

蔡政府兩岸關係策略布局與 應對作法之解析

馬順隆*

當前兩岸關係發展受制雙方政治體制差異、意識形態有別、互信基礎缺乏，以及臺灣對大陸市場依賴的經濟磁吸效應等，致生「政冷經熱」的現象。就2016年5月20日之後的兩岸關係變化，依據北京當局的兩岸政策操作走向，採以全面向與多層次，評估解析內外部形勢與挑戰，以形成我國兩岸政策的戰略制定。本文先以「中」方對臺政策的戰略布局與作法，解讀北京對臺政策的目標與意涵；次以美國川普總統訪「中」及韓、日與「中」關係改善對兩岸關係的影響，研析外部因素變化對兩岸關係發展的利與弊；再以我國現行兩岸政策的戰略布局與作法，對於兩岸關係發展的良窳，從而擬定政策建議與後續觀察重點。

北京對臺政策的戰略布局與作法

一、重要影響因素：各自堅持呈現冷和，凍結難解趨向冷抗

兩岸關係受限雙邊各自政治、經濟與社會等各項互動影響，北京方面指稱2016年選舉結果，臺灣第三次政黨輪替，

* 作者為中華戰略學會研究員。

再次由民進黨執政，而民進黨政府堅拒承續「九二共識」與「一中原則」，致使兩岸兩會交流中止，兩岸呈現「冷和」狀態；期間又因張志軍聲稱「臺獨之路走到盡頭就是統一」以及周姓陸生「間諜案」與李明哲案等，再加以陸客來臺旅遊縮減與抑制臺灣參與國際活動－WHA 事件，以及阻斷四個外交邦國等，兩岸似由「冷和」趨向「冷抗」的情勢。

二、戰略布局形成：對臺主軸反獨促統，兩手策略軟硬兼施

現階段北京對臺工作，以「主導兩岸關係大局」取代「牢牢把握兩岸關係發展方向」；採行「反獨促統」為其當前對臺政策重要主軸，並以「九二共識」作為對臺政策的主要基調，但更形加大「反獨」的力道；且以「一中原則」展現其堅決的立場，進而提出「六個任何」反對任何形式臺獨，堅未承諾放棄武力犯臺的可能性，顯見其對臺政策走向強硬。然而，「居民待遇」、「兩岸一家親」、「心靈契合」、「惠臺 31 項措施」等，則是對臺灣人民釋出善意，加大促統之融合發展，符合其對臺政策的兩手策略，對於政府當局與臺獨立場者態勢強硬，對臺灣民眾則顯現其態度柔軟。

三、展現應對作法：外張內弛區別對待，先經後政掌握主導

中共「十九大」之後，北京政權更趨穩固，對外發展策略愈益明朗，兩岸政策則因情勢變化採取「先經後政」的調整。在近程方面，先以滿足臺灣內部愈增的民族主義需求，採取「防獨」（包括其所界定的「文化臺獨」與「柔性臺獨」）大於「促統」，頻繁出動戰轟機繞臺近迫施壓挑釁，並且全力截斷我國外交友邦，持續打壓我國參與國際組織空間。在中程方面，則以逐步緊縮限制陸客來臺旅遊、「泛藍縣市」區別對

待、取消「農漁牧契作」迫使政治表態、給予臺灣民眾「同等待遇」、繞開我方政府與民間建構開放 31 項「關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施」等新互動機制，以全面深入廣拓交流層面。在遠程方面，堅持「一中反獨」與推動兩岸社會、經濟「融合發展」，確立「一國兩制」之統一目標，以實現中華民族偉大復興的「中國夢」。

四、評估可能發展：重點轉向加大掏空，認同價值觀仍難適用

北京對臺工作充分展現其在新形勢下的兩岸關係擁有主導性，而更加突顯其具有實力與方法，以因應兩岸關係發展的變局。現其對臺重點已由「三中一青」（中小企業、中低收入、中南部以及青年）轉向「一代一線」（青年一代、基層一線），顯見其思維已揚棄過往對於「三中一青」的攏絡，轉而另起爐灶，全面性的對於各階層青年與基層民眾進行「統戰」作為；而其整體策略已由對我經貿產業的磁吸，進而對我產業界的研發人力、高等教育的大專教職與博士畢業生等，加以高薪待遇吸引，以加大其對我內部的掏空。面對北京對臺鎖定「一代一線」，劍指厚植民意基礎，但從歷次民調與多次選舉結果分析，認同意向與價值觀的關聯性，在青年世代已非全然適用。

美國川普總統訪「中」及韓、日與「中」關係改善對兩岸關係的影響

一、重要影響因素：美「中」競合各取所需，牽動兩岸關係發展

美國川普總統就任後，採取單邊保護主張聲漲，即已漸自亞太區域領導者，向參與競爭者的角色過渡，不再主動承

擔大國責任；而相對於中共崛起的強勢形象，則不利其經濟發展，因而全力營造和平周邊環境，並藉由朝鮮問題展現大國自信，抵消美國在亞太地區的影響力，接替其在區域的主導地位。

隨著北韓議題逐步緩和，美「中」雙方在經貿議題激化，而臺美關係則顯強化，使得美「中」互動之中的兩岸關係議題可能突顯。然而，美「中」雙方各有其外在關係的軟肋，當美方感到困題難解，「中」方則可協助應處，尤以朝核問題。反之，自 1996 年北京直接對臺恫嚇效果欠佳之後，若由美方出手協助壓抑臺灣，自可發揮其意想較佳的效果；而其中美國的所有政策均以其自身利益為基準，對於臺灣問題則保有彈性，係因其重視美「中」關係，遠高於臺灣問題。

二、戰略布局形成：國際現勢利益為先，致使我國更趨邊緣

北京政府向以「一中原則」為其核心利益，自蔡政府上臺後，「中」方對臺政策主軸以「反獨促統」為目標。在「一中反獨」策略，採以全力限縮我國國際空間，切斷吸納我國友邦，抑制參與 WHA 等國際組織與 NGO 活動，以及出動機艦繞臺施壓與中斷兩會協商管道。在「一中促統」的作法，則致力兩岸社會經濟融合，採取單邊加大作為給予臺商、臺生、臺灣青年、臺灣居民在大陸同等待遇，以實現兩岸一家親，形成命運共同體。

隨著朝核問題的發酵，美「中」雙方則藉以施展大國影響力，進而美國川普政府以北韓問題為槓桿提出「印太戰略」，藉由區域安全議題，挑起亞洲國家的不安全感，以此全般掌握議題設定權，並趁勢運用 2017 年「亞太經濟合作會議」（APEC）領袖高峰會之機，在亞太地區推銷其所謂「川普經

濟學」；此相對於「中」方與韓、日關係，由此前的薩德飛彈防禦系統部署及釣魚臺主權、東海防空識別區劃定等困境逐漸解封破冰，北京理解對南韓進行經濟制裁，以及對日本採行冷淡外交等作為，可能將韓、日兩國推向美國，因而謀求改善各自彼此關係，可顯見均以國家利益為優先，此等外部局勢形成，致使我國更趨邊緣化。

三、展現應對作法：夾處兩強形勢險峻，保持良性避免孤雛

檢視川普政府採行「美國優先」的單邊舉措，以界定其國家利益，致使有可能運用臺灣問題作為與「中」方折衝的籌碼。設若「中」方認定美國對臺政策危及其主權與利益，兩岸局勢恐將面臨嚴重挑戰。美「中」兩強互動影響國際結構態勢明顯，而在大國夾縫的我國，面對美「中」實力的消長以及模糊運用的空間減少，對於當前亞太區域形勢的劇烈變化，首應防範第一島鏈崩潰的可能，並應與美「中」關係保持良性互動發展，不可趨向敵對惡化，避免走向戰略三角的孤雛角色。

四、評估可能發展：兩岸受制美「中」約束，外部壓力更加被動

在臺美「中」三角關係，其中兩岸關係與臺美關係均受制於美「中」關係的約束愈益趨顯。在美國經濟利益優先的政策之下，此將強化美「中」關係，因而勢將繼續接受「一個中國」的政策；而美「中」兩國利益交換與折衝，絕非單一而會多重，尤以前次2017年「川習會」，更可確定美「中」之間「相互需要」的關係與格局。在可預見的未來，美「中」戰略合作大於衝突的格局，對於我國外部壓力勢將加重，而且走向更形被動，如若我方仍與「中」方持續採以「冷和」局勢，臺灣

或將可能成為美「中」交鋒的犧牲者，實因戰略機遇期與時間優勢已然不再。

我國兩岸政策的戰略布局與作法

一、重要影響因素：全面打壓限縮空間，多重制約局勢嚴峻

北京方面自蔡總統就職前的陸客來臺旅遊縮減，並對於蔡總統就職演說的「未完成答卷」，以致採取軍機航艦多次繞臺，聖多美普林西比、巴拿馬、多明尼加、布吉納法索等國與我斷交，阻止我國參與 WHA 等手法，藉由外部施壓，迫使接受「九二共識」，對我形成嚴峻的外在局勢。在兩岸互信不足、溝通斷絕之際，由於雙方仍未具備善意基礎與條件，而我方對兩岸關係處理尤欠妥適周密，對應國內經濟政策不前，間接致使執政支持度持續低盪。

二、戰略布局形成：耐心應對免生敵意，以新南向開創機勢

蔡總統勝選後以「維持現狀」作為兩岸政策主軸，並依據《中華民國憲法》及《兩岸人民關係條例》處理兩岸事務，並採以「善意不變、承諾不變、不會走回對抗的老路、但也不會在壓力下屈服」等四不為基調，符合理性決策的預期，卻未形成善意循環。「中」方將我方框限在「一個中國」的壓力遞增，北京越加施壓，我方民間反彈隨之高漲，此種氛圍限縮北京與臺北務實溝通的彈性。對此不利，採以「戰略耐心」沉著應對，避免對抗循環與敵意上升，甚而牽制外交領域的理性決策。

就此境況情勢，我國不必與北京「一帶一路」戰略爭鋒，配合各國避險政策，以我之「經貿」強項與地緣戰略位置，結

合顧及「對方需求」進行連動，採取「新南向政策」以臺灣作為中介樞紐，北以連結美國、日本等已開發國家；而全力積極向南進取東協各國與紐澳，並透過亞太經合會（APEC）的多方運作，以獲取機遇與開創新局；甚而藉此採以全方位參與多邊框架體系或各種區域經濟組織，除可確達自身在國際認同的需求，更可進而牽動「中」方以經濟理性取代政經邏輯的思考模式，以獲致安全策應的效果。

三、展現應對作法：運用軟性深植主體性，採用新南向避免依賴風險

當前我政府以「維持現狀」的兩岸分治狀態為原則，呼籲建立具一致性、有預測性及可持續的兩岸關係，並維持臺灣民主以及臺海和平的現況，且在既有的認知基礎，持續推動兩岸關係和平穩定發展。而今面對外部形勢受阻，則轉以解決我內部重要社會、經濟發展議題，以免激化對岸而待融冰之機；並且運用軟性文化方式，深植新世代的臺灣主體意識，以達赴陸就學就業與主體認同不必然產生相互連結的影響。

現階段臺灣對中國大陸的經濟依賴日深，連結互動交流頻密，由於中國大陸現正處於經濟轉型期，人民幣升值、勞動成本上升、環境品質要求提升，以致投資環境產生劇烈變化，此可促使我臺商積極從事產業發展的布局調整。而今面對兩岸關係僵化，則採取「新南向政策」提供各式商機，將「組裝代工」勞力密集產業，由中國大陸轉移至東南亞的資本經濟市場，除可拓點獲利及防範避險，以減少對中國大陸市場依賴，並可從而降低政治與國安風險。同時，在「十九大」及兩岸交流 30 周年之後，表達尋求兩岸開啟互動新模式，在維持現狀不惡化的形勢下，建立溝通管道展開良性對話。

四、評估可能發展：新南向政策並非易舉，寄望印太短期難成

就我國進出口貿易及觀光旅遊數據，長期以來中國大陸是臺灣最大貿易夥伴，也是貿易順差最大來源地區，且自2008年海基與海協兩會復談後，至2015年累計來臺交流與旅遊人數已達8630萬人次，成為臺灣觀光收益最主要來源；我政府現採「新南向政策」以取代長年兩岸貿易順差，此一新政策，並非輕而易舉一蹴可及；且其與「中」方之「一帶一路」政策，兩者重疊性過高，東南亞與南亞國家在考量經濟發展的前提下，面對臺灣與大陸兩造之間的選擇，高下立判。再以我方採行支持「印太戰略」，但此菱形戰略應對「一帶一路」，而我方試圖藉由印太的效力，寄望依此面對「中」方威脅，短期難見成效。

政策建議與後續觀察重點

- 一、依目前對岸情勢觀察，「中」方內部權力互動詭譎，因此「處理」兩岸關係預期置於決策序列後段；我政府除應密切注意全般狀況演變，研判未來可能情勢發展，更應預擬各種因應對策，以確保影響降至最低。
- 二、就當前國際情勢顯示，我國夾處美「中」兩大勢力之間，宜採「避險策略」，兩方逢源而避免兩邊碰壁，防範與「中」關係惡化，或為美國棄子的可能性。
- 三、隨著美國亞太布局漸次清晰，在川普的「亞太戰略」之「美日同盟」可能退居次要；而我國則須保持與日本等國的友好關係，試圖藉由日、美連結印、澳，全力推展建構互惠關係，以期作為「印太戰略」四個主要大國的支持，有效獲致「合縱」作用與「槓桿」力量，進而扭轉我

國外部嚴峻的局勢；同時保持戰略模糊，以免「中」方將其解讀為臺獨的進一步挑釁。

- 四、面對「中」方對臺政策的軟性策略，應即停止我方內部虛耗與空轉，建立社會共識基礎，整體擘劃長期一致連貫性的政策，以穩固基業與網留人才。
- 五、兩岸關係可能逐漸進入民、共對話階段，北京已先行劃定臺獨的紅線，若未跨越追求法理臺獨的紅線，或修憲觸及變更國號、領土，北京仍將堅持「和平統一、一國兩制」的政策。
- 六、對於兩岸力量對比的消長，我方應立基「和」，而不宜「鬥」。設若採行「鬥」則將是重傷的一方，如果實行「和」可能是獲利的一方。內部凝聚和諧，兩岸尋求共識，實為我方當前要務。
- 七、在此前「馬習會」兩岸領導人會面的壓力之下，我政府當局必須強化與美、日合作和積極與「中」建立認知共識，對此兩者兼顧，試圖將兩岸關係「機會極大化、威脅極小化」，以茲應對兩岸關係的發展變局。