

# 中共國臺辦 成立「政黨局」評析

Comments on the Party Affairs Bureau Formed by Taiwan Affairs Office

寇健文 (Kou, Chien-Wen)

國立政治大學政治系副教授

## 壹、國臺辦成立政黨局的目的

2009年6月10日中共國臺辦發言人范麗青宣布，國臺辦決定成立政黨局。范麗青在記者會中僅提到設置該局的目的是為了加強兩岸的交流，增進了解與互信，以利於推動兩岸關係的和平發展，並未具體說明政黨局的組織架構與職權。在「政黨局」成立後，國臺辦將擴增為十一個局。

在胡錦濤當政時期，中共重視臺灣政黨的聯繫工作可以追溯到2005年。當年3月，全國人大通過《反分裂國家法》，對於中共涉臺事務的底線做出明確表態。在此之後，胡錦濤對於臺灣泛藍政黨釋出善意。中國國民黨主席連戰、親民黨主席宋楚瑜、新黨主席郁慕明，分別在該年4月、5月、7月間，相繼率團訪問大陸並與胡錦濤進行正式會談。中共對臺灣重要政黨的拉攏，無疑是對當時執政的民進黨表現出內外施壓的態勢。

馬英九出任總統後，兩岸事務日漸密切，特別是在經貿來往方面。針對「兩岸經濟合作協議」(ECFA)，中共目前已經加快相關研究和準備程序。胡錦濤在會見國民黨主席吳伯雄時指出，簽訂「兩岸經濟合作協議」有利於建立兩岸經濟合作機制。中共希望在今年下半年，就該協議正式進行討論，並在第四次江陳會協商兩岸漁工勞務合作問題，兩岸農產品檢驗檢疫合作問題，兩岸標準、計量、認證認可和市場監督合作問題，避免雙重徵稅問題等。而今年七月間在湖南長沙舉辦的「兩岸文化經貿論壇」，也首次邀請民進黨人員參與。

在這種情形下，中共確實需要有和臺灣各政黨加強聯繫，以降低可能阻力。

此外，國臺辦成立政黨局也是中共有意和臺灣在野政黨進行交流的動作。國臺辦發言人范麗青在回答「設置政黨局是否側重與民進黨進行交流」的問題時，並未做正面回答，只重申民進黨改變「臺獨」分裂立場，大陸方面願意做出正面回應，也歡迎民進黨人士來大陸參訪交流。外界在討論中共成立政黨局的意涵時，多數認為其和對民進黨的統戰有關。中共對國民黨的聯繫，一直不乏正式與非正式的管道，因此設立政黨局對於提昇和國民黨的關係，似乎沒有必要性。比較合理的解釋，應該是增加對臺灣最大在野黨民進黨的聯繫。目前中共已經成功和泛藍政黨發展出較穩定的合作關係，為求兩岸關係不致受到臺灣政黨輪替而影響，中共勢必希望把泛綠政黨從「對抗衝突」拉向「理解包容」的方向。這說明今年5月21日中共為何歡迎高雄市長陳菊訪問大陸，為高雄市主辦的世界運動會進行宣傳。面對陳菊會見北京市市長郭金龍時暗示臺灣也有中央政府的發言，郭金龍也未當場反駁。

最後，中共成立政黨局的另一個考量，涉及兩岸談判的定位問題。目前中共不願意面對「國對國」之間的談判，而中央政府對地方政府的關係亦為臺灣所拒絕。在這個前提下，「黨對黨」的談判一直是兩岸談判的基礎，它化解了國格的問題。政黨局的設置說明中共仍期望以「黨對黨」的談判來進行實質的兩岸協商，面對於臺灣的其他政黨，中共確實需要一個對臺政黨事務的統整機構。政黨局在現階段雖然職權有限，但未來是否有擴權的空間，仍有待關注。從這個意義來看，政黨局的成立象徵兩岸的政黨協商可能朝向建制化與規範化來發展。

從這些發展可以看出，中共成立政黨局的目的，是在兩岸經貿合作逐漸增溫的大環境下，擴大對臺灣政黨的統戰交流力度。但主要的對象，有可能是民進黨人士。一旦有民進黨人士表示願意訪問中國大陸，政黨局可以馬上處理相關事務。

## 貳、政黨局的人事安排

目前國臺辦政黨局的領導幹部已經確定，由賀之軍擔任局長。賀之軍在1956年生於湖北大冶，曾於1974年入伍，1976年入黨，1978年3月考入天津師

範學院（天津師範大學）政治教育系，主修經濟學專業。他在1990年10月轉業到中央對臺工作領導小組辦公室工作，並於2002年5月任國臺辦交流局副局長、中共中央臺灣工作辦公室交流局副局長。賀之軍並在2003年獲得北京大學國際關係學院法學博士的學位。

由賀之軍的學經歷觀察，非常適合擔任該職。他的學歷專長是國際關係，並長期在國臺辦工作。在擔任交流局副局長期間，賀之軍曾依照胡錦濤和連戰、宋楚瑜發表的「公報」內容，進行簡化臺胞入出境手續、放寬臺胞就業條件的相關工作，並研擬對臺灣學生同等收費標準和設立臺灣大學生獎學金的具體實施方案。相關媒體對賀之軍的報導是：「為人篤實，在國臺辦資歷完整，長期從事對臺交流工作，經驗豐富。」

近來國臺辦人事異動頻繁，賀之軍就任政黨局局長只是其中一項人事任命。例如國臺辦主任助理陳元豐調升為國臺辦副主任，使得副主任的編制由原先的三位增為四位，秘書局長龍明彪調升為主任助理。國臺辦新聞局原副局長楊毅升任局長，原新聞局長李維一調任交流局長，而原交流局局長戴肖峰則會另有安排。國臺辦各局的局長中，新聞局局長楊毅成為年紀最輕的局長。國臺辦新任局級主管還包括秘書局長楊流昌、港澳涉臺事務局長王憲、聯絡局長劉軍川。其他並未異動的主管則有經濟局長徐莽、研究局長黃文濤、法規局長周寧等。賀之軍屬於國臺辦系統的幹部。王毅曾表示，為因應兩岸協商議題的多元發展與強化對臺部門處理國際組織的相關事務，他將從外交部延攬局級或副局級官員轉任國臺辦，負責研析臺灣局勢和兩岸關係形勢。王毅所安插的外交部人馬，可能會瓜分一些國臺辦的職位，但現今國臺辦的主要領導仍是陳雲林所提拔出來的幹部。

### 參、成立政黨局的意義

根據過去經驗，國臺辦內部局處的設置往往和中共對臺政策調整有關。舉例而言，現有的法規局與投訴協調局是在2005年4月後，為落實中共與國親兩黨會談的共識，以因應兩岸關係新發展而增設。因此，本次新設置的政黨局也應該跟兩岸關係大環境變遷有關。自從溫家寶在福建指示成立海峽西岸經濟區，以及海峽論壇成功舉辦、民進黨籍高雄市長陳菊訪中之後，兩岸的經貿文化交

流更加活躍。這幾年來中共與國民黨的交流已經制度化，發展出相對穩定的合作關係。對中共來說，目前最欠缺的對臺工作就是強化與在野政黨的互動，培養相互理解，避免臺灣政黨輪替對中共對臺政策造成嚴重衝擊。政黨局的成立代表中共在這方面的制度建設。

政黨局的組織架構至今仍不明確。范麗青在記者會上，只說到政黨局可以促進兩岸關係的和平發展，但這些政策陳述，缺乏實質的內涵。這個機構重要性目前還不清楚。「福建日報」所屬「臺海網」表示，中國大陸國務院臺灣事務辦公室政黨局，將專責推動兩岸政黨交流活動，不過有關國共兩黨的高層交流，仍將由聯絡局負責。在決策制定的過程中，高層協商的職權也不在政黨局。因此，該局的實質權力，有可能只是聯繫民進黨和臺聯等在野政黨，或是對泛藍政黨位階較低的人物團體，從事日常活動的安排。

對中共來說，民進黨和國民黨不同之處，在於國共一直存在交流的管道，但民進黨與中共的管道是非常缺乏的。未來如果有民進黨重要人士訪中，中共可以透過政黨局的管道，和民進黨事先商議諸多敏感的細節，以避免交流之中，因意識形態不同所導致的摩擦。

但值得注意的，是國臺辦發言人范麗青在記者會，仍強調民進黨應放棄臺獨的立場。民進黨的臺獨理念，使得中共高層無法與之直接會晤，必須透過其他管道來接觸。國臺辦主任王毅在接受「世界日報」訪問時表示，大陸不會只跟臺灣一個政黨打交道，目前與民進黨進行「黨對黨」往來還不是時候，因民進黨尚未放棄臺獨立場。