



中國大陸外交、內政中 對臺政策的兩難困境

研究員 劉鐘獅

提 要

2015年3月13日，大陸全國政協會議閉幕所發表的《政治決議》，雖是對內政治思想指導材料，但這次特意納入習近平對臺「四個堅定不移」論述，因此本質上不僅只是大陸對內的思想指導，也是應對臺灣問題所做出的兩岸政策底線宣誓，並認為兩岸的未來取決於大陸的軍事與經濟發展。意味著，處於深水區的兩岸關係問題，要靠武力強度與經濟能量來解決。然實際上，兩岸關係真正問題在於，中共領導人沒有將臺海關係以邏輯性的方式整合進內政與外交政策的環節之中，導致「就兩岸論兩岸」的結果，就是兩岸關係與內政、外交脫節，甚至產生矛盾。

關鍵字：中國大陸、外交政策、兩岸關係、中共對臺政策

前 言

2015年3月18日，是至今仍餘波盪漾的臺灣太陽花學運滿一週年的日子，¹臺灣、香港與國際媒體都針對此事件進行回顧，並探討引爆事件發生的原因。²至於大陸輿論界方面，除學者透過香港《中評社》的發言與撰文外，少有提出意見與看法的機會與管道。然而，除了臺灣之外，大陸是最需要對太陽

花學運進行客觀分析與理解的一方，因為學運後的兩岸關係，無論就質與量都與先前差異甚大，這是兩岸所必須共同面對的挑戰與課題。

有關太陽花學運的探討，截至目前為止，相關資料即便稱不上汗牛充棟也可謂相當豐富。綜觀學者專家的分析，有從臺灣的民主角度，³有的基於兩岸關係的角度，⁴並且衍生從兩岸民族主義情緒與統獨以觀；⁵更

1 楊毅，「王奕凱批黃國昌公然說謊」，中國時報，2015年3月13日，版5。

2 OUTREACHFORTAIWAN, "Did the Sunflower Movement become irrelevant?", Outreach For Taiwan, March 13, 2015, website: <http://outreachfortaiwan.org/2015/03/13/did-the-sunflower-movement-become-irrelevant/>

3 薛承泰，「定位太陽花須等待太陽」，聯合報，2015年3月15日，版23。

4 J.R. Wu And Michael Gold, "Taiwan's new political voices want more openness on China ties", Reuters, Mar 13, 2015, website: <http://www.reuters.com/article/2015/03/13/us-taiwan-politics-idUSKBN0M90JB20150313>

多則從公民運動角度著眼。⁶然就兩岸關係而言，一般皆聚焦於學運成員的獨派背景，以及學運對兩岸關係的衝擊，卻少有觸擊兩岸關係的變動對學運的觸發與影響。那就是，2008年5月國民黨的重新執政，兩岸進入「和平發展」階段後，反而遭遇到過去所未曾發生的問題。

過去兩岸關係不佳，因此大陸在訂定外交與內政決策過程中，可以將臺灣因素忽略不計(除觸及兩個中國、一中一臺與臺灣獨立議題外)。例如，2003年爆發SARS期間，面對臺灣媒體的疑問，時任大陸駐聯合國常任大使的沙祖康卻冷淡回應：「誰管你們？」兩岸關係大幅改善後，過去6年兩岸簽署20多項協議，兩岸官員與民眾交流往來絡繹不絕。^{7,8}然北京也逐漸發覺到，其所制定的外交與內政決策，往往會與兩岸關係發展存在兩難困境。太陽花事件的爆發，當然有其他原因，但其中一個往往被忽略的是，大陸遲遲對臺灣發展國際貿易關係不表支持，甚至往往以「一中原則」予以阻撓所引發臺灣社會的集體反彈心理。⁹李英明教授因此建議，大陸應正式宣示，願在九二共識的基礎上，樂見臺灣參與區域經濟組織或其他相關的民

生性及經濟性的組織，讓九二共識也成為兩岸關係在國際及區域互動的基礎。¹⁰

本文主要目的，即在於透過大陸內政與外交政策決策與兩岸關係的兩難情境案例，分析和平發展時期的兩岸關係新挑戰，不能克服、解決此一挑戰，兩岸關係就無法平順推進。

中共對臺政策

在論及大陸內外決策與兩岸關係的兩難困境之前，有必要先行針對中共對臺政策進行分析，如此才能深入理解兩岸關係深水區的核心問題。就大陸對臺政策方面，筆者在樹德科技大學兩岸和平研究中心的同事，張蜀誠執行長、吳建德主任及該智庫顧問王瑋琦教授曾耗費四年合作研究1949年迄今的中共對臺政策。在《四個寄希望：解構中共對臺政策》一書中，他們從兩岸、西方及日本政界、學者及專家們有關中共對臺政策的大量文獻進行耙梳後，歸納出由戰爭到和平光譜中，「人民軍隊」、「國際社會」、「臺灣人民」與「我國政府」是影響大陸對臺決策持續或改變的決定性變數。¹¹同時，這四個變數的變化，也可作為劃分中共對臺政策的

5 J. Michael Cole, "Contesting Nationalisms in the Taiwan Strait", Thinking Taiwan, March 11, 2015, website: <http://thinking-taiwan.com/contesting-nationalisms-in-the-taiwan-strait/>

6 楊泰順，「藍綠夾縫中的學運之花」，聯合報，2015年3月15日，版23。

7 J. Michael Cole, "China Demolishes the Taiwan Consensus", The National Interest, March 11, 2015, website: <http://nationalinterest.org/feature/china-demolishes-the-taiwan-consensus-12396>

8 龐建國，「面對兩岸關係不可任性」，旺報，2015年3月12日，版12。

9 摘自李禮仲，「給臺商國民待遇時機已成熟」，旺報，2015年3月13日，版12。

10 李英明，「讓九二共識效益極大化」，中國時報，2015年3月11日，版16。

11 張蜀誠、吳建德與王瑋琦，四個寄希望：解構中共對臺政策(臺北：五南出版社，2014年9月)。

不同階段。

一、中共對臺政策回顧

第一階段起於僅寄希望於「人民軍隊」，在國際社會不介入與無可寄望於臺灣人民與我國政府的情況下，武力攻臺就成為該階段的對臺政策主軸。1950年6月韓戰爆發後，為遏止共產威脅擴張，國際社會(特別是美國)開始介入國共內戰，致使北京為因應環境變化而改以「武力反獨」作為對臺政策；1979年1月，歷經數十年的努力，大陸終於贏得國際對「中華人民共和國」是中國唯一合法政權的地位，並且在與美國建交同時，與臺灣「斷交、廢約、撤軍」，在四個變數中，人民軍隊由於文革的遺毒，在「腫散驕奢惰」沈痾下作戰力難以被寄望，但卻希望陷入外交困境的臺灣能因此屈服於北京的對臺善意下，因此「和平統一、一國兩制」成為有別於過去強調「解放」性質的對臺政策。然而，儘管兩岸在1987年因臺灣開放探親而正式展開社會交流，經濟交流也自此高度且快速發展，但解嚴之後的臺灣人民卻越來越認同臺灣人的身分，我國政府也在主權不被承認的情況下，逐步走向臺獨政策，特別是民進黨籍的陳水扁前總統執政期間，兩岸甚至進入烽火外交時期，因而陷入「高度危險期」。

2008年迄今，由於我國政府在大陸政策上重新回到「九二共識」，因而不僅兩岸關係回暖，大陸更將過去反獨政策調整回和平促統以肆應兩岸新環境的挑戰與機會。不

僅如此，與過去不同的是北京不光是對臺灣人民釋出利多性惠臺政策，在武裝力量方面的活動，也盡可能不挑起臺灣方面的威脅疑慮，並且多次倡議建構兩岸軍事安全互信機制；同時，北京方面也在外交方面釋出善意，同意讓臺灣以觀察員的身分加入世界衛生大會(World Health Assembly, WHA)，儘管此身分必須一年一度予以確認，但與1971年退出聯合國之後的國際處境相較，可說是前所未有的進展。

另一方面，兩岸關係的快速升溫與達成超過二十幾項的協議成果，並非一帆風順也不會沒有代價。因為，所有的惠臺政策，無論是政治、經濟、文化、社會、軍事與外交範疇，都是北京統戰的環節，其目的是要消滅中華民國主權，讓臺灣人民與政府在國際社會孤立、中共軍事能力快速攀升的情況下，願意與大陸達成某種形式的統一協定。這意味著臺灣不可能獨立，也不能以中華民國造成國際上「兩個中國」的狀況；至於統一方案上，儘管北京多次強調「在『一中原則』下都可以談」，但卻否決兩岸邦聯的可能性。北京的對臺政策，激起臺灣社會與人民對於經濟讓利將有損主權的疑慮，隨著兩岸關係的改善而同時升高。

2014年3月爆發的太陽花學運事件，無論從那個角度評論，都彰顯出臺灣社會，特別是年輕族群對於兩岸關係發展的高度焦慮感。接下來，張顯耀的洩密疑雲、鎮小江共諜案的判刑，¹²在在讓臺灣對於大陸釋出

12 臺北地檢署偵辦中共解放軍退役上尉軍官鎮小江在臺吸收陸軍、空軍軍官發展組織案，2015年1月15日偵繼續下一頁

的善意趨於保守與保留態度。兩岸的最新情況是，雖然臺海雙方政府都堅持「九二共識」，但經濟協議、文化與社會交流，以及北京所最希望走上的兩岸政府往來與談判，都因此而擱置下來。無論大陸如何著急喊話，臺灣立法院則是不動如山，國民黨在2014年11月「九合一」選舉的崩盤，對北京而言更是兩岸關係山雨欲來的不祥前兆。

二、現階段中共對臺政策

2015年3月，大陸召開兩會之際，從俞正聲到李克強和習近平，都提到了「九二共識」是兩岸關係和平發展的共同基礎。其中，大陸國家主席習近平就兩岸關係發展提出「四個堅定不移」(習4條)，不僅是其今年首次發表對臺重要講話，也成為繼「葉9條」、「鄧6條」、「江8點」和「胡4點」之後，中共對臺最權威的方針政策。習4條包括：堅定不移走兩岸關係和平發展道路；堅定不移堅持共同政治基礎；堅定不移為兩岸同胞謀福祉；堅定不移攜手實現民族復興。¹³習近平更表示「基礎不牢」，會「地動山搖」。

國臺辦副主任葉克冬在3月11日闡釋「四個堅定不移」時指出，堅定不移地走和平發

展道路，是指要堅持兩岸關係的正確發展方向，強調的是要珍惜和維護兩岸關係的和平發展；堅定不移地堅持共同政治基礎，即指要鋪墊好兩岸關係和平發展道路上的基石，強調的是「九二共識」；堅定不移地為兩岸同胞謀福祉，即要踐行兩岸和平發展的宗旨，要為兩岸民眾辦好事、辦實事；堅定不移地攜手實現民族復興，即指兩岸和平發展的目標，強調的是「兩岸一家親、共圓中國夢」。¹⁴大陸國臺辦發言人范麗青也提出解讀，強調習近平談話顯示大陸推動兩岸關係和平發展的信心、決心，「具有很強的針對性」，為今後一個時期對臺工作指明方向。¹⁵針對有緣營學者建議啟動「民共對話」，范麗青表示，只要認同「大陸和臺灣同屬一個中國」，臺灣任何政黨與大陸交往都不會存在障礙。至於上海與臺北的雙城論壇，范麗青仍強調，只有堅持和維護好「九二共識」這一政治基礎，兩岸關係及兩岸城市間的交流合作才能行穩致遠。¹⁶

此外，大陸《反分裂國家法》立法屆滿十周年前夕，國臺辦主任張志軍在《人民日報》撰文指出，中共一方面要在九二共識的基礎上加強兩岸間的制度化協商與談判，鞏

結，依違反國家安全法起訴鎮小江及陸軍退役少將許乃權、空軍前上校飛官周自立6人；另鎮小江吸收飛官洩漏幻象2000戰機機密，5人涉嫌外患罪、國家機密保護法案，由高檢署偵辦中。陳志賢，「吸收我軍官鎮小江等6人被訴」，旺報，2015年1月17日，版2。

13 陳筑君，「從葉9條到習4條陸堅持一中」，旺報，2015年3月11日，版2。

14 汪莉絹、李春、林則宏，「習的「四個堅定不移」葉克冬：著眼兩岸和平」，聯合報，2015年3月12日，版3。

15 盧素梅，「解讀習談話國臺辦：針對性強」，旺報，2015年3月12日，版1。

16 盧素梅、黃忠榮，「民共交流陸：認同一中就無障礙」，旺報，2015年3月12日，版1。

固並且擴大兩岸和平發展的成果，另一方面也要貫徹《憲法》及《反分裂法》，增強用法律手段來捍衛一個中國，反對臺獨，這和習近平掌政以來依法治國、依憲治國的宣示立場一致。誠如李英明教授所言，這幾年，兩岸之間因為有九二共識做依托，基本上大陸對臺灣相對於以前是採取「加法」(讓利或不互挖外交牆角)的方式，來處理兩岸關係，如果，明年臺灣政治發生變化，兩岸之間若沒有九二共識做基礎，大陸就有可能採取「減法」(縮利、消利、競利或對抗壓制)的方式處理兩岸關係，加減之間，如何發展變化，將繫於九二共識未來能否繼續成為兩岸的基礎性共識。¹⁷

值得注意的是，張志軍提出依法捍衛一中專文後，陸委會隨即回應，指《反分裂國家法》是中國大陸方面的片面立法，未能尊重臺灣民眾的選擇，沒有正視兩岸的現實。¹⁸這顯示，在對臺政策議題上，大陸方面始終「就兩岸論兩岸」，卻往往與其內政、外交政策產生矛盾，反之亦然，致使陷入顧此失彼窘境。

大陸內外政策與兩岸關係的兩難困境

過去，兩岸關係不佳，特別是在1990年代後半期，到2008年中國國民黨重新執政期間，除了與臺灣議題直接或間接相關議題，亦即與一個中國原則有關的議題外，北京的

內政與外交通常無需考慮其在兩岸關係方面的衝擊與影響；甚至常常藉著外交政策的推動來壓制與打擊臺灣。此一情況，導致中共在制定外交、內政時，忽略臺灣方面的感受與反應；另一方面，在對臺政策方面，大陸則傾向「就兩岸論兩岸」，例如，對於「一個中國」的涵義，北京就採取內外有別的方式，在內部與外交的定義上，明顯與兩岸範疇的一中存在明顯差別。儘管如此，由於兩岸關係緊張與衝突，因此上述問題並不凸顯，也不造成北京領導人的困擾。

馬英九總統當選與連任至今六年期間，兩岸關係迅即由過去的「高危」狀態，轉化為「和平發展」階段，過去六年來臺海之間成為解決擱置主權紛爭的模範，儘管至今尚未簽署軍事互信與和平協定，但由經而政的交流讓戰爭風險大幅降低。不過，隨著兩岸關係的持續良性發展，大陸內外政策與其對臺政策之間的兩難困境問題益發凸顯，如果不能妥善因應與解決，將會是兩岸關係深水區「溺斃」的重要關鍵因素之一。

以下幾個案例，在相當程度驗證了作者的假設：

一、臺灣加入國際民航組織的呼籲

多年來，處於國際民航飛行路線交會點的臺灣，曾經多次表達爭取加入國際民航組織(International Civilian Airline Organization, ICAO)的意願，但由於大陸的阻撓，致使總是功敗垂成。國民黨重新執政，並順利在隔

17 李英明，「九二共識結構化習對臺加減法」，聯合報，2015年3月16日，版22。

18 「對『依法捍衛一中』宣示的期許」，旺報，2015年3月16日，版2。

年以觀察員身分參與國際衛生大會之後，馬英九總統再度多次呼籲參與國際民航組織的強烈意願，強調國際民航組織的規章與訊息即時取得，將更能保障臺灣人民的飛行安全。對此，中南海領導人展現出高度辯證性創意。

為何說北京在臺灣加入國際民航組織一事上展現高度辯證性創意呢？因為，北京對臺政策儘管依據上述所提及的四個變數而產生相映變化，但其不變的核心就是「一個中國」原則，只不過1992年以後，大陸不再堅持兩岸「一中」非得「中華人民共和國」不可，可以透過政治談判協商兩岸都能接受的國家名稱，但無論一制、兩制或多制，兩岸一國絕對是北京在對臺政策的內涵。在國際民航組織無論是正式會員還是觀察員都必須國家或超國家組織的情況下，讓臺灣以中華民國名義加入將嚴重傷害北京的「一中」政策，但若不讓臺北政府加入則又不利於「寄希望於臺灣人民」，更不利於寄希望於「臺灣當局」。結果，大陸提出讓臺灣以該組織「主席特邀貴賓」身分參與組織運作，避免了上述兩難誠可謂兩岸談判的佳例，也在實質上增進兩岸關係。

北京的解決方案，幾乎可以當做談判教材的經典案例。然而，作者赴大陸訪問並與大陸對臺官員與學者對談時，肯定大陸此一彈性、創意的作法，同時兼顧到國際外交原則與兩岸關係。但，當作者進一步建議，中

南海領導人可以讓臺灣以「聯合國秘書長特邀貴賓」身分，參與聯合國各項事務，特別是功能性的國際組織，以兼顧兩岸在國際與臺海兩難的困局，並有助於兩岸關係的善意良性循環。不過，至今未見對岸有任何肯定或否定的回應。

二、東海、南海領土與海洋爭端

東海、南海主權紛爭已久，南海與臺海還曾經被列為亞洲三大熱點之一，現在臺海由於兩岸承認九二共識為雙方共同政治基礎而緩和，但東海與南海可能引爆衝突，甚至戰爭的可能性因爭端益發尖銳而升高。在大陸以堅決態度維護主權過程中，反而迫使兩岸面對主權互不承認的矛盾。

(一)東海爭端

2012年9月，日本政府將釣魚臺國有化之後，北京立即展開維權行動，大陸國防大學教授梁芳指出，從2012年日本購島後，大陸有很多大動作，如宣布東海防空識別區、宣布釣島領海基線，派艦船晝夜24小時巡邏。中國現在經常去釣島周邊海域巡邏、維護主權，下一步還將要針對日本這個強大的對手發展武器裝備。¹⁹然而，大陸強硬伸張釣魚臺主權屬於中國，但卻又不接受馬英九政府的「東海和平倡議」，讓處於美日防衛圈的我國左右為難，²⁰也迫使海巡船艦必須在該海域同時與日本、大陸官方與民間船隻進行對抗。北京2014年11月公布設置東海防空識別區，以進一步對抗東京在該海域的主權主

19 黃忠榮，「巡釣島還不夠中要針對日發展武器」，2015年3月14日，版4。

20 黃忠榮，「憂中兩面開戰日欲拱美共鬥」，2015年3月14日，版4。

張，但卻又因與臺灣存在部分重疊，引發臺北強硬的抗議與回應。

(二)南海爭端

在南海主權伸張方面，大陸近年來不僅多次與菲律賓、越南在護漁、石油探勘以及經濟海域的範圍發生多起摩擦，還積極建造人工島礁或擴大原有島嶼。致使北京與河內因石油探勘平臺觸發越南暴動，使臺商與臺胞遭魚池之殃外，太平島的最大島嶼地位遭到取代，也讓臺北政府感到安全威脅；美國國務院發言人莎琪(Jen Psaki)2015年3月9日指稱，中國大陸在南海地區填海造島的意圖，會讓相關各方擔心，助長焦慮不安，美國會密切注意，也敦促各方不要破壞區域穩定。²¹更有甚者，為了對抗大陸的威脅，越南與菲律賓不僅彼此進行多方面的海洋合作，²²還與美國、日本進行結盟，²³就連東協國家組織秘書長黎良明也批評中國「九段線」不合法，並擔憂南海正在發生的一些事情使南海形勢

進一步複雜化，影響東協共同體建設等。北京除強調主權一貫立場外，也挑明東協並非南海有關爭議當事方，指責東協秘書長，在南海問題上多次假公濟私地發表不符合事實且與其身分極為不符的傾向性言論，嚴重悖離了東盟及其秘書處在有關問題上理應堅持的中立立場，損害了東盟作為一個地區性國際組織的形象。²⁴此一情況不利於北京的主權聲索，更不利於我國的主權維護，因此不利於兩岸關係的互信與發展。

三、M503新航路

為了紓解原來A470擁塞的航路，大陸原欲早在2007年便打算在海峽中線以西設置新航路，但顧及當時兩岸關係嚴峻，加上臺灣即將舉行總統大選；為避免因此惡化兩岸關係，並成為民進黨的「超級助選員」，因此北京決定暫緩實施。2015年1月，基於符合國際民航組織規範、²⁵內部航線需求等考量，²⁶大陸正式公布三條新航線，並決定在3月5

21 「中國南沙造島 美國務院：助長焦慮」，中國評論新聞網，2015年3月10日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1036/5/7/8/103657866.html?coluid=202&kindid=11693&docid=103657866&mdate=0310153624>

22 Carl Thayer, "The Philippines and Vietnam Forge a Strategic Partnership", The Diplomat, March 10, 2015, website: http://thediplomat.com/2015/03/the-philippines-and-vietnam-forge-a-strategic-partnership/?utm_campaign=trueAnthem:+Trending+Content&utm_content=55022a2815bb3b0d2f000001&utm_medium=trueAnthem&utm_source=facebook

23 Richard Javad Heydarian, "Why China and the Philippines Won't Reconcile Anytime Soon", The Diplomat, March 13, 2015, website: http://thediplomat.com/2015/03/why-china-and-the-philippines-wont-reconcile-anytime-soon/?utm_content=bufferf3719&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer

24 「中方：東盟秘書長就南海問題發言與身分不符」，中國評論新聞網，2015年3月11日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1036/6/0/1/103660107.html?coluid=202&kindid=11694&docid=103660107&mdate=0311210126>

25 「陸民航局：國際組織歡迎M503設立」，聯合報，2015年3月6日，版5。

26 蔡偉祺、陳柏廷，「陸：原航路擁擠才規畫M503」，中國時報，2015年3月5日，版5。

日正式實施。由於其中一條航線(M503)距離臺海中線僅四海浬，考量到臺灣方面可能的擔憂，北京還特別申明，實際飛行時將再向西偏4海浬，共計約8海浬，以利政策順利推行。

M503新航路對臺海空防的衝擊，外界往往聚焦在對岸戰機隱藏在民航機航路上對我的偷襲，實際上戰機航速、高度等因素在雷達呈現的光點與民航機截然不同，很容易辨識，而且數量也極其有限，起不了什麼作用。不過，中共海、空軍的電戰機趁機貼近到海峽中線附近進行偵搜，尤其對我西岸軍事雷達「戰鬥波段」參數進行蒐集、演練等相關電戰任務，才是值得擔憂的潛在實質威脅。²⁷大陸此舉雖然符合國際規範，並且沒有侵犯臺海中線此端，但此一政策在未完成兩岸協商的情況下率爾公布，因而立即引發臺灣朝野的憤慨與抗議。²⁸時任我國陸委會主委王郁琦甚至為此不惜推遲與大陸國臺辦主任張志軍的金門之會，以表達要求對岸對此政策先行協商的決心。²⁹結果，在即將實施前夕，大陸讓步取消其他三條航路，推遲M503

航線，³⁰並邀請臺灣媒體進入上海飛航中心，好讓臺灣社會能瞭解大陸所遭遇的航路壅塞困境，以免損害兩岸關係。³¹不過，臺灣朝野立委仍然關切退讓4浬與6浬的差別，並質疑新航路是否安全，中共軍機是否會飛越海峽中線。對此，陸委會主委夏立言答詢時指出，是有條件、勉予接受M503航路，希望M503實際飛行路線儘量往西偏。³²

3月15日上午11時，大陸正式啟動M503航路首次試飛，陸委會副主委兼發言人吳美紅表示，陸方除事先知會我民航局並徵求同意，飛測作業我方也全程監測，事後大陸亦會向臺灣通報飛測結果。民航局指出，事前有接獲陸方通知，實際飛行的航線也有依先前協商，往西偏6海浬，接下來陸方完成M503飛測報告後，即會重新對國際公告修正結果，預估流程最快約1個半月，可能4月就會啟用。³³不過，吳美紅重申，正式飛航日期仍須先與我方協商後，才能實施。³⁴從這次M503航路兩岸的處理來看，大陸方面的做法，的確與過去有極大的改變，願意站在臺灣方面的立場來思考，以及顧及臺灣的反應

27 盧秀燕，「新航路須提防的是電戰機」，中國時報，2015年3月16日，版15。

28 Joseph Yeh, "Taiwan objects to Beijing decision on new flight routes", The China Post, January 16, 2015, p.5.

29 「張王會延後 金門縣政府：尊重並理解」，中國評論新聞網，2015年2月5日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1036/1/0/4/103610411.html?coluid=3&kindid=12&docid=103610411&mdate=0205171643>

30 "China says new air routes needed to ease its flight delays", News OK, Jan. 15, 2015, website: <http://newsok.com/article/feed/784177>

31 Aries Poon, "Taiwan Says Agreement Reached in China Flight Path Dispute", The Wall Streets Journal, March 3, 2015, p.6.

32 林瑞益、盧素梅，「M503航路夏立言：有條件接受」，旺報，2015年3月10日，版1。

33 蔡偉祺，「陸新航線最快4月啟用」，中國時報，2015年3月16日，版3。

34 陳柏廷、呂昭隆、李明賢，「陸試飛M503 我方同意、全程監控」，中國時報，2015年3月16日，版1。

而提出善意的回應。而且在試飛之前，也充分與臺灣溝通，讓臺灣掌握到資訊，讓資訊更透明，以減少無謂的猜忌和誤解。³⁵行政院長毛治國曾說，這次畫定中線後，戰機不進來，對國安是有幫助的。³⁶

就M503航路爭議，北京出於現實的需要，一方面要實施M503航路，也按照相關程序，照會國際組織及公告周知，但在理解臺灣的疑慮後，又能從善如流，適度的加以調整。³⁷前國防部副部長林中斌博士認為，以上過程勾勒出習近平處理周邊爭議四項操作的特點：³⁸一、超級主動：發動的時間突然，出乎所料。二、起手強勢：第一招力度高，咄咄逼人。三、韌性隨後：之後的動作彈性、細膩、穩當、多樣化，伴隨著自成一套邏輯的說詞。四、立場不變：包裝雖調整，基本主張沒退讓。不過，從大陸內政外交著眼，此事件同樣顯示，新航路與兩岸關係之間的矛盾問題。

國防大學戰爭學院戰略研究所技術級助理教授王長河建議，解決之道有三策：首先，中共主動宣示，放棄武力統一臺灣，只要兩岸不再敵對，自無所謂國防威脅問題，且按國際規範，M503航路應向西移，至少距海峽中線20浬；其次，為化解爭議，於金門或馬祖設立「海西」區域管制中心，專司

海峽中線以西此爭議地區的飛航管制任務。W121、W122、W123航路，交由兩岸共同研議，銜接兩造所屬機場的離到場航線，與管制規則；第三，依大陸航班定義：區分為國際、地區與國內航班，臺灣為表達善意，有效疏解A470航路擁塞，除大陸航機外，臺北飛航情報區內國際航線L1、A1等，提供外籍及港澳地區航班使用，進出大陸則按現行兩岸直航程序辦理。³⁹從政策的結構層次以觀，不難發現上述三項政策建議，都意在解決兩岸關係與內政、外交之間的杆格問題。

四、非「雙十一」閱兵

為了在國際上抵制日本企圖掩蓋二戰歷史罪行，同時也為了掌握軍權、激發大陸內部的愛國精神與民族自豪感，北京當局決定突破過去「雙十一」閱兵，也就是每十年一次，在十月一日舉行的慣例，在今年9月3日日本投降這一天舉行閱兵儀式。更有甚者，閱兵地點有可能選在抗日戰爭起點的盧溝橋，而非傳統的北京天安門。⁴⁰此外，大陸決定邀請包括俄羅斯總統在內的「反法西斯聯盟」的元首，以及當時參戰的老兵參加此一盛會；另一方面，大陸也可能派出閱兵部隊，參與俄羅斯的慶祝儀式，以利北京透過國際法律、心理與輿論戰，提升中國大陸的國際地位同時，也壓制東京企圖竄改歷史的

35 林永富，「M503陸釋善意臺應更務實」，旺報，2015年3月16日，版2。

36 呂昭隆，「將領：M503改為國際線更保安全」，中國時報，2015年3月16日，版5。

37 「M503航路創兩岸爭議解決典範」，旺報，2015年3月9日，版2。

38 林中斌，「習近平對外先強後韌」，聯合報，2015年3月12日，版22。

39 陳筑君，「M503航路解疑學者提雙贏3策」，旺報，2015年3月16日，版3。

40 「抗戰勝利70年閱兵中國擬在盧溝橋舉行」，世界日報，2015年3月15日，版7。

企圖，⁴¹並期使美國能回到此一國際秩序中，避免因此與北京爆發衝突。⁴²在2015年大陸全國兩會召開前夕，北京大學臺灣研究院院長李義虎在接受《中評社》專訪時表示，中美兩國在中日或者臺灣問題上引發的衝突，不致於會引發中美全面衝突，像米爾斯·海默所描述的那種「大國政治的悲劇」不會在中美關係中出現。⁴³

然而，大陸此一重大內政與外交活動，也邀請臺灣重要政治人物與抗戰老兵，⁴⁴卻掀起兩岸抗日歷史功績的論戰；⁴⁵例如，今年是聯合國成立七十周年，大陸外交部長王毅在全國人大記者會上表示，中國參與設計與打造聯合國，第一個簽署了聯合國憲章，臺灣綠營媒體立刻抨擊，認為王毅的說法是要將1945年共同創辦聯合國的「中華民國」，偷天換日成「中華人民共和國」。⁴⁶我國外交部

強調：參與聯合國設計建造並簽署憲章者都是「中華民國」，「歷史事實至為明確，應予正視」。臺聯立委賴振昌則批王毅「睜眼說瞎話，黑的講成白的」；民進黨立委陳其邁更質疑：「中華民國」被「中國」取代，只有「一中」沒有「各表」。⁴⁷為了達到兩岸統戰的目的，北京邀請臺灣退役將領與抗戰老兵共襄盛舉的打算，也讓臺北方面相當不爽。⁴⁸因此，我國國防部發言人羅紹和譴責大陸一邊要求日本必須正式歷史，另一方面對抗日史實卻不這麼做。⁴⁹顯示出，大陸內政、外交政策與兩岸關係呈現背反狀態。

五、《六十二號文》

《62號文》，就是大陸國務院去年底發布的《國務院關於清理規範稅收等優惠政策的通知》，規定大陸各省級政府與有關部門要在2015年3月底前，向大陸財政部呈交稅收

41 「外交部：希望日本在歷史問題做出正確選擇」，中國評論新聞網，2015年3月9日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1036/5/6/8/103656885.html?coluid=202&kindid=11694&docid=103656885&mdate=0309220415>

42 黃蔚，「詳析中國大閱兵釋放出的幾個強烈信號」，中國評論新聞網，2015年3月14日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1036/6/3/8/103663809.html?coluid=93&kindid=7492&docid=103663809&mdate=0314003021>

43 楊彝堯、林艷、周雨曦，「李義虎答中評：中美不會重演大國政治的悲劇」，中國評論新聞網，2015年3月9日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1036/4/4/2/103644238.html?coluid=148&kindid=7550&docid=103644238&mdate=0309011215>

44 王永雪，「范麗青：歡迎臺灣同胞參加閱兵紀念活動」，中國評論新聞網，2015年3月11日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1036/5/9/2/103659282.html?coluid=1&kindid=0&docid=103659282&mdate=0311113037>

45 Shannon Tiezzi, "Taiwan Plans Military Display to Mark WW2 Anniversary", The Diplomat, March 10, 2015, website: http://thediplomat.com/2015/03/taiwan-plans-military-display-to-mark-ww2-anniversary/?utm_content=bufferfb7f5&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer

46 「不是王毅偷天換日 是綠營仇中」，旺報，2015年3月15日，版2。

47 石佳音，「中華民國在中國之外？」，中國時報，2015年3月14日，版16。

48 程嘉文，「爭抗戰正統 立委建議紀念閱兵」，聯合報，2015年2月3日，版7。

49 中央社，「國防部籲中共 誠實面對抗戰史」，聯合新聞網，2015-02-03，網址：

等優惠政策的專項清理情況，最後上報到大陸國務院，未經國務院批准，都不能自訂財政、稅費優惠，過去優惠也要「請示」國務院。⁵⁰《62號文》的施行，恐讓地方政府過去給予臺商的財政返還一筆勾銷，幾乎所有臺商都受波及。⁵¹對此，臺灣全國工業總會、商業總會、電電公會、工商協進會等臺灣六大工商團體，3月10日正式連署向大陸國家主席習近平「聯合陳情」，盼新法不溯及既往、不強制中止臺商的優惠措施。⁵²海基會副董事長周繼祥也強調，「海基會一定力挺臺商」，除了希望不溯既往，也呼籲政策實施的確切日期應盡速明確公布。⁵³永然聯合法律事務所所長李永然表示，就法律層面，政府必須有誠信原則，不該把內部整頓波及善意的第三方投資者。⁵⁴

大陸國務院《62號文》取消財政返還的退稅優惠，引發廣大臺商憂慮，從地方官員、到財政部、甚至連大陸國務院總理李克強，都感受到其波及甚廣、威力強大，尤其是臺商感受到的不平與委屈，更難以一言蔽之。先是大陸財政部部長樓繼偉，在3月6日接受臺灣媒體提問時表示，這項規定並非針對臺商，因為大陸地方政府過去給的稅收

優惠政策太隨意，不能某個地方隨便討價還價，就把稅收、土地給予優惠，因此必須清理。李克強則以較為緩和的態度指出，「優惠政策還是有的，特別是對設在西部地區的鼓勵類產業企業，按15%的稅率徵收企業所得稅。」他說，所謂「要清理的」，是指那些不合法、不合理、形成惡性競爭、不正當競爭的優惠政策。

接著，大陸國臺辦新聞發言人范麗青3月11日在例行記者會上回應指出，大陸近期出臺有關文件，要求清理有關投資稅收等優惠政策，這是大陸深化改革、優化投資環境、完善投資政策的一項舉措，不是針對臺商的。她並強調，「我們將繼續努力為臺資企業創造更加公平的競爭環境，一如既往地依法保護臺商的合法權益。」⁵⁵隔日，大陸海協會會長陳德銘透露初步處理原則，如果是地方政府已承諾臺商的優惠遭到否決，可考慮對當事臺商補償，或給予優先處理。⁵⁶最後，大陸總理李克強在3月15日強調，會繼續維護臺資企業和臺商的合法權益，保持對他們的合理優惠政策。他還說，在對外開放中，大陸會先一步對臺灣開放，或者說對臺灣開放的力度和深度會更大一些。⁵⁷事件因此而告一

50 陳曼儂，「北京兩會感受 62號文衝擊」，旺報，2015年3月15日，版4。

51 陳曼儂，「《62號文》重傷臺商」，旺報，2015年3月15日，版4。

52 陳宥臻，「臺灣六大工商團體：62號文 不應溯及既往」，中國時報，2015年3月11日，版2。

53 黃忠榮，「海基會力挺臺商籲新法不溯既往」，旺報，2015年3月11日，版4。

54 陳曼儂，「李永然：大陸政府應守誠信原則」，旺報，2015年3月11日，版4。

55 盧素梅、黃忠榮，「臺商憂62號文陸：護合法權益」，2015年3月12日，版5。

56 藍孝威，「62號文衝擊海協會：可補償臺商」，中國時報，2015年3月13日，版2。

57 藍孝威，「李克強：續保持臺商合理優惠」，中國時報，2015年3月16日，版2。

段落。

六、一帶一路

習近平自2013年9月以來，積極推展「一帶一路」戰略構想，期望能從帶動周邊國家的共同經濟繁榮，化解其所遭遇的內外困境，增強崛起後大陸的和平形象與國際強權地位。⁵⁸「一帶一路」戰略係以陸上的「絲綢之路經濟帶」與「海上絲綢之路」貫穿歐亞大陸。一帶是從西安出發，沿河西走廊，途經中亞與西亞進入歐洲；一路則是取道麻六甲海峽西進緬甸與孟加拉，再取道東非，從地中海進入歐洲。⁵⁹「一帶一路」是大陸最高國家戰略，大陸正積極布局大國「走出去」，中共外交部長王毅強調，「一帶一路」非中國獨奏曲，而是歡迎各方參與的交響樂，共同發展，目標是合作共贏。因此「一帶一路」可視為一種新區域合作模式。⁶⁰

事實上，早在2014年11月6日，大陸國家主席習近平就已經拍板決定設置亞投行和絲路基金分別先期出資500億美元及1,000億元人民幣，幫助海陸兩條絲路上，包括26國家或地區建設發展，以形成新世紀的歐亞非跨國戰略與經濟整合平臺。⁶¹根據大陸商務部部長高虎城2015年3月7日在記者會上的表述，

「一帶一路」戰略引起了各國關注，目前已有50多個國家在和大陸研究落實探討。一些沿線國家早已發現，這一戰略的重大機遇，結合本國實際提出相應的戰略規畫。例如，2014年11月，哈薩克斯坦宣布「光明大道」新經濟計畫，核心就是基礎設施建設，其中就要構建歐洲與大陸的經濟交通走廊。⁶²至於臺灣方面，由於相關產業優勢逐漸消退，唯有積極於傳統產業升級與創新，把握「一帶一路」戰略市場之基礎建設以及物聯網等投資，方能維持其過去的經濟榮景。

另一方面，做為大陸第三大進口地區的臺灣，在企業母公司將生產線逕悉轉移至大陸後，其關鍵技術與產業布局環節對於大陸仍具相當優勢。⁶³但林彤指出，中長期而言，中國大陸仍期待以「大中華經濟圈」的框架，建構兩岸的經貿關係；若要減低「一國兩制」的政治敏感問題。展望未來，大陸將以經貿開放及經濟合作邁向世界。臺灣已在中國大陸一東協自貿區形成的過程中，因關稅、工資等貿易障礙而降低臺商競爭力。大陸進一步落實一帶一路戰略，大陸市場只會愈來愈開放，臺灣在大陸的優惠待遇將逐漸減少。⁶⁴因此中國大陸「一帶一路」的藍圖若

58 Ankit Panda, "China Courts Sri Lanka", The Diplomat, September 16, 2014, website: <http://thediplomat.com/2014/09/china-courts-sri-lanka/>

59 Shannon Tiezzi, "China Pushes 'Maritime Silk Road' in South, Southeast Asia", The Diplomat, September 17, 2014, website: <http://thediplomat.com/2014/09/china-pushes-maritime-silk-road-in-south-southeast-asia/>

60 戴瑞芬，「布局一帶一路 臺灣加分」，旺報，2015年3月14日，版4。

61 林建山，「加入亞投行 紓解悶經濟」，中國時報，2015年3月16日，版15。

62 吳恩遠，「一帶一路應朝實體化發展」，旺報，2015年3月12日，版12。

63 吳佩珊，「加入一帶一路因應中韓FTA」，旺報，2015年3月16日，版12。

64 「一帶一路臺灣的角色」，旺報，2015年3月11日，版2。

不納入臺灣，一旦網路成形，臺灣將再一次被排除在區域經濟整合之外。⁶⁵這方面，截至目前為止，儘管福建等地方政府提出與臺灣進行「一帶一路」的對接之外，並未見到具有整體性與宏觀性的兩岸「一帶一路」政策規劃。

結語

2015年3月13日，大陸全國政協會議閉幕發表《政治決議》，此決議雖是中共對內政治思想指導材料，但這次特意在涉臺部分，納入習近平對臺「四個堅定不移」論述，因此本質上不僅只是大陸對內的思想指導，也是應對臺灣問題所做出的兩岸政策底線宣誓。⁶⁶針對臺灣政局的未來演變，習近平強調：「2016年之後的兩岸關係發展走向，取決於大陸的經濟發展與國防建設。」⁶⁷意味著，處於深水區的兩岸關係問題，要靠武力強度與經濟能量來解決，但實際上忽略了一個較維隱性但不可忽略或迴避的困境，那就是兩岸領導人都沒有將臺海關係以邏輯性的方式整合進內政與外交政策的環節之中，導致「就兩岸論兩岸」的結果，就是兩岸關係與內政、外交脫節，甚至產生矛盾。

從前面實證性案例分析可知，此一奇怪

的現象，大陸方面特別顯著。大陸國臺辦主任張志軍在紀念「反國家分裂法」公布十週年時表示，大陸全面推進依法治國，在更深層次上觸動兩岸民眾心靈契合，兩岸長期存在的政治分歧問題終歸要逐步解決，「我們所追求的國家統一不僅是形式上的統一，更重要的是兩岸同胞心靈契合。」⁶⁸然而，北京的對臺政策實際並未契合於其外交與內政當中。從上述案例可知，大陸在制定內政或外交政策時，往往不是忽略臺灣方面的感受與立場，就是誤解臺北政府可能的反應，因此顧到內政外交，就顧不上兩岸關係，反之亦然。⁶⁹對此，金門大學教授周陽山便呼籲，習近平主席所揭櫫的「中國夢」中所強調的中華一統、和而不同的前提下，除了必須建構「普世性」價值體系外，也應涵容臺灣、港澳和其他少數民族地區發展出獨特的政經、文化體制，體現天下有治的兼容並蓄、燦然紛陳。⁷⁰在兩岸官方主管兩岸機構已經正式交流的今天，如何在重大內外政策制定過程中，先行或同步與臺灣進行某種程度的探尋與協商，將會降低此一困境的危害，並且有助於雙方持續良性互動並提升政治互信程度。

最後，引用文化大學蔡逸儒教授之言作

65 林彤，「習近平『一帶一路』戰略對區域政經的影響，以及臺灣因應對策建議」，財團法人國家政策基金會，內政(析) 104-001 號，2015年1月28日，網址：<http://www.npf.org.tw/post/3/14699>

66 張國威、羅印，「因應2016變局陸加大對臺示警」，旺報，2015年3月14日，版1。

67 王銘義，「習近平的兩手準備」，中國時報，2015年3月14日，版3。

68 李仲維，「張志軍：營造政治協商氛圍」，經濟日報，2015年3月14日，版6。

69 「退讓三尺又何妨：新航線的悲喜智愚」，聯合報，2015年3月6日，版2。

70 周陽山，「中國夢應展現普世性」，中國時報，2015年3月15日，版15。

為結語：(兩岸各類事件)事發之初，眾人咸感驚訝，大家都在瞎子摸象，許多的學者、專家則是追在事態發展的後面強作解人，嘗試提出各種合理化的解釋，說明事情為何會如此這般。講好聽點，這叫事後的先見之明，說難聽點，大家實在不無幫閒之嫌，委實不比一般民眾高明多少。與其如此，我們還不如由宏觀的大局出發，提出另類建言，或許這才是正辦。⁷¹本論文的研究動機，即在

由宏觀大局出發，重新審視兩岸關係結構問題，並提出另類觀點與建言，以達拋磚引玉之效。

作者簡介

劉鐘獅先生，樹德科技大學兩岸和平研究中心顧問、研究員。



照片提供：郭元宏

71 蔡逸儒，「兩岸不妨考慮籌建共同智庫」，中國時報，2015年3月16日，版15。