

# 兩岸交流 20 週年的回顧與前瞻

## The Retrospect and Prospect of 20th Anniversary on Cross-Strait Exchange and Interaction

陳德昇 (Chen, Te-Sheng)

國立政治大學國際關係研究中心研究員

1987 年 11 月 2 日，政府基於傳統倫理及人道考量開放民眾赴大陸探親。20 年來兩岸開放政策與措施，不僅突破兩岸近 40 年政治僵局，並開啟雙邊經貿與文教交流新頁，促進兩岸關係發展。儘管兩岸交流過程仍不乏緊張與對立，但是經貿交流持續與深化，以及人員交流層次提升與互惠，已對兩岸關係發展產生深遠與結構性影響。

### 壹、政治關係：從矮化、對話到對立

國民黨執政時期，即使曾定義「一個中國」，制訂「國家統一綱領」，主張「一個中國，兩個政治實體」，並促成「辜汪會談」化解政治僵局，但中共對臺政治矮化、外交孤立與軍事威脅的策略，仍未實質突破兩岸關係。及至 2000 年民進黨執政，由於意識形態認知差距大，因而兩岸政治對立情勢升高，主要表現在：兩岸事務性與功能性會談終止、海基會與海協會功能弱化，以及臺灣政治疏離舉措引發中共危機意識升高，並制定《反分裂國家法》因應臺灣變局。

儘管如此，中共當局在臺獨勢力發展政治急劇變遷過程中，亦意識到國共兩黨不應持續對抗，必須珍惜國民黨在臺灣的政治角色與理念，因而有國共兩黨高層之互動與國共經貿論壇之召開。儘管國共兩黨推動兩岸政經發展主張，因欠缺公權力難以執行，但是國共交流與互動建立之基礎，以及在經濟發展與臺灣政治發展現實考量下，未來 2008 年臺灣新領導人，必須認真考量兩岸政治關係突破，尋求國家政經發展與生存之道。例如中華民國之定位、外交休兵，撤離飛彈，以及加入區域經濟整合，未嘗不是兩岸政治關係突破的新契機。

## 貳、經貿關係：經濟全球化詮釋

90 年代以來，臺商大陸投資出現熱潮，並引發臺灣產業空洞化之疑慮。儘管 90 年代中期以後政府部門相繼採取「南向」與「戒急用忍」緊縮政策，期能紓緩臺商「大陸投資熱」，但其實質成效有限。就「推力」而論，90 年代以來，國內勞動力成本持續上升、勞工短缺與工作倫理不振、土地價格上揚、臺幣升值、環保意識高漲，加之政治紛爭不斷與治安未獲改善，因而促使並加速廠商外移。就「拉力」而論，主要是大陸投資環境特質，尤其是大陸地方政府強烈爭取臺商投資意願、大陸加入 WTO 市場潛在商機，皆是吸引臺商卡位大陸市場主因。此外，跨國企業亦在商業利益考量下與臺商策略聯盟，或基於成本與市場因素驅使臺商赴大陸生產與行銷。至於中共對臺經貿政策的運作，發揮吸引臺商投資的效果。儘管如此，臺商大陸投資熱潮的成因，臺灣經濟轉型的「推力」、大陸投資環境的「拉力」等觀點皆恐不足以詮釋。經濟全球化時代，跨越主權、疆界與資源快速流動之趨勢、特質和互動，以及廠商追求低成本、高效率 and 利益極大化目標，似較能解讀臺商大陸投資的本質意涵。

就經濟全球化觀點而論，企業並非赴大陸投資即是全球化的表現，關鍵仍在於是否具備整合全球資源與運籌能力。臺商大陸投資與區位抉擇，主要基於廠商利益與國際競爭力的考量。換言之，只要存在比較利益差距，或是大陸投資環境與條件變化，抑或分散風險管理之策略考量，皆可能促成臺商大陸投資區位的再調整。近年，大陸投資部分臺商轉向越南與印度即是實例。

根據臺灣官方估計，及至 2007 上半年臺商累計投資達 585.45 億美元，但實際投資大陸金額累計，包括第三地轉投資，估算臺商之管理營運資金與相關成本投入，實際投資額應達 1,200-1,500 億美元之譜。此外，近年臺灣官方統計亦顯示，臺商投資大陸件數減少，但投資額仍上升，顯示傳統產業與中小型企業投資已趨緩和，大型與高科技產業投資仍持續增加。

必須指出的是，中共當局提供臺商經濟優惠與政治禮遇，一方面是地方政府招商引資的積極作為；另一方面，則是中共對臺政策運作使然。換言之，中共當局積極吸引臺商除經濟因素之外，中華民國政府存在的現實亦是關鍵要素。換言之，無論是中共基於重建與深化兩岸經貿關係之需要，或是「防獨促統」的政治考量，皆是中共提供臺商優惠與禮遇之憑藉。對臺商而言，在商言商與追求利益才是其本業，臺商在兩岸政治夾縫中尋求平衡點與商業利益亦是其生存之道。反

之，一旦中華民國存在的事實改變，或是臺灣納入中共當局的統治，臺商的經濟優惠與政治禮遇便可能難獲實質保障，此亦是臺商大陸投資必須認知的現實。

### 參、人員往來：不對稱交流，增強瞭解，現實取向

由於兩岸持續採取開放措施，因而兩岸在經貿、人員探親，以及學術與民間交流蓬勃發展。儘管臺灣地區每年有三百餘萬人次赴大陸參訪與旅遊，但大陸赴臺則因旅遊條件涉及政治堅持，以及臺灣之管制措施，每年僅有二、三十餘萬人次，顯現兩岸人員交流嚴重不對稱的現實。儘管如此，兩岸透過多元途徑與管道進行交流與互訪，對於對方社會與實地觀察有更深入的瞭解，決策菁英也有更深之體會與認知，皆有利於兩岸關係發展。

中共對臺工作與政策的原則堅持，並不意味其策略與作為的僵化，甚至在新時期的對臺工作中因為經濟高成長與外交實力衍生之自信心增強，加之對臺經貿工作開展有成，以及落實「寄希望於臺灣人民」的工作，而展現更積極與靈活的作為。例如，近年廣邀臺灣年輕一代學子「落地接待」參訪大陸，並提供就學之渠道與便利；允許臺商普設臺商子弟學校與臺灣村，並輔導股票上市，促使臺商本土化、長期化發展。因此，可以預期的是，只要兩岸未出現非理性的政治爭議與衝突，中共對臺工作操作務實取向勢將更為明顯。

儘管中共當局憂心臺灣外省籍世代凋零、民進黨長期政治疏離作為，將影響兩岸關係發展，但事實上只要存在中國經濟持續成長的現實因素，中國落實市場改革與政治變革營造良好環境，則兩岸人員之流動仍將持續。因此，中國本身政經實力與制度環境建設，在兩岸關係發展中仍將扮演重要角色。明顯的，未來兩岸互動與認同取向變遷將為現實取向所主導。

### 肆、前瞻兩岸關係：建構共同利益，鞏固信任基礎

雖然兩岸有意在既有經貿交流基礎上促進互惠；且儘管在經濟全球化的風潮與 WTO 機制運作下，兩岸經貿發展呈現新的機遇，但來自政治面與制度面的制約與挑戰，仍未促使兩岸經貿關係發展正常化。對中共當局而言，主要仍是考量「一個中國」的政治原則；對臺北當局而言，關注重點為主權地位不能被矮化與國家安全必須獲致保障。儘管如此，兩岸執政當局若能以更務實的策略與作為，並以經貿利益與人民福祉為依歸，諒能為兩岸經貿關係開創新局。明顯的，兩岸執政當局如何在政治原則與經貿利益尋求務實的平衡點，將是突破兩岸經貿與政治關係的關鍵。

經濟合作與「三通」之訴求，顯然仍是中共現階段對臺工作之重點議題。尤其是大陸經濟發展正為舉世看好之際，又有 2008 年奧運和 2010 年上海博覽會願景，加之臺灣政經生態的盤整與變遷，因而中共近年吸引臺資、技術與人才成效斐然。此外，從政治戰略的高度而論，兩岸經貿關係的深化與依賴，亦在相當程度上可削弱「臺獨」的經濟基礎，並成為制約「臺獨」發展的槓桿。因此，當前中共在批判政治與文化面「臺獨」欠缺著力的背景下，積極落實兩岸經貿整合，而催化「三通」亦將有助此一目標的實現。

在文教與人員交流方面，兩岸如何在有限資源運作中，能落實專業對口的經驗學習交流，並貢獻對方學術與社會發展經驗，仍有其功能性。畢竟，兩岸經社與人文背景特性同質性高、持續性相互瞭解的必要性，以及促成政經發展穩定之現實意義，都是兩岸關係與社會發展值得交流與認同之處。兩岸在經濟、社會與文化層面，有更多深度與學術交往和互動，將有利於提升雙方人民福祉與安定。

兩岸政經發展與分合，是兩岸共同關注與爭論的議題。就事實而論，訴求民族主義的「一國兩制」統一模式，或是追求臺灣獨立的主張，顯然都難以實現兩岸政經整合之目標。因此，從追尋兩岸「共同利益」作為出發點，並區分為非政治、低政治與高政治類之「共同利益」，待建立共識與良性互動後，由非政治類「共同利益」到高政治類之「共同利益」逐步磨合。與此同時，促成兩岸價值觀念的溝通與調適，以及決策階層互訪與深度交流，皆將有助於奠定兩岸互信與和平之基礎。

當前兩岸關係處於相對不確定狀態，主要是互信基礎脆弱與統獨爭議。必須特別警惕的是，當前兩岸關係發展正面臨新的轉折點。臺灣「入聯公投」與政治發展有可能激化兩岸軍事與政治衝突，尤其是 2008 總統大選前政治風險係數最高，若是錯估中共突發性與非常規性政治作為的政治風險，將可能為未來兩岸關係發展投下重大變數。