再創新高，年末城鎮登記失業率4.02%，為多年來最低。¹一連串的數據旨在強調中國大陸的經濟仍維持「穩中向好」的情況。

再配合未來一年發展的預期目標：國內生產總值增長6.5%左右，城鎮登記失業率4.5%以內，進出口回穩向好，貨幣政策保持穩健中性。我們可以看到李克強揭示的當前中共政策，就是以穩定保守為主軸，將國內的發展重心放在深化改革、提升政府治理效能上。

由此可見，中共當前的焦點仍在大陸內部社會經濟議題，

* 作者為國立臺灣大學政治學系副教授。

¹ 新浪新聞中心，「2017年政府工作報告全文」，2017年3月5日，新華網：<http://news.sina.com.cn/china/xlxw/2017-03-05/doc-ifycaafp1903506.shtml>

避免這些問題轉變成可能損及共黨統治地位的政治問題。對臺灣的態度也是如此。

政府工作報告中的兩岸關係論述

今年的工作報告和往年一樣，論及對臺的部分直到最後才出現：

- (一) 堅持一個中國原則，維護「九二共識」共同政治基礎，維護國家主權和領土完整，維護兩岸關係和平發展和臺海和平穩定。
- (二) 堅決反對和遏制「臺獨」分裂活動，絕不允許任何人以任何形式、任何名義把臺灣從祖國分裂出去。
- (三) 持續推進兩岸經濟社會融合發展，為臺灣同胞，尤其是青年在大陸學習、就業、創業、生活提供更多便利。
- (四) 兩岸同胞要共擔民族大義，堅定不移推動祖國和平統一進程，共同創造所有中國人的幸福生活和美好明天。

總體而言，這仍延續了過去的論述，沒有太大變化。但與過去兩年的工作報告內容對比，仍能發現細部差異。而這些細部差異正是其中關鍵，因為中共官方文件頗嚴謹，在歷次政府文告間，多寫什麼、少寫什麼，甚至同一句話的先後次序顛倒，或者跟不同的話放在一起，可能都有不同意義。北京有許多重要訊息會透過這種方式傳遞，而不能僅視為政治宣傳口號或統戰語言。以下便針對幾個此次工作報告透露的訊息進行解讀。

首先，在第一句論述中，過去兩年皆僅提及「堅持九二共識」，但今年卻先提「堅持一個中國原則」。過去只提「堅持

九二共識」，可能蘊含著提高臺灣接受度的期望。若此種期望在短期內實現的可能性顯然偏低，那麼中共退而重新強調一個中國原則，鞏固自身立場，反而更能與追求大陸穩定的整體目標一致。北京最近對臺灣國際活動空間的壓縮，就可視為這種立場的展現。

其次，工作報告中都會提到「反對臺獨」，但在去年將用字改為「堅決反對臺獨」，今年則變成「堅決反對和遏制臺獨」，語氣有逐步增強的趨勢。

第三，2015年的工作報告中對臺部分並沒有提到「維護國家主權和領土完整」與「臺海和平穩定」，但在2016、2017年都有。這讓人感覺到釣魚臺所在的東海、太平島所在的南海，以及臺海這三海在某種程度上可以被連繫在一起，都應該被兩岸所關切。

第四，去年的工作報告中將「堅決反對臺獨」放在「維護臺海和平穩定」之前；今年的次序卻有所更改。這可能意味著議題重要程度的變化。配合工作報告的其他部分來看，「求穩」就是今年的主軸，對臺政策也要順應這個主軸。

再者，但前兩年皆談到「加強基層和青年交流」，今年卻將對象聚焦於「青年」，而且並非雙向交流，而是這些青年在大陸的學習、就業、創業與生活。這或可解讀為，中共察覺爭取臺灣青年認同的成效不彰，與其徒勞地爭取反臺獨的選票，不如轉而考量「用腳投票」的概念。而且爭取臺灣有志青年前往大陸闖天下，除了可能出現示範效應外，或多或少也有助於提升大陸的國內生產毛額，對促進穩定有些許效果。

最後，前兩年提及的「骨肉親情」或「兩岸一家親」等情感訴求語句都不復見於今年的工作報告中。這是否意味中共意識到溫情喊話並不見效？不過，李克強在閉幕式回答臺灣

記者提問時，再次強調：「兩岸是骨肉同胞，血濃於水，不管島內形勢如何變化，都割斷不了兩岸的親情，改變不了兩岸同屬一個中國的歷史和現狀，也改變不了我們維護兩岸關係和平發展的決心和誠意。」² 似乎替工作報告中的冰冷補充了一些「溫暖」，但其實關鍵還是在最後一句的「維護兩岸關係和平發展」。

整體而言，中共今年工作報告比過去的立場略為強硬，堅持一個中國原則、堅決反對臺獨。這是在追求臺海穩定的主軸下的立場宣示，透過堅定立場來避免臺海生變。故我方應釐清中共的立場與底線，以便在對方積極維穩的政策框架下，爭取對我方有利的條件。

港獨與臺獨的可能聯繫

臺港關係本身有其特殊性，中共提出「一國兩制」係針對兩岸關係，但在香港回歸後，便積極想透過「一國兩制」在香港的實踐，起到標竿宣傳的作用，並藉此對臺灣人民喊話。然而，從近幾年來的趨勢看來，香港卻正好成為「一國兩制」的負面宣傳，陸港矛盾與臺港矛盾出現共鳴，更加深了中共對於港獨臺獨合流的疑慮。

過去政府工作報告在提到臺灣前，都會先談港澳。今年在談港澳問題時，雖然基本方針仍和以往一樣是「一國兩制」、「港人治港」、「澳人治澳」、高度自治，卻比往年多了三段論述：

² 徐和謙，〈李克強：將出更多政策讓臺胞在大陸享「一家人」便利〉，2017年3月15日，財新網：<http://topics.caixin.com/2017-03-15/101066214.html>

- (一) 確保「一國兩制」在香港、澳門實踐不動搖、不走樣、不變形。
- (二) 發展經濟、改善民生、推進民主、促進和諧。
- (三) 「港獨」是沒有出路的。

這三段論述顯然有針對性。2014年雨傘運動凸顯出陸港矛盾已白熱化。直到2017年3月香港的行政長官選舉時，在實體或虛擬世界的大小衝突皆持續不斷。

2014年6月10日大陸國務院發表《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書，強調「中央擁有對香港特別行政區的全面管治權」，並指出香港的高度自治必須在中央授權下才能享有，而且「對於香港特別行政區的高度自治權，中央具有監督權力」。國務院今年的工作報告，重新確認了2014年的白皮書，確保「一國兩制」的實踐，必須是「一國」大於「兩制」。

近年來北京對香港在政治上不斷收緊，與臺港問題合流的現象同步。如陸客觀光與文化衝突是陸港矛盾的根源之一，同樣的問題也發生在臺灣。類似的共同點包括香港在2012年有大規模遊行反對港府推動國民教育科的「洗腦」，臺灣則在2016年同樣掀起課綱爭議；臺灣在2014年3月出現太陽花運動，香港則在2014年9月出現雨傘運動。這些遊行抗議都直指中國大陸。換言之，香港與臺灣在許多議題的抗爭上都有雷同之處，甚至互為犄角、彼此聲援，從太陽花運動時期提出的「今日香港、明日臺灣」警語，到雨傘運動時提出的「今日臺灣，明日香港」，反過來借鑑臺灣公民運動的抗爭手段。此一情形必會引起北京關切。

人大發言人傅瑩透漏的訊息

除了李克強之外，人大發言人傅瑩也是今年大會的焦點人物。現任人大外事委員會主任委員的傅瑩是外交體系出身，在這次人大記者會上回答記者質疑中共國防經費增長的提問時說：「過去這十多年，世界上發生了那麼多的衝突，甚至是戰爭，哪個是中國造成的？我們主張要對話和平解決，同時我們要擁有保衛自己主權和權益的能力。」

面對南海問題，傅瑩指出南海從來沒有被視為航行的高危險地區，意味著美國是以南海航行自由為藉口，企圖壓制中國大陸發展。但她也稱「中美關係還是以合作為主流」，主張通過擴大貿易的方式解決貿易逆差。不過，一個中國原則仍是兩國關係穩定發展的重要基礎。

從傅瑩的言談中，我們可以發現，中共在對內力求穩定，對外力圖和平的時刻，面對川普時軟硬兼施。尤其是在川習會後，中美之間似乎達成了一定的共識，整體方向一如傅瑩所言，「以合作為主流」，維持鬥而不破的局面。未來中美互動的結果，需要我們持續關注。

未來兩岸關係展望與建議

（一）維持兩岸和平發展，避免中共升高對立

從李克強的工作報告及傅瑩的發言可以看出，中共今年力圖求穩。這不僅表現在國內持續深化改革、維持經濟發展，更表現在對外關係及港、臺問題上。在這樣的主軸之下，只要我方做出適度的努力，重新促進有利於兩岸經濟發展與社會協調的交流，就有機會在短期內維持臺海的穩定。

今年3月，我方逮捕了涉嫌從事間諜活動的陸生周泓旭，隨後中國大陸也以涉嫌危害國家安全為由逮捕了李明哲。此外，臺灣迄未收到世界衛生大會的邀請，凸顯出兩岸關係的惡化。過去處理類似事件時，可能較低調務實地進行溝通。但這樣的作法似與當前政治社會氛圍不盡相符。當然，臺灣也可以考慮在對岸成長趨緩且兩岸關係惡化的時刻訴諸國際輿論施壓。

儘管中國大陸這幾年的經濟成長率不如過往亮眼，但仍遠高於美國、日本或臺灣。國際貨幣基金會的統計顯示，1992年時，大陸國內生產毛額僅約為臺灣的5.8倍，約相當於日本的57%、美國的22.6%。在2016年時，中國大陸的國內生產毛額約為臺灣的18.9倍、日本的4.43倍、美國的1.15倍。預計到2021年時，大陸對臺灣、日本與美國的倍數將進一步拉大到22.6倍、5.63倍與1.39倍。在那之前，中國大陸的國內生產毛額便已超過美、日、臺總和。³若中國大陸能夠維持穩定，北京完全可以等到幾年後再來與臺北、東京或華府尋求關於西太平洋地區秩序的新共識，不必急於一時。

(二) 謹慎兼顧與華府、北京的關係，積極成為樞紐而非棄子

川普曾表態未必要維持「一個中國原則」，也在勝選後接受蔡英文總統的電話祝賀，對中共造成某種程度的刺激。但若川普只是將臺灣當作武器銷售的對象以及與北京談判的籌碼，那麼中國大陸也不無可能拿出大筆金錢與川普總統達成交易。前引的經濟統計數據顯示，北京的經濟實力不落人後；

³ “World Economic Outlook Database,” International Monetary Fund, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx>.

臺灣在亟須加緊投資經濟建設之際，又要撥鉅款購買美國武器，則比較難以兼顧。

在這種情勢下，臺灣應該要考慮到《孫子兵法》中提到的「伐謀伐交」的層面，自身強化主動性，成為華府與北京兩方想爭取的樞紐，而不能僅憑藉硬體的軍事裝備或外國的援助來自保。我國應儘快思考此問題並參考韓國的案例。和臺灣一樣要同時考量華府、北京這兩大權力中心要求的韓國採取何種策略？成效如何？中國大陸最近對韓國引進「薩德」飛彈系統所採取的反制措施，會導致何種後果？韓國會不會像臺灣一樣努力降低對大陸市場的依賴性？韓國新總統會不會為了避免「薩德」系統的直接間接成本，而停止佈署該系統，藉以改善與北京的關係？這些都值得我們觀察。而川普與習近平在近期內可能的互動，更必須特別留心。

（三）關注中共十九大前的內部問題，以及與兩岸關係的聯繫

將於今年下半舉行的第十九屆中國共產黨全國代表大會，可能釋放出更明確的對臺訊息。然而，今年涉及到習近平的第二個任期與高層權力結構的改組，使中共內部的派系鬥爭成為一個很重要的政治脈絡。目前習近平的權力地位已遠比先前穩固，也無須對外展現出強硬姿態來防堵內部政治競爭者的批評。可是習近平推動的改革仍未竟全功，仍有其他派系的人員佔據要職。不屬於習陣營的人士，會不會考慮在包括對臺事務的議題上，做出比黨中央更強硬的姿態，以壓縮習處理這些事務的迴旋空間，並使中共整體的注意力從內部改革轉為涉外事務？臺灣議題會不會成為某派系在共黨內部鬥爭時用來打擊敵對陣營的口實？值得持續追蹤研究。