

南華大學社會科學院國際事務與企業學系公共政策研究碩士班

碩士論文

Master Program in Public Policy Studies  
Department of International Affairs and Business  
College of Social Sciences  
Nanhua University  
Master Thesis

馬政府與蔡政府時代的兩岸關係—從「新功能主義」分析  
A Comparative Study of the Cross-Strait Relations between  
Ma Ying-Jeou and Tsai Ing-Wen Administrations from the  
Standpoint of the New-Functionalism

陳英元  
Ying-Yuan Chen

指導教授：胡聲平 博士  
Advisor: Sheng-Ping Hu, Ph.D.

中華民國 109 年 6 月

June 2020

# 南華大學

國際事務與企業學系公共政策研究碩士班

碩士學位論文

馬政府與蔡政府時代的兩岸關係—從「新功能主義」分析  
A Comparative Study of the Cross-Strait Relations between  
Ma Ying-Jeou and Tsai Ing-Wen Administrations from  
the Standpoint of the New-Functionalism

研究生：陳奕元

經考試合格特此證明

口試委員：\_\_\_\_\_

張子揚

李佩珊

胡聲平

指導教授：胡聲平

系主任(所長)：張心怡

口試日期：中華民國 109 年 6 月 11 日

# 摘要

兩岸關係於 1987 年因台灣解嚴而開始交流以來，雖可謂越來越密切，然卻時而出現「忽冷忽熱」，甚至是「政冷經熱」之詭異情況。

馬英九在 2008 年執政後，因其「九二共識」主張與中共之「一個中國」原則有相互呼應的模糊空間，故兩岸出現友善良好的互動。2009 年，馬政府推動簽署「海峽兩岸經濟合作架構協議」，兩岸經貿關係乃更加緊密。然而，看似兩岸即將邁向「高政治領域事務」整合時，卻發生了 2014 年的「318 學運」，並導致原擬簽署的服貿協議「胎死腹中」。

蔡英文在 2016 年上台後，因拒談「九二共識」，又使兩岸關係呈現緊張局面。但有趣的是，雖然經濟上出現諸如縮減來台陸客名額等中共經濟制裁台灣之情事，然中共卻同時祭出惠台 31 條措施，來維持「低政治領域事務」之交流。

學者針對歐洲統合過程，提出「新功能主義」。即從「低政治領域事務」整合著手，在菁英們刻意推動下，朝「高政治領域事務」之整合邁進。該過程恰與馬、蔡兩政府時期之兩岸關係有諸多理論相符之處。故本文乃欲借「新功能主義」來切入析論，並盼能對往後的兩岸交流與發展有所助益。

經本論文研究後發現：

## 一、兩岸關係發展與「新功能主義」觀點相符

兩岸關係發展恰如「新功能主義」強調之先避開爭議性的政治議題，由經貿議題開始整合，再逐步「擴溢」。不過可惜的是，在蔡英文上台後，兩岸關係已由原先的「擴溢」反轉為「溢回」。

## 二、目前兩岸關係已再度走向對抗態勢，「一個中國」原則將愈無模糊空間

經本文析論發現，兩岸間友好和善，誠乃奠基於「九二共識」礎石上。因蔡政府執政後遲不承認「九二共識」，中共愈加不滿與猜忌之餘，已逐步朝向不予「一中原則」模糊空間之方向發展。

### 三、兩岸經貿交流減少、交流限制擴大，愈加不可能促成兩岸政治整合

蔡英文就職後，中共持續施壓與經濟制裁台灣，可預見的，將損及兩岸民間、非官方多年來建立的相互理解與友善基礎。未來兩岸關係勢必更難產生外溢效應，當然也就更難實現政治化之具體目標。

本研究根據上述研究結論提出後續研究建議，以供未來研究之參考。

**關鍵字：**一個中國、九二共識、海峽兩岸服務貿易協議、中美貿易戰



# ABSTRACT

Since the martial law in Taiwan was lifted in 1987 and the cross-strait exchanges started, the relationship between Taiwan and China could be described as getting closer and closer, but it blows hot and cold from time to time nevertheless or even shows a weird situation of “cold politics and hot economics”.

When Ma Ying-jeou rose to power in 2008, friendly and good interactions occurred between the two sides because of his “1992 Consensus” proposition, which echoed the claim of the Chinese Communist Party's “One-China” policy, and there was an ambiguous space for mutual response. In 2009, Ma Ying-jeou government pushed forward the signing of the “Economic Cooperation Framework Agreement (ECFA)”, leading to closer cross-strait economic and trade relations. However, when the two sides seemed about to move towards the integration of issues of “high politics”, the “318 Student Movement” occurred in 2014 and led the about-to-sign ECFA to the “failure before being carried out”.

After Tsai Ing-wen came to power in 2016, she refused to discuss the “1992 Consensus”, making cross-strait relations tense again. However, it is interesting to see that, although the Chinese Communist Party has imposed economic sanctions on Taiwan, such as reducing the number of Chinese passengers coming to Taiwan, the Chinese Communist Party also announced the 31 Policy Measures to benefit Taiwan in order to maintain exchanges in the issues of “low politics”.

Scholars proposed “Neo-Functionalism” for the European integration process, which was to start with the integration of issues of “low politics”, and to take a step towards the integration of issues of “high politics” upon elites’ intentional promotion. This process coincided with many theories of cross-strait relations during Ma’s presidency and Tsai’s presidency. Therefore, this article intends to use

“Neo-Functionalism” as a cross-cutting tool for analysis, and hopes to be helpful to cross-strait exchanges and development in the future.

It is found after study that:

**1. The development of cross-strait relations is consistent with the views of “Neo-Functionalism”.**

The development of cross-strait relations is just like what “Neo-Functionalism” emphasizes, which is to avoid controversial political issues first, starting with the integration of economic and trade issues, and then “expanding” step by step. Nonetheless, it is a pity that after Tsai Ing-wen took office, the cross-strait relations have been reversed from the original “expansion” to “decline”.

**2. The cross-strait relations have entered a confrontational situation once again, and the “One-China” policy will be less ambiguous.**

According to the analysis of this article, it is found that the friendship and the kindness between the two sides are based on the foundation of the “1992 Consensus”. Because the Tsai government refused to recognize the “1992 Consensus”, the Chinese Communist Party became more and more dissatisfied and suspicious; thus, it has gradually developed towards the “One-China Policy” without being blurred.

**3. The reduction of cross-strait economic and trade exchanges and the expansion of exchange restrictions make it increasingly impossible to promote cross-strait political integration.**

The Chinese Communist Party continued to exert pressure and economic sanctions on Taiwan after Tsai Ing-wen took office. It is foreseeable that it will undermine the mutual understanding and friendly foundation that the two sides’ civil and unofficial construction over the years. Cross-strait relations will inevitably be difficult to have spillover effects in the future, and it would certainly be more difficult to achieve the specific goal of politicization.

This study makes follow-up research suggestions based on the foregoing conclusions for

future research.

**Keywords:** One-China Policy, 1992 Consensus, Cross-Strait Service Trade Agreement, China–United States Trade War



# 目錄

摘要 .....	I
Abstract.....	III
目錄 .....	VI
圖目錄 .....	VIII
表目錄 .....	IX
第一章、緒論 .....	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究目的與待答問題.....	2
第三節 重要名詞釋義.....	3
第四節 研究方法、架構與流程.....	6
第五節 研究範圍、限制與資料來源.....	7
第六節 小結.....	9
第二章、文獻探討 .....	11
第一節 新功能主義 .....	11
第二節 兩岸關係之演進 .....	19
第三節 馬政府時期的兩岸關係 .....	23
第四節 蔡政府時期的兩岸關係 .....	28
第五節 小結 .....	29
第三章、馬政府時期的兩岸關係 .....	31
第一節 馬政府的大陸政策 .....	31
第二節 馬政府時期中共對臺政策 .....	40
第三節 從新功能主義檢視馬政府時期的兩岸關係 .....	48
第四節 小結 .....	51
第四章、蔡政府時期的兩岸關係 .....	55



第一節 蔡政府的大陸政策 .....	55
第二節 蔡政府時期中共對臺政策 .....	75
第三節 從新功能主義檢視蔡政府時期的兩岸關係 .....	85
第四節 小結 .....	87
第五章、比較馬蔡兩政府時期的兩岸關係 .....	<b>89</b>
第一節 政治面向 .....	89
第二節 經濟面向 .....	94
第三節 社會文化面向 .....	101
第六章、結論 .....	<b>107</b>
第一節 研究發現與結果 .....	107
第二節 後續研究建議 .....	109
參考文獻 .....	111
壹、中文文獻 .....	111
貳、英文文獻 .....	124

## 圖目錄

圖 1-4-1 研究架構與流程圖 .....	7
圖 2-2-1 兩岸關係四大時期五大面向示意圖 .....	21
圖 4-1-1 觀光景點旅客人數比較 .....	73
圖 5-2-1 臺灣 GDP 成長率與人均 GDP 成長率(2004-2018) .....	99
圖 5-2-2 臺商對大陸、東協投資金額統計(2007-2018) .....	100
圖 5-3-1 陸生招生人數暨來臺註冊統計表(2011-2017).....	102
圖 5-3-2 歷年來臺旅客人次之居住地統計(1981-2013) .....	103
圖 5-3-3 2001 年-2016 年大陸來臺旅客人次統計 .....	105



## 表目錄

表 4-1-1 蔡總統兩岸定位說法(2016年5月20日至2020年1月14日).....	61
表 4-2-1 近6個月陸客來臺人數狀況(2016/10-2017/3).....	79
表 5-2-1 臺灣經濟成長表現一覽表(2007年-2016年).....	95
表 5-2-2 臺灣經濟成長率(民國99年-民國107年).....	99
表 5-3-1 歷年來臺就讀學位之陸生人數統(2011-2018).....	104
表 5-3-2 近年陸客來臺人數(2015年-2019年之1-6月).....	105



# 第一章、緒論

## 第一節 研究背景與動機

蔣經國於其晚年廢除臺灣戒嚴令後，1987年11月，臺灣乃進一步開放人民可到大陸探親。前述兩項臺灣政策致使隔絕將近四十年的兩岸關係開始出現交流的契機，兩岸交流亦隨之日益密切。然隨著交流的增長，兩岸政府的政治關係迄今卻仍呈現忽冷忽熱的現象，甚至出現政治冷漠、經濟熱絡的「政冷經熱」特色。

其中，除了1995年時任總統的李登輝先生訪問美國康乃爾大學及其後在1996年提出「戒急用忍、根留臺灣」的政策致使兩岸關係增添不友善氣氛外。在1999年時，李登輝先生更進一步提出「兩國論」，使兩岸關係降至冰點。然而在文化、社會與經濟等「低政治（low politics）議題」上，兩岸交流卻仍在擴大，其中於經濟層面尤為明顯。西元2000年，臺灣獨立色彩濃厚的民進黨候選人陳水扁取得總統大位，成為臺灣民主化後首次之政黨輪替。其後，陳水扁政府主張的「一邊一國」與「以臺灣名義加入聯合國公投案」等倡議，復加上中共通過「反分裂國家法」，使得兩岸政治氛圍走向更加對立的局面。但另一方面，民進黨政府執政時期卻陸續開放小三通、晶圓廠赴陸設廠與兩岸包機直航等，在兩岸「低政治議題」之交流上有增無減，經濟方面尤顯熱絡，故而出現「政經分離」的特色。

西元2008年國民黨再次執政，馬英九政府主張的「九二共識」，降低兩岸政治互動的緊張氣氛。「九二共識」與中共胡錦濤政權的「一個中國」原則，有了相互呼應的模糊空間，許多較為敏感的「高政治議題」，諸如軍事協商亦出現契機；在經濟方面，2009年馬政府推動「海峽兩岸經濟合作架構協議」（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA），其中包括十九項經貿性協議，使得海峽兩岸的經貿關係更為緊密。然而，看似海峽兩岸將邁向高政治（high politics）領域交流時，卻出現崎嶇與挫折。2014年馬政府所推動的「海峽兩岸服務貿易協議」部分內容備受質疑，其後並引發學生占領國會的「太陽花學運」（又稱318學運），導致原擬簽署服貿協議「胎死腹中」。

西元2016年政黨再次輪替，在民進黨蔡英文總統執政下，拒談「九二共識」，又使兩岸關係緊張程度升高，導致兩岸關係每況愈下。軍事方面，更是出現「共軍軍機繞臺」之情況，臺海兩岸呈現劍拔弩張之勢。2018年3月中美貿易戰開打，蔡政府亦是明顯呈現「傾美抗中」態勢。然而有趣的是，「臺北上海雙城論壇」該

種層級較低的政治交流卻仍加以持續。經濟交流方面，出現臺商被迫進行政治表態與大陸觀光客來臺銳減的情況，但同時大陸卻祭出惠臺 31 條措施，來提升「低政治議題」方面的交流，藉以影響國內民眾對於蔡政府處理兩岸關係的評價。

綜觀馬政府與蔡政府兩時期的大陸政策，有許多可研究討論之處。學者針對歐洲統合的推動過程，提出「新功能主義」的觀點，即從「低政治領域」之交流合作著手，參與統合各方在累積一定程度互信後，再往「高政治領域」之交流合作邁進，此種過程與 1990 年代以來的兩岸關係進程有其相似之處，「新功能主義」觀點對於臺海兩岸交流亦有其值得借鏡之處。<sup>1</sup>因此本論文將從「新功能主義」切入，比較馬、蔡兩時期的兩岸關係，期盼能藉以提供吾人理論之政策啟示，並指引兩岸未來交流之可能方向，使我國大陸政策更務實與謹慎。

## 第二節 研究目的與待答問題

### 壹 研究目的

近年來，臺海兩岸政經關係多變，甚至出現「政冷經熱」的現象。本論文主要是以「新功能主義」的觀點研究及分析馬英九政府（2008—2016 年）與蔡英文政府（2016—迄今）的兩岸關係，並加以比較。且藉由歐洲整合之經驗來剖析臺海兩岸的政經關係變化。「新功能主義」強調在整合的機制與過程方面，菁英份子的角色扮演有其重要性，亦即國家領導者或政黨有著重要的影響力；同時，「新功能主義」亦強調整合的工作需先從較低政治議題方面著手，然後再逐漸至高政治議題。<sup>2</sup>其觀點與梅傳尼（David Mitrany）「分枝說」中的「擴溢」（spill-over）相似，但「新功能主義」認為此「擴溢」並非會完全自然發生。<sup>3</sup>在特定程度方面事務之交流的確可能引發其他合作機會，但並非一定。「擴溢」現象是需要條件才能觸發，基於先前交流所帶來的利益，且交流能持續帶來更多利益時才會產生。當獲取的利益出現疑慮或利益受損時，「擴溢」則不易產生，甚至會引起反彈，而出

---

<sup>1</sup> 賴榮偉「新功能主義與兩岸關係的發展」*龍華科技大學學報* 第 33 期(2013 年 6 月),頁 191-196。

<sup>2</sup> 閻學通、陳寒溪譯，詹姆斯·多爾蒂、小羅伯特·普法爾茨格拉夫著，*爭論中的國際關係理論（第五版）*（CONTENDING THEORIES OF INTERNATIONAL RELATIONS - A Comprehensive Survey）（北京：世界知識出版社，2002 年），頁 549。

<sup>3</sup> David Mitrany, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization* (Chicago: Quadrangle Books, 1966), pp.58-97.

現「溢回」(spill-back)現象。「奈伊(Joseph Nye)觀察歐洲整合情況時便發現，當各國透過整合所獲得的利益不再時，保護主義就容易被煽起，導致成員國對於近一步的交流合作加以抵觸，甚至會想廢除原有的交流關係。」<sup>4</sup>

以馬政府時代為例，在兩岸經貿關係交流熱絡，政治方面也出現空前的友善時，卻因簽訂服務貿易協定的疑慮，被當時在野黨團強力反對，更引發太陽花學運事件，使得更高層級的兩岸交流停擺。

從馬政府時期到現今的蔡政府執政，藉由「新功能主義」觀點可以發現諸多事件與兩岸關係的搖擺都可獲得學理上的解釋，因此本論文著重從「新功能主義」觀點解析馬、蔡兩政府之施政對兩岸關係的影響，進一步提供吾人學理上的政策啟示，使之對兩岸交流有更穩定與務實作用。

## 貳 待答問題

根據上節研究目的，本論文研究將針對以下問題進行探討：

- (一)「新功能主義」的經驗基礎，源自歐洲整合之經驗，對於兩岸關係是否有其適用性？兩岸關係與歐洲整合上有哪些異同之處？
- (二)馬英九政府對於兩岸交流問題上，提出哪些政治方針？其國內外時空環境為何？目標為何？
- (三)馬英九政府對於兩岸關係的態度，兩岸評價如何？從「新功能主義」觀點來看，有哪些優缺點？
- (四)蔡英文政府對於兩岸交流問題上，提出那些政治方針，其國內外時空環境為何？目標為何？
- (五)蔡英文政府對於兩岸關係的態度，兩岸評價如何？從「新功能主義」觀點來看，有哪些優缺點？
- (六)從「新功能主義」觀點來看，馬政府與蔡政府對於兩岸關係的態度、目的與政策有哪些異同之處？
- (七)綜合上述分析，由「新功能主義」與歷史經驗來看，有哪些學理上的政治啟示可提供未來處理兩岸關係時更加務實？

## 第三節 重要名詞釋義

本節主要是解釋名詞。其中主要包括：「新功能主義」、「一個中國」、「九二共

---

<sup>4</sup> 同註 1，頁 196。

識」、「海峽兩岸服務貿易協議」、「太陽花學運」與「中美貿易戰」。俾利於瞭解本論文之闡述。

## 壹 新功能主義

是研究國與國之間整合的相關方法論之一，其經驗源自西歐的整合運動 (integrative movement)，對於「功能主義」觀點加以修正與補充，稱之為「新功能主義」。功能學派的創始人—梅傳尼認為一般整合是一種由低層次到高層次的途徑過程。在彼此交流上，應注意內容避免直接談及敏感或複雜的政治議題，應從各方人民的實質需求與共同利益為主的功能性議題開始。此外，也需建立功能性國際組織並實質積極運作，整合才可能成功。「新功能主義」主要特點可分以下四點加以闡述：<sup>5</sup>

(一)「新功能主義」強調「擴溢」(spill-over)並非會主動發生，菁英分子所扮演的角色相當重要。然而，有「擴溢」現象就也可能出現「溢回」(spill-back)。根據奈伊觀察歐洲整合情況之結論，當各國面臨不對等或失去利益時，各國的保護主義就容易興起，造成進一步的整合或合作出現障礙，甚至出現廢除原有的交流關係，即所謂的「溢回」。<sup>6</sup>

(二)菁英分子對於合作與交流之重要性，是「新功能主義」所強調的重點之一。該理論且強調在交流整合中，「政治領袖」擁有決定性之影響；意即若關鍵性的菁英分子或政治領袖認為彼此交流整合有助於獲取利益時，雙方的合作意願便會增加，進而促使交流成功；反之，當利益有所損失時，彼此的議題交流上就會窒礙難行。

(三)「新功能主義」認為縱使是技術合作，仍會有政治因素的加入，而無法擺脫其影響。交流整合的過程本身就是逐漸政治化，這點與功能主義有所不同。

(四)交流整合中，難免會出現複雜繁瑣的相關事務，甚至引發其他衍生性的問題，因此雙方成立相關的組織機構是必要的。

整體而言，「新功能主義」即是在進行交流整合時，將諸如主權、軍事與國際地位等具高爭議性的政治問題先行擱置，但政治因素卻又不可忽略。「新功能主義」的觀點，正好可提供研究者在研究臺海兩岸關係的變遷時，一個可資運用之理論

<sup>5</sup> 高朗，「從整合理論分析兩岸間整合的條件與困境」，發表於兩岸關係理論研討會（臺北：國立臺灣大學政治學系，1998年11月），頁2-7。

<sup>6</sup> 同註1，頁196。

和重要視野。借鏡歐洲經驗的研究成果，用於兩岸交流中是相當值得的。

## 貳 一個中國<sup>7</sup>

「一個中國」的論述，是指在政治與國際外交政策上闡明「世界上只有一個中國」的論點，現階段而言，中華民國與中華人民共和國皆宣稱擁有全中國主權，且是代表全中國的唯一合法政府。國際間，與之建交的國家，雖分別對該論述有不同的理解。但因該政治共識之存在，使得國際上尚無一個國家同時與中華人民共和國和中華民國建立正式的外交關係。當與其中一方建交時，必伴隨著與另一方終止外交關係。

## 參 九二共識<sup>8</sup>

在歷經 1992 年的香港會談後，兩岸政府逐漸形成了「九二共識」這個兩岸間之默契。海基會與海協會皆是兩個官方授權的非官方組織，前述兩會在口頭協商下所形成的不成文共識。在談判當時，被認為是雙方對於「一個中國」有共識，但對一中的內涵沒有共識。不過在會談後並未簽署正式文件，這個名詞在談判後也並未立即出現。「九二共識」最後成為臺灣海峽兩岸關係相關的政治術語。

## 肆 海峽兩岸服務貿易協議

「海峽兩岸服務貿易協議」簡稱「服貿」，是海峽兩岸依據《海峽兩岸經濟合作架構協議》第四條所簽署的服務貿易協定。在臺灣，部分人士質疑該協議將可能使臺灣在經濟與政治上深受中國大陸操縱，再加上當時民眾對國民黨政府長期傾向中國大陸之政策有所疑慮，致使該協議在臺灣社會造成廣泛的爭議和討論，2016 年民進黨政府再度執政後，「兩岸服貿協議」則被擱置。<sup>9</sup>

## 伍 太陽花學運

「太陽花學運」又被稱為「318 學運」、「占領國會事件」。該事件是指在 2014

<sup>7</sup> 徐東海，「『一個中國』論述爭詳與兩岸經貿關係發展」，收於《臺灣主權論述論文集 上冊》編（臺北：國史館，2001 年 12 月），頁 495。

<sup>8</sup> 邱進益，「還原『九二共識』歷史真相——互相諒解 走向未來新共識（三）」，中時電子報，2016 年 9 月 2 日，<https://www.chinatimes.com/opinion/20160902005126-262107?chdtv>。

<sup>9</sup> 「海峽兩岸服務貿易協議」論述，摘自於網路共筆百科全書—維基百科 Wikipedia，2020 年 1 月 27 日，<https://wiki.kfd.me/wiki/海峽兩岸服務貿易協議>。



年 3 月 18 日至 4 月 10 日期間，由公民團體及中華民國大學學生 所共同發起的社會運動。這次運動由抗議學生主導，占領位在臺北市的立法院，還曾一度嘗試攻占行政院；抗議運動的主要原因在於「海峽兩岸服務貿易協議」遭強行通過審查，而該協議被反對者視為將會損害臺灣自身經濟，且會強化中華人民共和國之對臺政治影響力。其他參與該項運動理由尚包含「要求民主程序」、「反對自由貿易」等。<sup>10</sup>

## 陸 中美貿易戰

在 2018 年後，中華人民共和國與美利堅合眾國的貿易衝突，簡稱「中美貿易戰」，又簡稱「中美貿易爭端」、「中美貿易摩擦」或「中美貿易糾紛」。貿易爭端源起於美國總統唐納·川普(Donald John Trump)於 2018 年 3 月 22 日簽署備忘錄，宣布以「中國偷竊美國智慧財產權和商業秘密」為由，依據 1974 年貿易法第 301 條指示美國貿易代表對從中國進口的商品徵收關稅，涉及商品總計高達 600 億美元。中國商務部其後作出反制措施，向 128 種美國進口商品徵稅，其中包括美國向中國出口最多的貨品—大豆。<sup>11</sup>

## 第四節 研究方法、架構與流程

本論文主要以質性研究法、文獻分析法與歷史研究途徑等方式進行研究。

### 壹 研究方法

#### (一)質性研究法

學術研究方法中，主要可劃分成「量化研究」與「質化研究」兩種研究方法。本論文基於「新功能主義」觀點進行馬政府與蔡政府對兩岸施政研究分析，採質性研究法廣泛蒐集分析資料，並找出符合「新功能主義」觀點之

---

<sup>10</sup>「太陽花學運」論述，摘自於網路共筆百科全書-維基百科 Wikipedia，2020 年 5 月 17 日，<https://wiki.kfd.me/wiki/太陽花學運>。

<sup>11</sup>「中美貿易戰」論述，摘自於網路共筆百科全書-維基百科 Wikipedia，2020 年 1 月 6 日，<https://wiki.kfd.me/wiki/中美貿易戰>。

歷史脈絡，並探討其觀點的適用性。

## (二)歷史研究途徑

以科學的方法對歷史事件加以分析，對史料作嚴謹的批判和解釋。本研究著重馬政府與蔡政府執政期間，相關重大兩岸政策影響與事件的分析與脈絡釐清。

## (三)文獻分析法

是指「蒐集與問題有關的書籍、期刊論文、專書、研究報告、政府出版品及媒體報章雜誌的相關報導等資料，進行比較分析，藉以瞭解問題發生的可能原因，解決過程及可能產生的結果，也稱之為「文件分析法」或「次級資料分析法」。

## 貳 研究架構與流程

最後，茲將研究架構與流程呈現如圖 1-4-1。

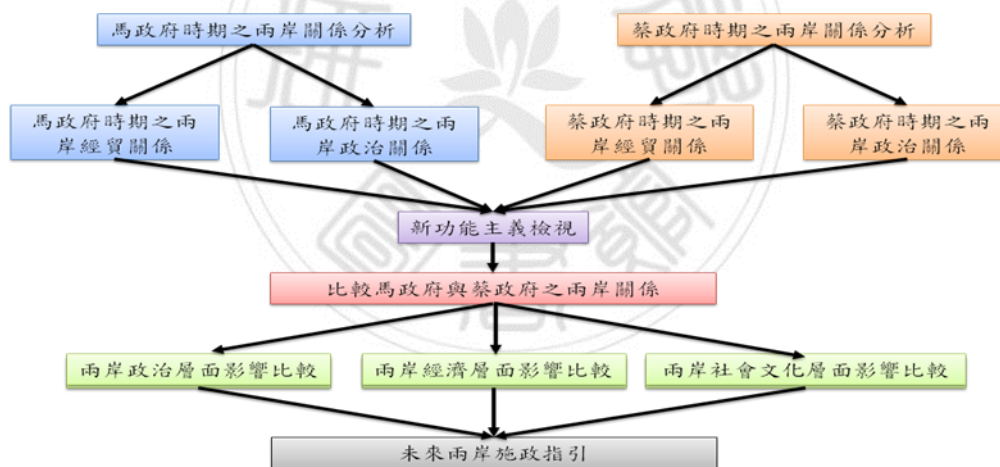


圖 1-4-1 研究架構與流程圖

資料來源：作者自製。

## 第五節 研究範圍、限制與資料來源

### 壹 研究範圍與限制

本論文研究之範圍與限制，以時間、空間、方法與內容分別敘述如下：

#### (一)時間範圍與限制

本研究在時間上主要聚焦於 2008 年至 2016 年馬英九總統執政期間與 2016 年

之後蔡英文總統執政期間之兩岸政策研究。

## (二)空間範圍與限制

在研究空間上，主要範圍以臺灣政經影響分析為主，大陸對臺關係影響為研究輔助。

## (三)方法範圍與限制

主要為經由歷史途徑來作文獻上的數據分析，「新功能主義」觀點探討馬政府與蔡政府的兩岸關係及兩岸當局對彼此政策之影響分析。

## (四)內容範圍與限制

第一章「緒論」計可分為「研究背景與動機」、「研究目的與待答問題」、「重要名詞釋義」、「研究方法、架構與流程」、「研究範圍、限制與資料來源」、「小結」等共六小節；第二章「文獻探討」計可分為「新功能主義」、「兩岸關係之演進」、回顧「馬政府時期的兩岸關係」、析論「蔡政府時期的兩岸關係」、「小結」等共五小節；第三章「馬政府時期的兩岸關係」計可分為「馬政府的大陸政策」、「馬政府時期中共對臺政策」、「從新功能主義檢視馬政府時期的兩岸關係」、「小結」等共四小節；第四章「蔡政府時期的兩岸關係」計可分為「蔡政府的大陸政策」、「蔡政府時期中共對臺政策」、「從新功能主義檢視蔡政府時期的兩岸關係」、「小結」等共四小節；第五章「比較馬蔡兩政府時期的兩岸關係」計可分為「從政治面向比較」、「從經濟面向比較」、「從社會文化面向比較」等共三小節；最後第六章「結論」則計可分為「研究發現與結果」、「後續研究建議」等共二小節。

## 貳 資料來源

本論文採質性研究法，經由歷史研究途徑及文獻分析法進行研究。蒐集自 2008 年以來國內外學者對「新功能主義」與馬、蔡兩政府時期兩岸關係的相關書籍、期刊論文、報章媒體及網際網路資訊，以系統性的整理比較，並根據「新功能主義」觀點提出可能的兩岸施政方針。

## 第六節 小結

本章節主要闡述本論文之研究動機與目的、重要名詞釋義、研究架構、方法與步驟，最後交代研究範圍限制與資料來源，冀望有助於後續論文研究探討議題之了解。臺海兩岸關係對臺灣而言可謂影響深遠，無論在政治上、軍事上、經濟上或文化上等各層面，皆有許多挑戰與契機，我政府亦需審慎面對。藉由 2008 年後之臺海兩岸關係分析，並以「新功能主義」加以檢視，相信對於未來施政方向將有所助益與參考價值。



## 第二章、文獻探討

本章為文獻探討，第一節先回顧「新功能主義」之源流、歷程及其發展，最後以「新功能主義」中「擴溢」效果為主要理論來加以參考。第二節則討論兩岸關係之演進，分別參考邵宗海在《兩岸關係研究》中的兩岸關係之發展，及童振源、蘇起的《兩岸關係的機遇與挑戰》一書中之兩岸關係四大時期。第三節則是回顧馬政府時期的兩岸關係，列舉馬政府執政八年中的兩岸重大事件為參考。最後第四節則論及蔡政府時期的兩岸關係，藉其當選宣言、元旦文告等官方發表為參考。

### 第一節 新功能主義

「功能主義」屬於整合理論中的一個學派，「新功能主義」則尤為強調其間整合之過程及方法，在其內涵上，對整合學派予以修正與擴充。為使本論更加周延，故在此節先以整合理論為背景進行介紹及說明。

#### 壹 「整合理論」(Integration Theory)

在 1950 年代，學術界之所以出現區域整合研究之熱潮，其主因是美國系統社會科學研究及歐洲各國整合之影響。為了建立統一的歐洲大陸，歐洲各國曾付出不少政治努力，追求完成西歐之整合。<sup>12</sup> 邇後，觀察西歐的政治變化，成為區域整合理論的實驗室。<sup>13</sup> 「整合理論」是研究國家間「在一個特定的地理區域之內，把個別組織和社區合併成為一個較大的單位」達成「政治社區」(political community) 最終狀態的過程。<sup>14</sup>

#### 貳 「整合理論」的研究途徑分為：

---

<sup>12</sup> Ernst B. Hass, "The Study of Regional Integration: Reflection on the Joy and Anguish of Pretheorizing", *International Organization*, Autumn 1970, p.607.

<sup>13</sup> 吳新興, 「整合理論及其對中國問題解決的應用」, *問題與研究*, 第 34 卷第 2 期 (1995 年 2 月), 頁 21。

<sup>14</sup> 鈕先鍾譯, Trevor Taylor, et al. 著, *國際關係中的學派與理論* (臺北: 臺灣商務印書館, 1987 年), 頁 327。

一、「過程」的分析：海斯（Ernst B. Hass）認為，有關行為者透過此種「過程」，放棄某些權力，發展新方法與新技術，用來解決共同的問題和彼此間的衝突。<sup>15</sup>在此互動的、多面向的「過程」中，國家或其他的政治單位，將逐漸獲致一種集體決策的能力，並可對其會員國進行權威性的價值分配。<sup>16</sup>海斯認為，「整合」為一過程，「政治成員在不同國家背景下，政治成員被說服轉移其忠誠（loyalties）、期望（expectations）和政治活動（political activities）至一新中心，而該中心機構擁有或要求先前存在的國家管轄權。」<sup>17</sup>

二、「狀態」的分析：奈伊（Joseph Nye）認為整合是研究一群居住在同一疆域內的人們，經過長時間的努力後，獲致互相信賴的社區意識（Sense of community）「狀態」，以及夠強大和夠普遍的制度和實踐，足以在長時間內，保證區域內的人民對「和平改變」有可靠的期待。<sup>18</sup>奈伊對整合理論的定義更為寬鬆，認為國際成員在任何層面的連結都視為一種整合，包括經濟整合、社會整合和政治整合。<sup>19</sup>

杜意奇（Karl W. Deutsch）「視『整合』為一安全共同體（security community），其中的成員已形成一種『共同體意識』（sense of community），亦即相信以和平的方式與制度化的程序來解決彼此所面臨的共同社會問題，成員之間的大規模暴力解決方式被視為無法想像，和平才是所預期。」<sup>20</sup>兩個國家隨著各領域的交流往來密切，增進了彼此的互信度，進而形成共同的價值意識，最終產生追求政治整合的目標。

---

<sup>15</sup> 同註 1。

<sup>16</sup> Fred M. Hayward, "Continuities and Discontinuities between Studies of National and International Political Integration: Some Implications for Future Research Efforts", *International Organization*, Vol. 24 autumn, 1970, p.917.; Ernst Hass, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, (Sanford, CA: Sanford University Press, 1964), p.29.

<sup>17</sup> 同註 1。

<sup>18</sup> Karl W. Deutsch, et al., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1957), p.5.

<sup>19</sup> Joseph Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization* (Lanham: University Press of America, 1987), p.24.

<sup>20</sup> 同註 18。

林柏格(Leon N. Lindberg)則「將整合視為一個過程，是各國將決策權委任給新中央組織的過程，國家放棄彼此獨立執行外交與主要國內政策的希望與能力之過程，而尋求作成聯合決定或把政策制定的過程委託給一新中心機構，並且各政治行為者被說服與期待移轉至新中央組織取代的過程。意即不同環境中的政治行為者被說服將他們的期望與政治活動轉移至一新中心的過程。他認為從歐盟整合經驗觀之，整合至少包含政治統一、經濟統一、經濟與政治合作及自由貿易。」<sup>21</sup>

辛葛爾德(Stuart A. Scheingold)認為整合是政治體系能為共同體做出軍事、經理事、經濟或社會福利等各方面的權威性決策。<sup>22</sup>

整合理論學者對「整合」的概念，因其關懷之重點不同，致各有其觀點。亦因「各派關懷重點不同，使『整合』的概念各有說詞，但此並不影響整合理論對於國際關係分析的學術貢獻及其影響力。」<sup>23</sup>

從以上學者對整合的看法，可以發現整合的定義雖然不盡相同，但得以歸納如後：簡言之，「整合理論」便是可讓國家化解衝突、解決彼此間糾紛，並追求和平發展的方法。「整合」被視為一個「動態」有「意識」的過程，多數學者同意「整合」具有政治、經濟、文化和社會等意涵。此外，「整合」不等於政治上的統一，整合之參與並不代表最後必會合併成一個統一之新國家，也可能是出現跨國組織的機制。

簡而言之，政治統一只是「整合」的其中一個選項，但整合並不必然是政治統一。其次，整合主要指的是政治整合，雖然整合具有多面向的意涵，但整合理論學者關心的是要如何以和平之方式進行政治整合。「整合理論」僅是提供其中的

---

<sup>21</sup> Leon Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Calif: Stanford University Press, 1963), pp.6-8. ; Ernst B. Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (Stanford, CA:Stanford University Press, 1964), p.29; Leon N. Linberg, "Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement," *International Organization*, Vol.24.4No.(Autumn, 1970), p.649.

<sup>22</sup> Leon Lindberg & Stuart Scheingold, *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community* ( New Jersey: Prentice Hall, 1970),p.1.

<sup>23</sup> 同註 5，頁 1-2。

一項可能性。改變國與國之間關係之方法甚多，然此僅是其中方法之一。

「整合理論」的主要派別有三：「功能主義」(Functionalism)、「新功能主義」(Neofunctionalism)與「聯邦主義」(Federalism)，三派主要歧見在於整個整合架構該如何運作，政治整合及經濟整合的優先順序應如何排列。

在學術界，一般而言視梅傳尼(David Mitrany)為功能學派之創始人與巨擘。他依照當時國際的競爭環境、國家的分裂情形和不穩定的情況而提出功能主義觀點。其目的是為了消除國家之間的對立，進而促進和平、穩定的世界秩序。認為在國家的整合過程中，技術性的專業人員應該扮演重要的角色，在各個層面的技術上相互合作，以解決各國政府所面對日趨複雜的非政治性問題、或者純技術性的事物。<sup>25</sup>

「功能主義」主張，整合可視為一種「由下而上」的發展途徑，亦即以整體社會對經濟利益的需求為基礎，並在利害相關者基於共同利益的前提下進行合作並逐漸建立認同後，透過經濟力與社會力跨國界的自由流動來達成整合。「它認為，在議題上，應避免一開始就直接進入敏感性與困難度高的政治性議題，即所謂的『高層政治』(high politics)。相反的，在討論議題時，應從功能性的議題入手，即『低層政治』(low politics)。」<sup>26</sup>「功能性的議題反映人民的需求，從具有共同利益處出發，謀求功能性國際組織的建立與擴散，進而積極合作，同時建立共同的認知，整合才可能完成。」<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Micheal O'Neill, *The politics of European integration: a reader*(London; New York : Routledge,1996),p.243.

<sup>25</sup> Dimitris N. Chrysochoou, *Theorizing European Integration*(SAGE Publication:London. Thousand Oaks. New Delhi,2001),p.134.

<sup>26</sup> 現實主義所關心的政治和軍事問題經常被稱做「高層政治」(high politics，又翻譯高階政治、高級政治)。貿易、貨幣、投資、環境、電信、移民、健康等這些領域則屬於「低層政治」(low politics，又翻譯低階政治、低級政治)。閻學通、陳寒溪譯，詹姆斯·多爾蒂、小羅伯特·普法爾茨格拉夫著，*爭論中的國際關係理(第五版)*(CONTENDING THEORIES OF INTERNATIONAL RELATIONS - A Comprehensive Survey)(北京：世界知識出版社，2002年)，頁549。

<sup>27</sup> 梅傳尼所稱的功能性議題，經常指涉的為「技術性」(technical)的議題，如郵政、電信等等。賴榮偉，*美中臺三角關係發展的國際政治經濟學分析*(新北：思行文化出版，2014年)，



梅傳尼為了進一步強調功能合作的擴張性，故提出分枝說（doctrine of ramification）之理論。他認為國家之間在某一領域合作的發展會導致其他領域的合作，一部分的合作將會是另一部分合作的結果，亦是另一部分合作的動因。<sup>28</sup> 因。<sup>28</sup>換言之，若是某功能部門之合作有助於其他部門之合作，且功能性的互賴網賴網會逐漸成型，則這個過程便會自動地擴大化。擴散與深化之結果，則會逐漸逐漸侵蝕至政治領域。經濟或技術層面的合作最後會溢出到政治層面，進而成為各國達成政治整合的基礎。<sup>29</sup>更認為，若各國中央政府將國際間的共同事務交由功能性的組織負責處理，各區域或世界各國將會形成一共同體，在此一相互依存之共同體中，國際戰爭將逐漸消弭於無形，最終目標是建立一個互補互補但卻獨立的國際性功能體制。<sup>30</sup>

梅傳尼之觀點除引發不少省思外，且其後之「新功能主義」學者亦有提出修正。故以海斯為首的「新功能主義」學派應運而生，如就其「擴溢」（spill-over）論述，「新功能主義」學派乃主張取消「自動擴張」之邏輯。此外，亦更加重視在整合過程裡，政治力所扮演之角色。他指出，雖然「功能主義」強調跨國問題由跨國專家組織解決的重要性，而其推論也確實符合全球化時代的發展趨勢，然而它對國家在跨國合作中功能與角色的過度忽略，與國際社會的實踐有所出入。<sup>31</sup>

不過，對於整合後之結果，諸多「新功能主義」學者卻未形成一致之見解。「例如：林柏格認為整合後會出現『共同決策機制』（collective decision-making system）；海斯早期用『超國家結構』（supranationality），晚期則用『政治共同體』（political

---

頁 133。

<sup>28</sup> David Mitrany, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization* (Chicago: Quadrangle Books 1966), p.1.

<sup>29</sup> David Mitrany, *The Functional Theory of Politics* (London: M. Robinson, for the London School of Economics and Political Science, 1975), p.2.

<sup>30</sup> 王國璋，「依功能整合理論回顧西歐核能共同體之發展」，*美歐月刊*，第9卷5期（1994年5月），頁52-53。

<sup>31</sup> Ernst B. Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (Stanford: Stanford University Press, 1964), pp.47-49.

community) 來表示。無論如何，新功能主義的焦點專注於整合過程的分析。」

32

### 叁 新功能主義的主要論述如下：<sup>33</sup>

(一)「在整合的機制與過程方面，強調漸進與蔓延，「擴溢」(spill-over)並非自動發生」

「新功能主義」者如同「功能主義」一般，主張整合的過程與事務，必相對較為容易之功能性問題開始，而後再逐漸擴散至相對複雜之事務。亦提「梅傳尼『分枝說』相似的『擴溢』觀點。但『擴溢』並非自動發生的過程，而是一個自覺的過程。一個領域上的功能性事務交流的確可引起另一個領域的合作，但這只是一種『可能性』，並非自動與絕對。哈斯認為整合的動力或阻力維繫在對整合得失的計算上，只有當國家相信它們的利益將獲得更大保障時，才會致力於整合。」<sup>34</sup>「奈伊強調，『功能聯繫』(functionalist linkage)

<sup>32</sup> 同註 12，頁 3-6。

<sup>33</sup> Ernst Hass, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (Sanford, CA: Sanford University Press, 1964), p. 29; Philippe C. Schmitter, "Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration," *International Organization*, Vol. 23, No. 4 (Winter, 1969), pp. 836-868; Leon N. Linberg, "Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement," pp. 649-729; Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, "International Interdependence and Integration," in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science Vol. 8: International Politics* (Mass: Addison-Wesley Pub. Co., 1975); Wayne Sandholtz and John Zysman, "1992: Recasting the European Bargain," *World Politics*, Vol. (Oct., 1989), pp. 95-128; 張亞中, **兩岸統合論** (臺北:揚智文化, 2000年), 頁 252-265; 吳新興, **整合理論與兩岸關係之研究** (臺北:五南, 1995年), 頁 22-47; 吳新興, 「整合理論及其對中國問題解決的應用」, **問題與研究**, 究 34 卷 第 2 期 (1995年 2 月), 頁 20-31; 高朗, 「從整合理論分析兩岸間整合的條件與困境」, 發表於兩岸關係理論研討會 (臺北:國立臺灣大學政治學系, 1998年 11 月), 頁 2-7; 尚歡容, **地區主義: 理論的歷史演進** (北京:中國傳媒大學出版社, 2003年), 頁 66-83、115-127; 盧倩儀, 「整合理論與歐盟條約修改之研究-以歐盟憲法條約與里斯本條約為例」, **臺大政治科學論叢**, 第 46 期 (2010年 12 月), 頁 119-130; 薛美瑜, **國際關係中統合理論之研究** (臺北:國立政治大學外交研究所政治論文, 1987年), 頁 42-50; 粘信士譯, 鴨武彥著, **國際統合理論研究** (臺北:文史哲出版社, 1996年), 1-5 章。

<sup>34</sup> 胡祖慶譯, Robert L. Pfaltzgraff Jr & James E. Daugherty 著, **國際關係理論導讀**(Contending

是『擴溢』的中心思想，各成員國在評估整合效益時，不必然樂觀期待未來的前景，相反地，可能因過往的共事經驗而持負面的看法。」<sup>35</sup>同時，奈伊也指出當政治行為者因功能性互賴與原有功能的失衡，必須重新界定共同工作與任務時，不一定會產生促成整合的外溢，也可能造成溢回。「『擴溢』必須基於前項的交流所帶來的利益，致使參與的行為者體認到交流的持續能帶來更多利益時才會發生。換言之，『擴溢』有其條件，否則交流無任何意義，甚至還會引起反效果，產生所謂的『溢回』(spill-back)。」<sup>36</sup>

換言之，「功能主義」與「新功能主義」不同之處在於：「功能主義」對「擴溢」採自動擴張的邏輯；「新功能主義」則認為獲得好處的經驗會使菁英們願意支持其他方面的整合。「擴溢」概念又分為兩個次級概念：一是「功能外溢」，外溢」，係指一個特定功能範圍所建立的良性合作，基於與其他事務存有事理性的聯結關係，而將促使其他範圍內的整合。二是「政治外溢」，是經濟菁英及社及社會利益團體透過學習過程而期待整合深化所帶來的利益與福祉，對政府施壓，進行「政治共同體」的完成。林柏格及薛令果(S.A.Scheingold)對「擴溢」提出修正，並以「溢回」的概念來說明整個整合的過程不會一直順利呈線性擴張，有時會停滯或拉回。<sup>37</sup>

## (二) 新功能主義著重在整合過程中之菁英分子重要性

關於參與者之利益動機，在「新功能主義」之觀點中，乃特別強調菁英分子之重要性。「新功能主義」學派所謂的「整合部門的擴張邏輯」(expansive logic of sector integration)，即指整合是否得以持續地加以深入、深化，甚大之程度決定於

---

Theorise of International Relations)(臺北：五南，1993年)，頁310。

<sup>35</sup> Joseph Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization* (Lanham, MD: University Press of America, 1987), pp.65-66.

<sup>36</sup> Ernst Hass, "International Integration: The European and the Universal Process," *International Organization*, Vol. 15, No.3, 1960, p.372.

<sup>37</sup> L. N. Lindberg & S. A. Scheingold, "Alternative Model of System Change", in *Europe Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community* (Engelwood Cliffs: Inc., 1970), pp.135-140.

各國相關菁英分子的切身利益，而非因為「利他」而引發的務實認知。易言之，功能合作可能產生之結果，「擴溢」效果便是其中之一。

從以上論述，可悉知整合之所以能成功，乃取決於「擴溢」之效果。一方面，菁英分子利用其整合過程中，加以學習並產生共識，瞭解整合之優點，並逐漸修正其觀念與行為。菁英們從其利益獲得滿足的早期統合經驗中，改變行為嗜好，另一方面，整合使資源與利益重新獲得分配。

海斯認為關於整合之動力，若只是源於各國百姓或利益團體為其本身利益之追求而發生，則整合之工程勢將難以長久而持續不止。易言之，海斯認為「政治領袖」之態度與對整合的影響才是最為重要的，若整合之發展指標僅是以經濟交流數據等非政治方面的標準來判斷，並無法證明什麼。政治領袖需扮演積極推進的角色，方能令整合擴散與持續。<sup>38</sup>

(三)「新功能主義」並不同於「功能主義」。在技術合作上，「功能主義」或認為可忽視政治因素，然「新功能主義」並不如此認為。「新功能主義」認為整合之策略即是在其過程裡之逐漸政治化。

各國或團體在其剛開始進行整合時，往往會就較為不致引發爭議或若干技術性之範圍加以協調、合作。然隨其合作時間增加，便會逐漸發現只有將更多的權力讓予集體決策機構，或在其他相關的功能領域進行合作，才能達到所設定之目標。「新功能主義」強調整合擴張的基礎在於政府領導人和社會菁英扮演積極而主動的角色，並讓各個利益團體都能在整合過程中得到不同程度的利益滿足。

易言之，各國或團體之間之行為與立場會逐漸從非政治化邁向政治化。其原先設定之目標或許是單純之技術性事務，然將會轉變為政治性事務。從經濟部門整合提升到政治方面之整合，甚至出現爭議性事務之處理，勢難避免。此外，在整合過程中，衝突或會發生，然需以「和平」為必要之前提，

---

<sup>38</sup> Ernst Hass, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (Sanford, CA:Sanford University Press, 1964), p.29.

一切都需在「非暴力」的交流過程中行進。為了處理與解決衝突，甚或可於較高層次之區域性組織決策體系內解決。即「技術因素不可忽略政治因素」以及「統合不只源於大眾支持，政治菁英態度仍然重要」的看法。<sup>39</sup>

「整體而言，『新功能主義』者的貢獻之一，便是在整合的過程中，先擱置諸如主權、軍事等爭議性較高的政治問題，但又不忽略政治力的重要性。儘管學者們對整合結果的認知不同，關注整合過程的重要因素看法也不盡相同，但仍有部分共識，亦即所謂『菁英的價值』、『政府間相互有效的調整與因應』。前者意義在於，政治菁英的認知若差距太大，政治合作將甚難發展與持續；後者更與政黨體系、官僚系統能力、利益團體以及彼此間的需求、溝通與認知有極大的關聯。」<sup>40</sup>

## 第二節 兩岸關係之演進

根據邵宗海在《兩岸關係研究》一書中，整理的兩岸關係發展，其時間從 1949 年中國分裂開始，分為五個時期：一、軍事對峙時期；二、法統爭執時期；三、交流緩和時期；四、意識對立時期；五、互惠協商時期。<sup>41</sup>其分類如下：

### 壹 軍事對峙時期

從西元 1949 年因國共內戰失利，國民黨政府撤退至臺灣後，經歷了 1949 年金門古寧頭戰役、1954 年第一次金門砲戰、1955 年大陳戰役，直到 1958 年金門八二三砲戰以後，已無傷亡較慘重的重大戰役。這段時間為軍事對峙時期，這個局面來自於國共內戰的延續，最終結束於 1955 年，中共因顧忌攻臺會有美國軍事介入之可能性，促使周恩來在 1955 年 7 月 30 日的全國人民代表大會上表示除戰爭手段外，也不排除和平解放臺灣的可能，因而改變了對臺的處理方式。

### 貳 法統爭執時期

法統爭執時期開始於 1950 年，當時中共經由蘇聯在聯合國提案，要求取代

<sup>39</sup> 周世雄，**國際關係：權力與制度**（臺北：五南出版社，2000 年），頁 17。

<sup>40</sup> 同註 5，頁 5-6。

<sup>41</sup> 邵宗海，**兩岸關係研究**（臺北：新文京，2014），頁 3-20。

當時擔任常任理事國的中華民國席次，之後聯合國的「中國席次」之爭竟長達 20 年之久，直到 1971 年中共進入聯合國，並取得常任理事國之席次為止。亦因法統之爭，中華民國的重要邦交國幾乎斷絕。至 1979 年的中美建交，邵宗海認為，雖兩岸之間持續有外交上之角力，但在 1994 年臺灣宣示，不再與中共於國際社會爭奪「中國代表權」後，對臺灣來說已不排斥「兩個中國」或「一中一臺」的結果。然而大陸方面，仍存在著排斥臺灣參與國際事務之傾向，並且會要求與其建交的國家承認或認知「臺灣是中國的一部分」。

### **叁 交流緩和時期**

交流緩和時期主要是以文化交流為主。這個時期始於臺灣在 1987 年後，政府公告臺灣人民在中國若有三等親之親屬，便可前往該地區探親，也因此兩岸展開了文化交流。最初是人員往返，再來是經貿交流，更進一步便出現了學術、文化、宗教、科技等方面之往來，此皆屬「文化」交流層面之議題。而針對雙方必須協商談判，其程序與解決方案，在 1993 年於新加坡舉行的「辜汪會談」後，提出四項雙方共同簽訂協定。到了 1998 年上海的「辜汪會晤」，亦有四項具體結論。因為這些接觸、協商，並針對一些重要問題進行談判，進而為兩岸之間建立起協商機制和制度，有助於促進兩岸敵意淡化的功能。

### **肆 意識對立時期**

這個時期，主要為李登輝在 1999 年 7 月發表「兩國論」，開始讓兩岸關係緊張，被北京當局定位為臺獨。2000 年 5 月，臺灣因首位民進黨總統上臺，致使傳統的大陸政策受到動搖。雖然新上任的陳水扁曾有「四不一沒有」之承諾，然而基於其「臺獨」理念，加上對「臺灣要走自己的路」之看法，在 2002 年 8 月 3 日提出了臺灣與中國是「一邊一國」的宣示。

在 2003 年 6 月出現的「公民投票」，也促使北京產生臺北有意走向「漸進式臺獨」的疑慮。陳水扁雖曾呼籲兩岸要建立「和平穩定的互動架構」，且其中亦建議「要邁出第一步，可從協商和推動兩岸直航及相關的經貿問題著

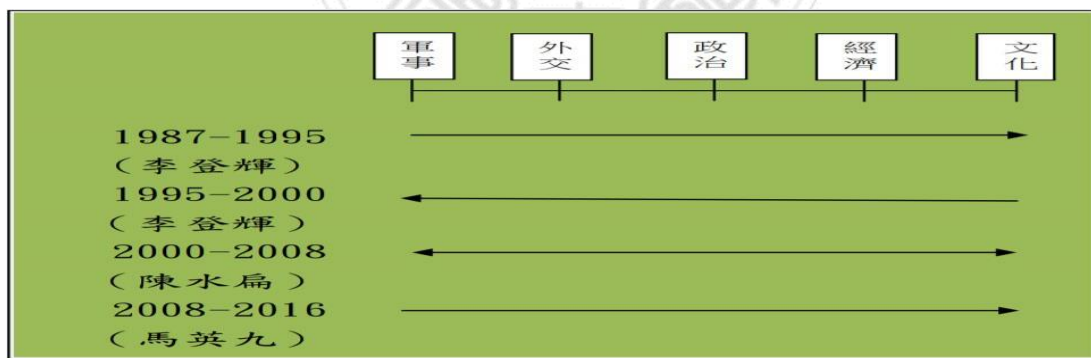
手，為雙方文化與經濟進一步的交流提供條件，進而使兩岸能夠在既有的基礎及漸進的互信之上，秉持民主、對等、和平的原則，共同來處理更長遠的問題。」<sup>42</sup>這樣希望整合的談話方向，但統一在此是「應然」而非「必然」的。而統一與否在「住民自決權」之角度上，仍存有臺灣脫離大陸的可能性，此亦是北京當局所不樂見之處，並且造成了兩岸意識對立的狀態。北京是以「國家統一」與「一國兩制」為指標，但臺北則是希望多一份除統一之外的選擇。

## 伍 互惠協商時期

這個時期立基於馬英九大陸政策的重點：反對臺獨、堅持「九二共識」。這樣的價值讓馬英九的國民黨政府與北京建立起了互信基礎。但邵宗海教授認為，馬英九另外亦曾發表過諸如「有生之年將看不到中國統一」的說法，此等對兩岸關係未來走向不表樂觀之言論，將會使北京產生疑慮。

另外，參閱童振源、蘇起的《兩岸關係的機遇與挑戰》一書，該書將兩岸關係分做四大時期：

圖 2-2-1 兩岸關係四大時期五大面向示意圖



資料來源：作者根據童振源、蘇起，**兩岸關係的機遇與挑戰**（臺北：五南出版社，2013 年），頁 4 之資料自行製作。

### （一）第一時期

這個時期是界定於李登輝尚未就任首任民選總統之前，兩岸關係趨向「軟性」

<sup>42</sup>「中華民國九十二年元旦總統祝詞」，**中華民國總統府網站**，2003 年 1 月 8 日，<https://www.president.gov.tw/Page/294/33173/中華民國九十二年元旦總統祝詞>。

發展，過去的軍事與外交抗爭漸緩，轉而發展經濟與文化層面。在 1992 年 11 月，兩岸達成第一次政治妥協，共同建立了「九二共識」，亦成為日後兩岸交流的重要基石。此外，更於 1993 年 4 月在新加坡舉行「辜汪會談」，在兩岸歷經四十年的互不對談與硬性抗爭後，當時全新的「兩岸和解」局面是過去所不能想像的。<sup>43</sup>

## （二）第二時期

西元 1999 年 7 月，李登輝宣布「兩國論」後，當時兩岸關係驟變，進入第二時期。中國戰機大量出航，甚至跨過海峽中線，臺海危機一觸即發。此亦迫使與中華民國斷交超過 20 年的美國，不得不恢復雙方軍事合作，兩岸關係又再次進入軍事與外交對抗的階段，且引進國際因素，例如美日等國的介入，民間的經濟與文化交流也因而被迫暫緩，兩岸關係漸趨緊張，此為第二時期。<sup>44</sup>

## （三）第三時期

兩岸關係的第三時期，是在主張「臺獨」的陳水扁於 2000 年上臺後，在官方主導下，兩岸的外交、軍事層面對抗益加尖銳。由於這是過去長久以來，國民黨一黨領政下之臺灣首度政黨輪替，故臺海兩岸間亦隨之出現「政經分離」的特色。在政治氛圍上，由於民進黨長久以來關於兩岸未來走向之主張與中共南轅北轍，故臺海兩岸難免敵意上升。陳水扁執政下所主張之漸進式「去中國化」政策，諸如「一邊一國」、「國家統一委員會」終止運作、「國家統一綱領」終止適用及「以臺灣名義加入聯合國全國性公民投票案」等，且中共方面亦通過對臺灣不甚友善的「反分裂國家法」，此皆使兩岸關係陷入了劍拔弩張之狀態。

雖有前述之兩岸間政治敵對氛圍，然無可諱言，由市場力量所主導之文

---

<sup>43</sup> 蘇起，*危險邊緣：從兩國論到一邊一國*（臺北：天下文化，2003），頁 13。

<sup>44</sup> Shirley A. Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," Congressional Research Service (7March, 2012), p.3.



化和經濟交流卻呈現不減反增態勢。根據統計，自 2000 年迄於 2008 年，兩岸間之貿易總額，從 312.5 億美元，攀升至 1053.98 億美元，遽增達 3.37 倍之多。<sup>45</sup>「當時民進黨政府開放小三通、臺商得赴中國設立晶圓廠、包機直航等。此外並開放臺商可赴中國進行 IC 封測與小尺寸面板之設廠、專案貨運包機與至中國投資設立之八吋晶片廠製程技術，由之前的 0.25 微米技術限制放寬為 0.18 微米。」<sup>46</sup>

#### （四）第四時期

西元 2008 年，國民黨的馬蕭配勝選。時任中共總書記的胡錦濤將之稱為「歷史機遇」，<sup>47</sup>兩岸關係從此進入第四時期。同年 5 月 26 日，馬英九就任總統後，海峽交流基金會的文件中首次將「九二共識」應用在臺灣的公文書上。<sup>48</sup>

2015 年的兩岸領導人會面中，<sup>49</sup>雙方再度肯定「九二共識」是兩岸共同的政治基礎及共識。在馬英九執政時期，經濟交流除延續上一時期的熱度並持續加溫外，兩岸社會聯結也邁入新里程碑，兩岸之間的公民社會交流亦十分熱絡。

### 第三節 馬政府時期的兩岸關係

在馬英九執政時期，兩岸官方交流管道活絡、民間經濟文化交流也愈發蓬勃。由於馬政府所主張之「九二共識」和中共胡錦濤政權之「一個中國」原則有了共識，兩岸不僅再度恢復制度性的協商，且簽署以「兩岸經濟合作架構協議」（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）為核心之十九項經貿性協議，使臺海兩岸雙方之經貿關係變得更加密切。

吾人可以發現，若是兩岸願意以「九二共識」作為交流溝通的基礎，則兩岸

<sup>45</sup> 童振源、蘇起，**兩岸關係的機遇與挑戰**（臺北：五南出版社，2013 年），頁 6。

<sup>46</sup> 林麗香「政治互動」，趙建民主編，**大陸研究與兩岸關係**（臺北：晶典文化，2008 年），頁 241-268。

<sup>47</sup> 「胡錦濤同中國國民黨主席吳伯雄舉行會談」，**人民日報**，2008 年 5 月 29 日。

<http://politics.people.com.cn/GB/1024/7312615.html>。

<sup>48</sup> 王韋婷，「勁寒梅香記載 陳其邁：九二共識是蘇起 2000 年創見」，**中央廣播電臺**，2008 年 8 月 24 日，<http://archive.is/MVMt>。

<sup>49</sup> 「馬習歷史性會晤 九二共識是主軸」，**中央廣播電臺**，2015 年 11 月 7 日，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201511075030-1.aspx>。

關係能趨向穩定和平，臺海雙方也能共存共榮，足見「九二共識」在兩岸關係中扮演極為重要的關鍵因素。

西元 2008 年中華民國總統大選，馬英九獲得大多數選民的支持，順利當選臺灣總統，結束了民進黨政府長達 8 年的執政，此亦意謂著兩岸關係將邁入另一新局。許多學者認為馬英九勝利的主因之一應歸功於「九二共識」的主張及其兩岸經貿政策。而民進黨政府在執政期間一再地反對、否認或逃避「九二共識」，讓民進黨政府始終無法獲得大陸的信任、美國的支持及臺灣民眾的放心，且亦激發臺灣大企業站出來支持馬英九總統的動力，並使許多中小企業與臺商紛紛表態支持國民黨，因他們擔心兩岸的穩定和平有可能在一夕之間喪失。故馬英九之所以能推翻民進黨長達 8 年的執政，乃得益於泛藍陣營打「九二共識」的安定牌、繁榮牌及民生牌，方能贏得大選。

馬英九當選總統後，時任海基會董事長的江丙坤表示，海基會已獲得政府授權，針對中國觀光客來臺、週末客貨運包機等議題，與中共海峽關係協會展開協商。<sup>50</sup>當時中共亦公布國務院臺灣事務辦公室主任與海協會會長分別由王毅、陳雲林擔任，在經過多次的「江陳會談」後，海基、海協兩會會長簽署了〈海峽兩岸包機會談紀要〉、〈海峽兩岸關於中共居民赴臺灣旅遊協議〉。自此雙方秉持中共提出的「建立互信、擱置爭議、求同存異、共創雙贏」等主張，在反對「臺獨」與堅持「九二共識」的前提下，建立交流基礎。從 2008 年 5 月至 2012 年 8 月，雙方共舉辦了八次「江陳會談」，會談簽署的協議包含海峽兩岸包機、旅遊、空運、海運、郵政、食品安全、共同打擊犯罪、金融合作、農產品檢疫、智慧財產保護、及經濟合作架構等方面。

馬英九在 2008 年 3 月 23 日勝選後舉行國際記者會指出，唯有和平對等，才能化解兩岸僵局。<sup>51</sup>馬英九當時強調和平協議會談並無時間表，談判前他會

---

<sup>50</sup> 「兩岸會談與互動」，行政院大陸委員會，2008 年 5 月 26 日，<https://reurl.cc/mn7dq7>。

<sup>51</sup> 劉性仁，「馬英九總統兩岸政策之探討與展望」，*展望與探索月刊*，第 10 卷第 12 期(2012 年 12 月)，頁 79-80。

要求對岸撤除瞄準臺灣的飛彈，並強調要跟大陸改善關係，有許多問題要先解決，包含開放大陸觀光客來臺等，這些問題的重要性不亞於官員訪問大陸。針對國際關注的兩岸關係，馬英九強調，兩岸在「一中各表」的前提下可擱置主權爭議，雙方就經濟與和平議題展開談判，這已不是要不要，而是何時、如何進行的問題。馬認為大陸對臺灣是威脅也是機會，身為國家領導人，應該將威脅降到最小，把機會提到最大，故會以開放的態度面對對岸。與對岸協商的重點，是經濟正常化、和平協議與討論臺灣的國際空間。他又強調將繼續推進兩岸經貿發展，並著重於創造自由及便利的兩岸環境，同時擴大內需及改善就業。至於臺灣國際地位的問題，馬英九表示，臺灣無從選擇，必須要與大陸討論。馬英九並表示，國民黨與中共建立了許多黨與黨的聯繫溝通管道，他會將工作焦點，由加強黨與黨之間的聯繫，轉化為推動更多兩岸之間的官方溝通渠道。也會排除政治因素，讓海基會與對岸海協會正常運作，由「兩會」處理兩岸敏感問題，更不會派特使到大陸。

關於「九二共識」，自從 1992 年後，兩岸間雖都曾各自偏離，但馬英九認為藉由兩岸之前所達成的「一個中國，各自表述」之共識，兩岸便能重新回到談判桌，故馬政府一直呼籲兩岸間重新回到有關共識。且說相信兩岸要訂定和平協議，其間雖有不少困難，但卻是一件對雙方都有好處的事。兩岸間一旦要進行談判，臺灣的主體性定要獲得尊重。馬英九強調在兩岸關係中，包括兩岸經貿及和平協定等問題都很重要，這是臺灣的基本利益，要與對岸改善關係，包括開放大陸觀光客來臺、臺灣企業前進大陸等問題，都要優先獲得解決。

此外，馬英九呼籲兩岸雙方能回到「九二共識」的「原版」，在這個基礎上展開協商。他認為大陸抓住「一中各表」的「一中」部分，我們就抓住「各表」的部分，但必須強調我們的表述只有一個可能，一個中國就是「中華民國」。他認為「九二共識」是兩岸協商的一個重要基礎，兩岸可以把「九二共識」當作起點進行協商。兩岸真正的和平應是從內心開始的。

從上述馬英九的談話內容，可充分證明其大陸政策中，「和平」為一貫主軸及

核心思想，亦可悉知馬政府是渴望兩岸和平的，謂之為「和平主義者」及「溫和主義者」，亦不為過。並可推論出若是未來兩岸能夠簽署和平協議，那麼和平思想必能於其中落實，和平亦是臺灣方面所提出的基本要求與渴望。

西元 2012 年，中華民國總統大選結果揭曉，馬英九獲得連任。諸多分析咸認為其贏在兩岸關係，馬英九的兩岸政策獲得大多數臺灣民眾的信任，包括馬英九所主張的「九二共識」及兩岸經貿政策。<sup>52</sup>之後大陸國臺辦發言人也曾就臺灣 2012 年大選結果發表談話，提到「我們注意到臺灣地區領導人和民意代表選舉結果已經揭曉。近四年來的事實一再表明，兩岸關係和平發展是一條正確的道路，得到廣大臺灣同胞的支持。我們真誠希望臺灣社會安定、人民生活幸福。我們願意繼續在反對臺獨、堅持『九二共識』的共同基礎上，與臺灣各界攜手努力，承前啟後，繼往開來，進一步開創兩岸關係和平發展的新局面，共同致力於中華民族的偉大復興。」<sup>53</sup>從大陸方面的反映來看，其反臺獨立場之堅定、堅持「九二共識」、維持兩岸關係和平發展的路線是「戰略清晰、戰術模糊」。大陸亦曾再三強調這些立場與底線，例如在 2012 年 2 月 29 日的國臺辦記者會上便重申「凡是贊成兩岸關係和平發展的臺灣各界人士，包括民進黨基層人士，我們都歡迎他們以適當身份來大陸走走看看，了解大陸的發展與進步，了解我們的政策主張，以增進彼此了解。當然，民進黨作為黨的立場，仍堅持『一邊一國』的臺獨主張，我們一貫是堅決反對的。因為搞臺獨不符合臺灣同胞的根本利益，也違背兩岸關係發展潮流。」<sup>54</sup>

西元 2012 年 5 月 20 日，馬英九總統在其就職演說中提到過去 20 年來兩岸關係的定位是「一個中華民國，兩個地區」，希望兩岸能夠正視現實，能

---

<sup>52</sup> 同前註，頁 76。

<sup>53</sup> 「談臺灣選舉結果 國臺辦：和平發展是正確道路」，**ETtoday 新聞雲**，2012 年 1 月 14 日，<https://www.ettoday.net/news/20120114/19316.htm>。

<sup>54</sup> 林琮盛，「國臺辦：歡迎綠基層參訪大陸」，**中時電子報**，2012 年 3 月 1 日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20120301000919-260301?chdtv>。

夠建立一個所謂的「互不承認主權，互不否認治權」的共識。<sup>55</sup>對於馬英九在第二任開始的開場白，大陸方面沉默一段時間後，直至 5 月 30 日才由楊毅在國臺辦記者會上回應。該場國臺辦的記者會上，中共稱對於馬英九的談話並不意外，亦提到儘管臺海兩岸尚未統一，然「中國」之的主權和領土完整並未分裂，兩岸同屬「一個中國」的事實並未改變。兩岸不是「兩個中國」，兩岸關係不是國與國之間的關係。大陸對於符合這一客觀事實的言論、主張、政策，認為都是有積極意義的，皆是是有利於兩岸關係和平穩定發展的。至於「兩岸之間長期存在的政治分歧，這是眾所周知的事，所以大陸一貫主張『擱置爭議、求同存異』，並為今後雙方通過政治對話解決這些問題積累共識、創造條件；此外，楊毅仍是重申反對『臺獨』立場，希望能在『九二共識』的基礎上鞏固深化兩岸關係和平發展，此亦符合兩岸同胞的共同願望和根本利益。」<sup>56</sup>

馬英九政府執政八年，兩岸關係走向正常化和制度化，以民間交流事務來講，簽署各種規範兩岸民間交流的協議，從 2008 年 6 月至 2016 年 2 月，總共舉行十一次海基會、海協會高層會談，簽署二十三項協議，達成若干共識與共同意見，主要包括兩岸三通直航協議、兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議、陸資赴臺投資共識、兩岸經濟合作架構協議（E C F A）、兩岸智慧財產權保護合作協議、兩岸投資保障和促進協議、兩岸服務貿易協議、兩岸避免雙重課稅及加強稅務合作協議等。

另外，在官方互動而言，啟動首長級的政治對話，從 2014 年 2 月至 2016 年 2 月，總共舉行四次陸委會、國臺辦首長會議，建立兩岸事務首長的常態性溝通聯繫機制。2015 年 12 月 30 日，陸委會與國臺辦正式開通「兩岸事務首長熱線」，有助處理兩岸重大議題與緊急事件，其功能可以發揮避免誤判、即時溝通、化解歧見的功能。最後則是兩岸高峰會，2015 年 11 月 7 日兩岸領導人馬英九和習近平在

---

<sup>55</sup> 「總統馬英九就職演說全文」，中央社，2012 年 5 月 21 日，  
<https://tw.news.yahoo.com/總統馬英九就職演說全文-145218916.htm>。

<sup>56</sup> 同註 51，頁 90。

新加坡會面，以互稱先生、不稱官銜的方式，舉行非官方的歷史性會晤，成為全球焦點，備受國際關注，亦使兩岸關係邁入一個嶄新的境界。

#### 第四節 蔡政府時期的兩岸關係

西元 2016 年的 5 月 20 日，臺灣歷經第三次政權交接，蔡英文正式成為中華民國總統。蔡政府在 2016 年時，對於兩岸關係提倡「維持現狀」，簡而言之，就是在中華民國憲法架構與兩岸人民關係條例下進行互動。<sup>57</sup>不過，前述之說法並未得到中共理睬，中共依舊堅持「九二共識下的一個中國原則」才是兩岸交往之基石。於是導致兩岸關係進入急凍狀態，兩岸關係陷入僵局。然蔡政府以「維持現狀」作為大陸政策之最高戰略目標，而倡議兩岸洽商簽署「臺灣不獨大陸不武」中程協議，以維持臺灣海峽現狀之民意則始終居高不下。<sup>58</sup>

兩岸關係是蔡政府上臺後所面臨的最大挑戰，其影響範圍從國防、外交、內政乃至民間經濟、文化、宗教交流等等，範圍可謂相當廣泛。兩岸間的統獨議題亦一直是全世界及兩岸人民關注的焦點。蔡英文總統在其就職典禮演說中便明確表示，「1992 年，兩岸兩會秉持相互諒解、求同存異的政治思維，進行溝通與協商，達成若干的共同認知與諒解，我尊重這個事實」<sup>59</sup>，強調政府將在既有的事實與政治基礎上，對兩岸關係和平穩定發展，持續加以努力，且將根據中華民國憲法、兩岸人民關係條例和其他相關法律來處理兩岸事務。其中既有之政治基礎包含四個關鍵元素：第一、1992 年兩岸兩會會談的歷史事實與求同存異的共同認知；第二、中華民國現行憲政體制；第三、兩岸過去二十多年來協商和交流互動之成果；第四、臺灣民主原則及普遍民意。

<sup>57</sup> 楊開煌，「民進黨選後調整與中共思惟」，*海峽評論*，302 期（2016 年 2 月號），<https://www.haixia-info.com/articles/7785.html>。

<sup>58</sup> 溫賈舒、陳政一、陳明通，「兩岸洽簽『臺灣不獨大陸不武』協議理論與民意基礎研究——一項臺灣民眾的民意調查分析」，*臺灣民主季刊*，第十五卷第三期（2018 年 9 月），頁 75-126。

<sup>59</sup> 董立文，「蔡英文的兩岸政策與未來評估」，*展望與探索月刊*，第 5 期（2016 年 5 月），頁 2。

臺灣與大陸間的兩岸關係是一個長期演變的過程，蔡英文總統在其就職演說中，亦明白說明民進黨政府對於兩岸關係的態度，即蔡政府將以不挑釁的態度來建立兩岸關係之穩定和平發展。雖然民進黨政府執政以來，兩岸雙方對於兩岸關係發展及國家認定有不同看法，但維持兩岸和平穩定之現狀，符合兩岸各自發展的利益，此亦是國際社會所期望與樂見的，並且是兩岸間的最大公約數。民進黨政府亦不止一次在公開場合中強調對話與溝通乃是維持兩岸關係和平穩定、建立雙方互信的最大關鍵。反觀中國大陸當局堅持兩岸同屬一個中國的「九二共識」為兩岸互動之基礎，暫時中斷兩岸既有的溝通運作機制，故使得民進黨政府執政以來，兩岸官方互動及制度化協商面臨嚴峻挑戰，如何打破此僵局並重新啟動協商，有賴民進黨政府之智慧與努力。

兩岸隔海分治近 70 年，伴隨臺灣民主政治運作、公民社會與多元民意發展，以及中國大陸大幅度改革與建立制度轉型背景下的兩岸關係，兩岸人民在生活方式及國家認同價值已有自己的選擇，兩岸存在矛盾與認知落差不足為奇，故更需要進行相互溝通與諒解，並務實地溝通對話。雖然兩岸間的官方交流與協商隨著民進黨政府之執政而中斷，但兩岸之經貿往來卻是日益頻繁，因此若能從民間發起之非官方論壇重啟兩岸交流對談，亦不失為一個妥善之模式。

## 第五節 小結

本章回顧了「新功能主義」的源流、發展及實際應用，同時亦回顧了兩岸關係的變化，若以「新功能主義」觀點來看待兩岸關係之發展上，將可從以下幾點觀察：

**壹** 「新功能主義」其統合目標在於創造未來政治之統合，在其理論之中，達成其目標的重要途徑，就是超國家機制之建立。在統合初期可以保留對自己國家、民族、制度的認同，更發展出對所有成員組成共同體的認同。透過彼此的學習，大家可以瞭解到合作所帶給彼此的利益。

對兩岸而言，由於政治體制、民主觀念的不同，可能會造成雙方在初期統合

時順利，愈往後期發展則容易出現歧見，這是值得觀察之處。

**貳** 需要政治精英的推動，統合過程中才會發生擴溢效應。在統合的過程方面，「擴溢」是「新功能主義」的核心觀念，因功能合作進而產生了「擴溢」之效果。一方面是精英分子通過學習歷程，不但悉知功能合作之益處，且逐步修正自身觀念與行為；另一方面是功能合作使得資源與利益重新得到了分配。

兩岸如果只是依賴合作，則最終結果與發展可能還是會有所阻礙，因為合作本身並不必然會有超國家或跨國家機構的建立，因此並不容易產生「擴溢」的效果。對兩岸來說，在建立兩岸功能性事務整合時，還是需要有適當的政治推力才可行。此外，除了政治菁英與官僚體系對統合過程扮演著重要角色外，雙方領導人、政府是否能建立接近的價值觀、民主思維，也會影響到雙方的整合。

**叁** 統合從經濟性統合逐漸往政治性統合發展，其間是否順利無礙，衝突又該如何解決，此亦值得加以思考。兩岸任何技術功能、文化發展、體育交流的合作，最終都會牽涉到政治，而當涉及主權、國格等衝突時，又該如何處理，也是需要在內部調整與解決的。



## 第三章、馬政府時期的兩岸關係

本章共分為四節，其討論內容分別為：馬政府的大陸政策、馬政府時期中共對臺政策、從新功能主義檢視馬政府時期的兩岸關係、小結。藉以回顧馬政府執政時期的政策與大陸互動等關係來剖析其兩岸關係與政策之意義。

### 第一節 馬政府的大陸政策

面對 2008 年的總統大選，馬英九仿效陳水扁在總統就職典禮所提出的「四不一沒有」，喊出「不統、不獨、不武」的所謂「新三不」<sup>60</sup>，亦即以不統來挾帶反獨，透過模糊的國家定位立場，希望能跨越泛藍陣營的基本盤，以儘量擴張「維持現狀派」的選票。

過去扁政府時代，兩岸之間於主權問題上存在歧見，包括臺灣在國際社會的角色。但自馬英九於 2008 年 5 月 20 日就職後，為扭轉並改變扁政府多年來的兩岸關係，馬英九努力讓兩岸關係朝較為穩定並可預測的方向邁進，此亦讓兩岸間的不安狀態獲得緩解。馬英九主張回歸「九二共識，一中各表」的政治立場，使兩岸現況獲得改善，穩定兩岸關係的最大效益即是解除過去臺海兩岸雙方相互限制之各項規定，並共享經濟成果，於相互信任之環境下，雙方重啟協商大門。

#### 壹 馬政府政策藍圖

西元 2008 年，馬英九於其就職演說中便提到「兩岸問題最終解決的關鍵不在主權爭議，而在生活方式與核心價值。我們真誠關心大陸十三億同胞的福祉，由衷盼望中國大陸能繼續走向自由、民主與均富的大道，為兩岸關係的長遠和平發展，創造雙贏的歷史條件。」<sup>61</sup>

馬英九上任後，其兩岸政策便有一套藍圖。其中早在 2005 年連戰與胡錦濤舉

<sup>60</sup> 「馬英九闡釋"不獨"：就是不推"新憲、臺灣國"」，人民網，2008 年 1 月 17 日

<http://tw.people.com.cn/BIG5/14812/14875/6787873.html>。

<sup>61</sup> 「中華民國第 12 任總統馬英九先生就職演說」，中華民國總統府網站，2008 年 5 月 20 日，

<https://www.president.gov.tw/NEWS/12226>。

行「連胡會」，便達成五點願景共識：

- (一) 一中各表，以九二共識為基礎，恢復協商；
- (二) 雙方協商出和平協議，包括軍事互信機制；
- (三) 雙方協商共同市場，經貿正常化；
- (四) 雙方探討國際空間問題；
- (五) 要建立兩黨交流平臺。<sup>62</sup>

前述五點共識，後來成為馬英九之兩岸政策基礎。張榮恭在《構築兩岸雙贏新局：國民黨政府大陸政策的理念與實踐》文中表示，馬英九認為「連胡公報」是兩岸政策重建的起點，原本國共兩黨間的交流，瞬間升級成海峽兩岸間的互信機制，其中國共兩黨人士更達成三項共識：

- (一) 海基會改組後，中國海協會即發函致賀，自此恢復兩會往來；
- (二) 兩會復談後，本著「先易後難、先經濟後政治」之原則循序漸進協商；
- (三) 促成馬英九承諾從該年的7月4日起，實施大陸居民來臺旅遊及周末包機。

63

簡言之，馬英九政府之兩岸關係乃是奠基於「九二共識」之基礎上，方能取得新的進展，而「九二共識」一詞最早乃由蘇起提出。他讓九二共識在模糊的概念中使各方之解釋皆有交集，以便於兩岸關係的解套與發展。在馬英九就職演說中重申，「我們要以最符合臺灣主流民意的『不統、不獨、不武』的理念，在中華民國憲法架構下，維持臺灣海峽的現狀。」蘇起將九二共識歸納為：

- (一) 對一個中國原則用口頭聲明方式各自表達。
- (二) 我方的表述是根據國統綱領與國統會對一個中國涵義的決議。
- (三) 中共表述為海峽兩岸都堅持一個中國原則，努力謀求國家統一，但事務性

---

<sup>62</sup> 張榮恭，「構築兩岸雙贏新局：國民黨政府大陸政策的理念與實踐」，蔡朝明主編，**馬總統執政後的兩岸新局：論兩岸關係新路向**（臺北：遠景基金會，2009年5月），頁46-47。

<sup>63</sup> 同前註，頁39。

商談不涉一個中國的政治涵義。<sup>64</sup>

## 貳 馬政府與九二共識

馬英九的大陸政策基調可謂是「九二共識」下的「一中各表」，利用「九二共識」來包裝「一中各表」。施正鋒認為：其意思是表示臺灣與中國都接受「一個中國」，只不過，彼此的認知有所歧見，雙方同意各自維持自己的立場，亦即英文所謂的 *agree to disagree*，具體的作法是「相互不否認」(*mutual non-denial*)<sup>65</sup>。

馬英九曾在 2006 年以國民黨主席之身份，和當時執政的陳水扁總統舉行「扁馬會」。彼時他對陳水扁總統提出兩岸政策建言，稱之為「五不五要」。後至 2008 年，馬英九贏得總統大選後，仍以此為基礎。其中「五不」便是陳水扁提出的「四不一沒有」論述，即「不宣布臺獨、不改國號、不推兩國論入憲、不推統獨公投及沒有廢除國統綱領和國統會問題」。「五要」則為 2005 年連胡會簽訂的五個願景目標。2010 年馬英九在接受記者訪談時提到，兩岸政策的主軸，即為「不統、不獨、不武」。<sup>66</sup>馬英九「不統、不獨、不武」之主張，等於向國內外宣布馬政府的基本政策就是維持現狀，俾使擔心兩岸要統一的人不必擔心，憂慮臺灣會宣布獨立的人不必憂慮，害怕兩岸會動武的人亦無須害怕。「不統、不獨、不武」變成馬政府上任後時而重申的基本方針。而北京雖因「不統」二字，故從未公開肯定馬政府的「不統、不獨、不武」六個字，但起碼在馬的第一任內，極少聽到北京方面的反對雜音。

馬英九政府所宣布的兩岸政策為「不統、不獨、不武」之三不原則，並遵守於一九九二年兩岸達成的「九二共識」，在「一個中國，各自表述」的原則下運行兩岸關係。如在「總統府公報 6826 號」曾說：「在兩岸方面，海基會與海協會在

<sup>64</sup> 初國華，「臺海兩岸九二共識之研究」，*育達科大學報*，第 26 期（2011 年 3 月），頁 187。

<sup>65</sup> 施正鋒，「馬英九政府的中國政策」，*臺灣國際研究季刊*，第 9 卷第 2 期（2013 年/夏季號），頁 46。

<sup>66</sup> 劉曉霞，「馬英九：沒有九二共識 兩岸不可能恢復協商」，*鉅亨網*，2010 年 12 月 28 日，<https://news.cnyes.com/news/id/3057071>。

『九二共識』的基礎上重啟中斷十年的協商，化解兩岸對立情勢，開創和平新局，穩定東亞局勢，贏得國際社會肯定。我們秉持『以臺灣為主，對人民有利』的原則，在開放鬆綁的政策指導下，逐步推動包機直航、陸客來臺觀光、小三通擴大及臺商回臺上市等，為海峽兩岸開創一個開放而穩定的新局。」<sup>67</sup>

邵宗海在《新形勢下的兩岸政治關係》一書中認為，馬英九在選前就做「統、不獨、不武」的明確主軸，是希望藉由與北京維持良好關係下，讓大陸政策得以順利推動。<sup>68</sup>該項核心思想，亦成為馬英九在兩岸關係中爭取空間的籌碼，一方面利用「不獨」的主張來安撫北京並降低其他國家的憂慮；另一方面則利用「不統」的主張來對內安撫民心，並強調統一絕對沒有時間表，致力維持兩岸間的現狀發展。

馬英九主政下的兩岸關係，穩定的站在「九二共識」基礎上，除了兩岸經濟以及交流等重要政策外，尚有開放陸客來臺觀光及承認大陸學歷等。此外，海峽兩會的復談及其間簽訂的多項協議，也為馬英九政府在兩岸政策上累積不少能量。

### 參 馬政府兩岸經濟政策

馬英九施政在創造兩岸和平與繁榮願景，解決兩岸問題的「五要」措施中，主張「促進兩岸經濟全面交流，建立兩岸經濟合作機制，促進兩岸展開全面的經濟合作，建立密切的經貿合作關係，包括全面、直接與雙向『三通』，開放金融服務業，導向兩岸共同市場的建立。」<sup>69</sup>

為了達成兩岸經濟開放的目標，馬英九在競選時強調：要在「九二共識」

---

<sup>67</sup> 「中華民國 97 年國慶 總統講話」，[中華民國總統府網站](https://reurl.cc/O1zbpY)，民國 97 年 10 月 15 日，<https://reurl.cc/O1zbpY>。

<sup>68</sup> 邵宗海，*新形勢下的兩岸政治關係*（臺北：五南出版，2011 年 10 月），頁 22-27。

<sup>69</sup> 邱垂正、童振源，「陳水扁政府與馬英九政府的中國戰略之比較 與檢討」，*戰略：臺灣國家安全政策評論*，第 1 期（2008 年 9 月），頁 87。

的基礎上和中國就經濟、安全與和平及國際空間三大議題展開談判。馬英九非常清楚指出，過去八年，陳水扁總統無法和中國談判，最重要關鍵就是不承認有「九二共識」。<sup>70</sup>

馬英九在第一任總統任內希望能全心全意拼好經濟，而經濟成長又建立在仰賴與中國經濟往來、整合之上，特別是將國內經濟寄望在開放三通直航的方面。馬英九強調「三不」，特別呼籲「擱置爭議」，以便儘早恢復三通協商，而中共也即釋出善意，同意在「九二共識」的基礎下恢復協商、啟動三通進程，而最終顯見的效果便是在其任內的兩岸進出口貿易與臺灣赴陸投資都呈現穩定成長之況。文化交流方面，則受兩岸直航及北京放寬大陸民眾來臺觀光的影響，成長更是快速。雙方人員往來的統計，截至 2010 年，大陸觀光客來臺人數首次超越長期居首的日本觀光客。<sup>71</sup>又例如：臺灣人口的三分之一現在或曾經領有大陸官方發給的臺胞證<sup>72</sup>，意即前述之臺灣人民曾至少訪問過大陸乙次。

在馬英九的第一屆任期中，兩岸關係得到大幅度地改善，截至 2011 年 10 月，海協會和海基會已經簽署 16 項合作協議，兩岸在旅遊、金融合作、共同打擊犯罪、勞務合作、智慧產權保護等領域建立了合作關係，並使兩岸終於實現全面、直接的「三通」。此外，特別是 ECFA 的順利簽署，進一步催化了兩岸經貿的快速發展。2011 年，亦即 ECFA 正式實施的第一年，兩岸貿易額達到 1,600.3 億美元，同比上升 10.1%；其中，大陸對臺灣出口為 351.1 億美元，同比上升 18.3%；自臺灣進口

---

<sup>70</sup> 「馬英九重申：兩岸直航，一年內達成」，中國評論新聞網，2008 年 1 月 23 日，  
<http://hk.crntt.com/doc/1005/5/2/0/100552027.html?coluid=7&kindid=0&docid=100552027>。

<sup>71</sup> 林紳旭，「陸客觀光亂象，政府把關改善」，中央社，2013 年 1 月 20 日，  
<http://www.cna.com.tw/Topic/newstopic/393-1/201301200011-1.aspx>。

<sup>72</sup> 謝莉慧，「港府：持臺胞證赴港 30 天免簽」，newtalk 新聞，2011 年 8 月 10 日，  
<https://newtalk.tw/news/view/2011-08-10/16791>。

<sup>73</sup> 王欽，「馬英九連任後兩岸關係面臨的挑戰」，《國家發展研究》，第 12 卷第 1 期（2012 年 12 月），頁 146-147。

<sup>74</sup> 劉坤原，「馬總統：降低兩岸緊張，不一定要軍備緊張」，全球新聞，2010 年 4 月 30 日，  
<http://dailynews.sina.com/bg/news/int/cna/20100430/13541406342.html>。

為 1,249.2 億美元，同比上升 7.9%。<sup>73</sup>

馬英九在 2010 年接受美國有線電視新聞網（CNN）訪問時強調，要改善關係，「降低緊張及減少敵對氣氛非常重要，但達成的方式不一定要經由軍備過去兩年的成果證明，有其他方式可以促進和平。」<sup>74</sup>大體而言，馬英九執政採用經濟整合的方式來化解政治衝突，在先經後政的兩岸政策施政原則下，其間遭遇到不少困難，但馬英九上任後即積極推動『兩岸經濟合作架構協議』（ECFA）。

關於兩岸間的經濟合作方面，馬英九政府採取較為正面的態度，促使兩濟合作正向發展。其中，縱使 ECFA 的協商需要耗費時間與莫大心力，象徵最後一哩路的「服務貿易協定」後來亦於國會中遭遇卡關，但馬英九任內，除兩岸間的「江陳會」積極進行外，「海協會」和「海基會」並於 2010 年 6 月 29 日在重慶舉行的第 5 次會談中，正式簽署 ECFA。<sup>75</sup>擔負 ECFA 落實與監督職責的「兩岸經濟合作委員會」，亦於民國 100 年 1 月 6 日成立，使兩岸經濟合作正式邁向制度化與機制化。

李允傑在《ECFA 後的兩岸關係中》文中提到，簽署 ECFA 問題不大，但困難不少。光是在兩岸產業間的利益問題，現階段中共已不再像過去為了服從「以經促統」的對臺戰略，可以完全配合臺灣的需求，兩岸的經貿談判早已進入「寸土必爭」的階段。<sup>76</sup>為協商 ECFA 相關協定，兩岸由海基會與海協會舉辦會談，截至 2013 年為止，共舉辦九次的兩會會談。透過簽訂 ECFA，亦讓兩岸的交流更加頻繁緊密，ECFA 的精神同時亦是加入 WTO 的後續延伸。我國與中國大陸雖同屬 WTO 會員國，但兩岸間的開放程度卻沒有因加入

---

<sup>73</sup> 胡嚴，「兩岸洽簽 ECFA 的必要性與後續事宜」，財團法人國家政策研究基金會，2010 年 8 月 20 日，<https://www.npf.org.tw/2/7975>。

<sup>76</sup> 李允傑，**ECFA 後的兩岸關係**（高雄：麗文文化出版，2013 年），頁 87。

WTO 而更加自由，簽署 ECFA 有助兩岸在經貿表現上更加自由，此外，兩岸在共同打擊犯罪、海空運、郵政方面也均有協定，使兩岸間開放腳步更加迅速。

ECFA 之簽署對兩岸發展具有深層的意義。首先，ECFA 內容涵蓋甚廣，涉及了兩岸主要的經濟活動。其次，ECFA 為兩岸經貿的正常化、制度化及自由化鋪墊了基礎，並深化兩岸經濟交流和相互依存。再次，ECFA 可增進兩岸互信，互信，產生所謂的「溢出效應」(spillover effect)，此亦將促成其他非經濟領域方面的合作和機制建設。<sup>77</sup>

西元 2011 年，馬英九在出席「2011 年世界國際法學會亞太區域會議」開幕典禮表示：「1949 年後之兩岸關係，本質上與二次大戰後的兩德及兩韓不同，故須為近 20 年來頻繁發展的兩岸關係，另尋理論基礎，此基礎即涵蓋在 1991 年我國憲法的增修條文中。中共於 1949 年建政，中國大陸仍是中華民國 1947 年憲法所規定的『固有疆域』。依 1991 年憲法增修條文與 1992 年所制訂的『兩岸人民關係條例』，中華民國政府行使統治權地區為『臺灣地區』，即『臺灣、澎湖、金門、馬祖及政府統治權所及之其他地區』；而『大陸地區』則是『臺灣地區』以外的中華民國領土。換言之，中華民國政府在 1992 年即已宣示，雖對大陸地區主張憲法上的主權，但已無事實上的治權。」<sup>78</sup>馬英九認為「在中華民國憲法架構下，兩岸關係並不是國與國關係，而是一種特殊的關係，我們無法也不會承認中國大陸的主權，但是我們不應也不會否認大陸當局在大陸有效行使治權的事實；簡單地說，『互不承認、互不否認』的涵義就是『兩岸互不承認對方的主權，但互不否認對方的治權』」<sup>79</sup>。至於何謂主權 (sovereignty)？何謂治權 (authority to govern)？馬英九針對前述問題作出了進一步解釋，說明其見解，「1972 年『兩德基礎關係

---

<sup>77</sup> 譚青山，「兩岸『經濟合作框架協議』的『溢濺效應』」，**聯合早報 (新加坡)**，2010 年 7 月 1 日，版 24。

<sup>78</sup> 「總統出席『2011 年世界國際法學會亞太區域會議』開幕典禮談話」，**中華民國總統府網站**，2011 年 5 月 30 日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/15442>。

<sup>79</sup> 仇佩芬，「馬：兩岸互不承認主權 互不否認治權」，**中時電子報**，2011 年 5 月 31 日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20110531000437-260102?chdtv>。

協定』(Basis of Relations Agreement between the Federal Republic of Germany and the Democratic Republic of Germany)中即是用『統治高權』(supreme power, 德文 hoheitsgewalt)取代『主權』(sovereignty, 德文 souveranität)。兩岸因為主權的主張相互重疊,都涵蓋彼此全部的領域在內,因此無法相互承認主權;但『互不否認』對方的治權,則是務實的承認現狀,也唯有『互不否認』才能促進兩岸關係繼續保持和平發展,故『互不承認,互不否認』是對兩岸現狀最好的解釋,也是正視現實、擱置爭議、促進和平最好的方法」<sup>80</sup>,馬英九並表明要積極有效地處理甚為敏感之兩岸關係,使臺海兩岸得朝良性方向發展與互動,則唯有依賴「互不承認主權、互不否認治權」之論述。<sup>81</sup>

前述說法顯示,對於中共政權在大陸有效行使統治權之事實,馬英九並不否認,而馬英九亦認為唯有臺海兩岸雙方能持「互不否認」之共識,方能使兩岸關係持續保持和平穩定與發展。根據學者邵宗海之研究分析,「馬英九第一任期的大陸政策是採取競合策略,係以穩健務實的大陸政策來處理扁政府時期所造成的兩岸關係不安及開創兩岸和平穩定新局面。」<sup>82</sup>

#### 肆 馬政府連任後政策演變

馬英九於 2012 年連任總統後,在第 13 屆總統就職演說中指出:「國家安全是中華民國生存的關鍵,以兩岸和解實現臺海和平、以活路外交拓展國際空間、以國防武力嚇阻外來威脅,是確保臺灣安全的鐵三角,我們必須同等重視、平衡發展。鐵三角的第一個角,就是以兩岸和解實現臺海和平。四年來,政府堅持『對等、尊嚴、互惠』的理念,『以臺灣為主、對人民有利』的原則,恢復兩岸制度化協商。中華民國憲法是政府處理兩岸關係的最高指導原則;兩岸政策必須在中華民國憲法架構下,維持臺海『不統、不獨、不武』的現狀,在『九二共識、一中各表』的基礎上,推動兩岸和平發展;而我們

---

<sup>80</sup> 同註 78。

<sup>81</sup> 同註 78。

<sup>82</sup> 同註 68。



所說的『一中』，當然就是中華民國。依據憲法，中華民國領土主權涵蓋臺灣與大陸，目前政府的統治權僅及於臺、澎、金、馬。兩岸之間應該要正視這個現實，求同存異，建立『互不承認主權、互不否認治權』的共識，雙方才能放心向前走。過去四年，我們依循『先急後緩、先易後難、先經後政』的原則，推動兩岸交流。期盼兩岸民間團體在民主、人權、法治、公民社會等領域，有更多機會交流與對話，為兩岸和平發展創造更有利的環境。」<sup>83</sup>

上述宣示，顯示馬英九政府之大陸政策核心即「以兩岸和解實現臺海和平、以活路外交拓展國際空間、以國防武力嚇阻外來威脅，為確保臺灣安全的鐵三角」為基礎，再以「正視現實、擱置爭議、促進和平」作為準則，最終達成「維持臺海穩定，促進區域和平」的政策目標。

根據學者邵宗海研究分析馬英九第二任任期大陸政策，認為其第二任期間兩岸關係平穩的發展、兩岸兩會協商的制度化推進，亦創造了政治性接觸的紀錄，係與其將「九二共識」機制化有關。<sup>84</sup>

馬英九政府在兩岸政策的施政上秉持「先經後政」原則，在馬英九第一任任期中，兩岸施政重點著重於經貿上的交流與相關協議談判，馬英九政府將與中國簽署 ECFA 視為其兩岸政策中極其重要的一步。此外，馬英九在其第二任任期內，於 2015 年 11 月 7 日與中共國家主席習近平在新加坡舉行歷史性會談，這是自 1949 年臺海兩岸分裂分治之後，兩岸領導人的首次會面。雖在計畫議程中將不會達成任何政治或經濟協議，然而在該場會議裡，針對中共進行對臺軍事演習與飛彈部署敏感議題，馬英九皆主動提出，並質疑對方並未給予明確正面之回應。馬英九之所以會在馬習會中提出這些相關議題，其目的便是在於強調兩岸「降低敵對狀態」的重要性。之後，馬英九更是直接要求對岸針對兩岸「降低」敵對狀態一事

---

<sup>83</sup> 「中華民國第 13 任總統、副總統宣誓就職典禮演說」，[中華民國總統府網站](http://www.president.gov.tw/NEWS/16612)，2012 年 5 月 20 日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/16612>。

<sup>84</sup> 邵宗海，[兩岸談判與協商-從白手套到官方接觸再到？](#)（臺北：唐山出版，2016 年），頁 97、100、101。

採取具體作為，習近平在回應時當面允諾，「你們等著看」<sup>85</sup>。

在 1949 年後的兩岸關係史中，「馬習會」誠可謂是重大歷史事件。在「馬習會」期間，雙方雖有會談，但並未有實質之內容，故就此而言，仍須持保留態度來觀察其後續發展。另外，再加上 2016 年 5 月 20 日之後，因「再次的政黨輪替」導致蔡英文與民進黨政府上臺，此亦是民進黨政府之首次「完全執政」，故蔡英文與民進黨政府的中國政策必成為兩岸關係的一大變數。

## 第二節 馬政府時期中共對臺政策

中共對臺政策的背景與脈絡，在於中共建政初期即誓言「解放臺灣」，以完成中國統一。但隨中國大陸取代中華民國在聯合國的席次，及中國與美國關係正常化後，北京在「中國代表權」之爭已取得優勢，故其對臺政策亦從「武力解放」轉為「和平統一」。誠而言之，臺灣問題「牽一髮而動全身」，這是中共對外戰略發展新階段的關鍵。因此，臺灣問題對中國而言，可謂是政治、經濟、軍事，甚至是其民族心理的重中之重。

針對大陸對臺政策的目標，陳明通依據大陸的《反分裂國家法》第三條指出，「解決臺灣問題，完成祖國統一大業」是其一貫不變的戰略目標，故在其固定的戰略目標下，中共可能採取的措施包括『和平手段』與『非和平手段』，而針對目前的兩岸現狀則傾向於採取較和緩的舉措，強調「寄希望於臺灣人民」的方針<sup>86</sup>。胡錦濤在 2012 年的新春賀詞即是此一態度的集中表現，胡錦濤表示「將堅持『和平統一、一國兩制』的方針，繼續推動兩岸關係和平發展，維護中華民族根本利益，增進兩岸同胞共同利益」<sup>87</sup>。具體而言，中共乃採取所謂的「先易後難」、「先經後政」之策略，以圖促使兩岸經貿關係

---

<sup>85</sup> 仇佩芬，「馬英九提降低敵對狀態 習近平當場允諾：你們等著看！」，**風傳媒**，2015 年 11 月 14 日，<https://www.storm.mg/article/73785>。

<sup>86</sup> 陳明通，「當前北京對臺策略剖析」，**東吳政治學報**，第 27 卷第二期（2009 年 8 月），頁 127-202。

<sup>87</sup> 「胡錦濤在 2012 年新年賀詞-共同促進世界和平與發展」，**人民網**，2011 年 12 月 31 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/1024/16778113.html>。

密切聯繫，然後將臺灣納入大陸的經濟圈範圍之內，從而逐漸實現「以經促政」的外溢效果（spill over）。

隨著馬英九成功取得連任，中共也希望能在馬之第二任任期內，快速發展兩展兩岸經貿關係，並進一步為政治談判創造條件。故在 2012 年 2 月底召開的「中共對臺工作會議」上，時任大陸政協主席的賈慶林明確提出，「要務實推進兩進兩岸協商，全面深化經濟合作，促進兩岸經濟合作框架協議後續商談取得新進展，並且繼續為今後破解兩岸政治難題創造條件。」<sup>88</sup>此外，中共為改善中南部與中下階層民眾之觀感，在「往南走、向下沉」<sup>89</sup>的指導方針下，加強與部分臺灣民眾的交流互動，如國臺辦常務副主任鄭立中便多次到臺灣南部直接與中小企業和農民「搏感情」，且商討兩岸經濟合作事宜；再如大陸多位省、市長相繼訪問臺灣，不僅向台灣企業界積極展開招商引資工作，且還採購了大量農產品。

## 壹 中共釋出兩岸和平紅利

中共通過大量的農產品採購措施及向台灣企業界積極招商，讓臺灣的基層民眾因此而享受到兩岸和平的「紅利」。在馬英九於 2012 年成功連任後，更讓中共評估其政策有一定的成效。故而賈慶林表示要繼續延續此一方針，進而要求大陸涉臺部門「要不斷團結和匯聚一切支持兩岸關係和平發展的各界人士，不斷築牢兩岸關係和平發展的政治、經濟、文化、社會基礎，繼續構建兩岸關係和平發展框架」<sup>90</sup>，並且要求於大力促進兩岸間各領域交流，擴大兩岸人民往來時，也應強調「努力為兩岸同胞謀福祉，使交流合作的成果惠及更多臺灣基層民眾」。<sup>91</sup>同時，中國更進一步地招待臺灣中南部媒體、農漁會、村里長、工商業界等團體，以落地招待，甚至全程招待的方式推展交流工作。此亦說明於馬英九的第二任任期內，

---

<sup>88</sup> 「2012 年對臺工作會議在京舉行 賈慶林出席並作重要講話」，**新華網**，2012 年 3 月 1 日  
[http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201203/t20120302\\_2367075.htm](http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201203/t20120302_2367075.htm)。

<sup>89</sup> 柳金財，「中共對臺工作「向南移、向下沉」之意涵」，**展望與探索**，第 9 卷第 4 期（2011 年 4 月），頁 1-8。

<sup>90</sup> 同註 88。

<sup>91</sup> 同註 88。

中國進一步藉由加強兩岸在經貿領域的往來，從而讓更多台灣企業及民眾參與到兩岸經濟關係中，甚至將經濟利益與兩岸關係的好壞加以聯結。

關於馬英九執政時期，中共之對台統戰策略上，陳明通指出北京甚至運統戰策略，來影響台灣馬政府的人事佈局，從而建構了一條明確包圍馬英九一戰線」。關於前述的「統一戰線」，其中主要有「連戰所領導之國民黨智庫吳敦義與吳伯雄所主導之黨務系統、江丙坤為主之海基會系統、蕭萬長影響力所及之政府團隊財經系統，及以王金平主持之國會系統，從而迫使馬英九在中共所建構的兩岸關係框架中行事。」<sup>92</sup>雖然馬英九在第一任任期內並未完全受影響，但其於兩岸關係問題上之相關作為確實與大陸達成了高度的默契，並在此基礎上簽訂了 18 項合作協議。其中以簽訂 ECFA 而言，除大幅改善兩岸關係外，並成為馬任內的主要政績。

至於在政治方面，中共則更進一步地加強對台灣的限制。賈慶林在中共對台工作會議上所提出的具體要求第一條便是「要鞏固大陸和臺灣同屬一個中國的框架，努力增進兩岸政治互信，繼續反對和遏制『台獨』分裂活動，使臺灣民眾進一步認識到臺灣和大陸不能對立和分割，維護兩岸關係繼續穩定發展的宏觀環境。」<sup>93</sup>

## 貳 中共堅持一中框架

馬政府以「九二共識」作為規避「一中原則」及打開兩岸協商大門的鑰匙。然而在中共看來，「九二共識」與「一中原則」是同義詞，至於馬政府「一中各表」說法，中共當局是既未支持，亦未反對。中共以台灣馬政府的言行表現是否符合其「一中原則，九二共識」的標準，作為是否與馬政府持續推動各項議題協商的依據。此亦說明中共並不滿意於「九二共識」模糊的處理方式，希望從中跳脫出來，建立更加明確的「兩岸一中」共識，因此在與台

---

<sup>92</sup> 同註 86。

<sup>93</sup> 同註 88。

灣展開經貿交流時，往往要求堅持「一中框架」，充分顯示出中共的對台政策「軟中帶硬」特點，而中共對台灣的此種意圖，台灣方面亦有清晰之認識。故明確的「一中框架」，應是中共今後對台工作的首要重點。

以往台海兩岸無法啟動正式協商，其主要原因在於中共當局對「一個中國」原則之協商前提的堅持。後來基於對台統戰的需要，中共將協商議題區分為兩種：第一類是必須堅持「一中前提」的核心議題，如三通直航、兩岸金融監理協定、貨幣清算協定、兩岸投資保障協定，及政治議題如和平協議、兩岸軍事信心互信機制等議題；第二類是無須「一中前提」的協商議題，如客貨運包機協商、陸客來台等議題。至於決定何項議題必須堅持與「一中前提」掛勾？何項議題無此必要，則完全取決於中共當局之決定。

中共向來對全球宣示兩岸關係屬中國之內部事務，故其對台政策亦屬涉內事務。然而中國在兩岸關係及其對台政策上，卻鮮少以「國內法」等等型式來體現或表示，而大多由外交作為來呈現，是以中國對外政策與對台政策一直存在高度互動與關連。<sup>94</sup>馬英九之兩任任期內，首先遭遇到的是胡錦濤主政時期。胡錦濤時代的對台方針，其政策可謂是比之前的領導者更加靈活。楊開煌認為胡錦濤的對台政策可大致濃縮為八個字，即「一脈相承，與時俱進」。在政策上「一脈相承」，不至於有大變化；但在具體工作上，則「與時俱進」而可能存在微調或變動。<sup>95</sup>

胡錦濤執政時期，中共對台政策之大原則並未改變，然在實務工作之方法上卻與江澤民執政時期迭有差異。江澤民是第一位文人出身的中央軍委主席，胡錦濤是第二位，兩人施政皆以其內政為第一優先順位，故亦願意在中國統一的問題上保持耐性。不過，他們對「台獨」皆無法忍受。<sup>96</sup>

胡錦濤的對台政策思維可謂是「高壓與懷柔」交錯並用，胡錦濤領導的對台政策與「江八點」漸行漸遠。1995年，江澤民所發表「江八點」可視為是「和平

---

<sup>94</sup> 張五岳，「兩岸關係與臺海安全」，**新世紀智庫論壇**，第9期（2000年4月1日），頁2。

<sup>95</sup> 江和華，「胡錦濤時期中共對臺政策研究」，**弘光學報**，75期（2014年12月），頁81。

<sup>96</sup> 楊開煌，「中共新時期的對臺方針」，**聯合報**，2005年1月15日，版4。

促統」產物。但在胡錦濤上台後，中共對台政策乃著重於強調「反獨與防獨」。尤其在陳水扁政府執政時期，中共更是進一步地訂立「反分裂國家法」，這便是企圖以「法律戰」來維護中共向來所主張與堅持的「一中原則」。

胡錦濤的對台政策是「兩手策略」，即所謂的「硬的夠硬，軟的夠軟」。在「硬的一手」方面，例如「反分裂國家法」，即屬穩定局面的「守勢作為」之一。而其對台攻勢的主軸尚有「軟的一手」，即透過有計畫、大規模的對臺灣人民釋放利多，進行不易察覺也不存在受害者的「攻勢作為」。<sup>97</sup>在配套措施上，「一中原則」的強硬立場將更加堅持，但在軟性靈活策略方面，則可更加柔軟與靈活，例如在「五一七」聲明或「胡四點」、「胡六點」與「反分裂國家法」中，皆見不到過去不受台灣歡迎的「一國兩制」主張；又例如胡錦濤執政時期發展出「透過經貿互動，爭取台灣民心」等對台新政策，及包括兩岸包機直航、水果免稅登陸、台商專項融資、開放來台觀光、促成青年交流等「惠台政策」<sup>98</sup>。

另外，中共並且透過「以經促政」或加強文化等精神紐帶的方式來促進兩岸關係。如 2003 年 12 月 10 日，中共在「博鰲論壇」提出三個重要戰略，其中第二點即是「弘揚中華文化作為和平崛起的精神支柱」等<sup>99</sup>。2009 年，胡錦濤在《告台灣同胞書》30 周年座談會發表《攜手推動兩岸關係和平發展同心實現中華民族偉大復興》後，兩岸共同提升中華民族整體經濟競爭力，便成為北京領導人對兩岸經貿關係的共同講法。<sup>100</sup>前述皆可視之為「軟策略」的表現，而該段時間正是馬政府執政時期之和緩兩岸政策期間，此亦可應證胡錦濤對台策略「軟的更軟、硬得更硬」風格。胡錦濤便曾指出，中國自古

---

<sup>97</sup> 耿曙，「經濟扭轉政治？中共惠臺政策的政治影響」，**問題與研究**，第 48 卷第 3 期（2009 年 9 月），頁 9。

<sup>98</sup> 同前註。

<sup>99</sup> 孫紹正，「中共和平崛起論之研析」，**展望與探索**，第 2 卷第 9 期（2004 年 9 月），頁 49。

<sup>100</sup> 林濁水，「紅藍綠 ECFA 協議策略探討北京的大戰略」，**新社會政策雙月刊**，第 11 期（2010 年 8 月 15 日），頁 2-6。

即有「親仁善鄰、崇信修睦」等優良傳統。<sup>101</sup>

胡錦濤上台後，對台政策最大的調整便是將「國際因素」納入決策考量。中共明白，在維持台海穩定上，中共與美國皆有共同利益。以往當台灣興起台獨言論時，中共雖然反應激烈，卻往往無法有效遏制台獨聲浪，反而造成不必要的美關係緊張。因此中共改變政策，透過強化本身外交實力，利用美國來壓制台獨思想，如此將會比中國自行施壓，更有顯著效果。

易言之，中共利用國際因素亦能有效達成「阻獨促統」的手段。而若能再進一步強化台灣對中國的依賴，便可更加滲透、連接雙方的關係。例如在胡錦濤主政下的「十六大」，便出現不少對台政策。十六大報告指出，實現兩岸直接通郵、通航和通商是兩岸同胞的共同利益所在。張五岳認為，三通促使台海兩岸間找到契合點，大陸要「以通促統」，臺灣則要以「通」來壯大自己，至於結果如何倒是不用悲觀，只要兩岸先「通」起來，不管最終結局如何，至少兩岸都可在經貿發展中，獲得雙贏與實惠。<sup>102</sup>大陸學者徐博東指出，大陸的對台政策是把「三通」作為戰略，不像台灣當局把「三通」當成籌碼。大陸希望以三通促進人民往來，通過經貿與文化來重新整合兩岸關係。因此，三通也是兩岸合作的契機。<sup>103</sup>

西元 2012 年，習近平繼任中共中央總書記，成為中國的新領導人，中共開始了所謂的「習李時代」。福建工作經驗長達十七年半的習近平，對兩岸事務知之甚詳，故在「引進台資、禮遇台商」的工作上，為台商創造優質的投資環境，且在推動「宗教直航」方面等事務，建樹甚大。

習近平初上台時期之對台政策，首先面臨的是「由經入政」的兩岸關係已進入所謂的「後 ECFA」時代，後續之協商都將加速進行。在此前提下，習近平是有可能在現有的 ECFA 框架上添料或加值，乃至於放鬆台灣國際經貿空間的，甚或

---

<sup>101</sup> 溫洽溢譯，Susan L. Shirk 著，《脆弱的強權：在中國崛起的背後》(China-Fragile Superpower: How China Internal Politics Could Derail Its Peaceful Rise) (臺北：遠流出版社，2008 年)，頁 135。

<sup>102</sup> 兩岸專家談中共十六大後的海峽兩岸關係，人民網 2002 年 11 月 22 日 <https://reurl.cc/L3V1ML>。

<sup>103</sup> 同註 101。

將兩岸關係推進到「政治對話」之新階段。習近平提倡「人性化的兩岸關係」，轉向文化整合、情感交往、地方交流，採行「制度性惠台」的政策，充分運用中共的「軟實力」，實行所謂的「入島先入心、對台先對民」政策，期能溶解仇中、反中意識，達成自然統一的效果。

在中共十八大中，胡錦濤對台論述包含「全面貫徹兩岸關係和平發展重要思想，鞏固深化兩岸關係和平發展的政治、經濟、文化、社會基礎，在同心實現中華民族偉大復興進程中完成祖國統一大業」。<sup>104</sup>

迄於 2014 年，習近平完全主政以來的第一份政府工作報告-「中共國務院政府工作報告」，由於當時正值馬英九執政之第二任任期，兩岸官方互動密切，故在此一「政府工作報告」中指出，「堅持『九二共識』，維護『一個中國』框架，鞏固增進兩岸政治互信，促進經濟融合，推動交流合作，開展協商談判」。<sup>105</sup>「期待雙方愈走愈近，愈走愈親，使兩岸關係和平發展成為不可阻擋、不可逆轉的歷史潮流。」<sup>106</sup>

### 參 太陽花事件影響中共佈局

西元 2014 年 3 月 18 日，因反對中國國民黨單方面將《海峽兩岸服務貿易協議》宣告存查，故台灣發生占領立院 23 天的「太陽花學運」。最終促成當時的立法院長王金平，承諾將「兩岸協議監督條例」草案完成立法前，不會召集兩岸服務貿易協議之相關黨團協商會議。同年年底，台灣「九合一」選舉結果，中國國民黨遭遇挫敗，由選前執政之 4 都 11 縣市萎縮至 1 都 5 縣，在野之民主進步黨則由選前的 2 都 4 縣擴張為 4 都 9 縣市。因此，中共國務院在 2015 年的「政府工作報告」中，對台論述再度出現「反台獨」之字眼，

---

<sup>104</sup> 楊開煌，「析論中共『鞏固深化』兩岸關係和平發展之作為」，*海峽評論*（臺北），268 期（2013 年 4 月），頁 1，<https://www.haixia-info.com/articles/6422.html>。

<sup>105</sup> 繆宗翰，「習近平 5 年對臺政策，九二共識為主軸」，*中央通訊社*，2017 年 9 月 25 日，<https://www.cna.com.tw/project/20170925-china/pastContent5.html>。

<sup>106</sup> 同註 104。



並開始強調「加強基層和青少年交流」。該份「政府工作報告」指出，「鞏固兩岸堅持『九二共識』、反對『台獨』的政治基礎，保持兩岸關係和平發展正確方向。努力推進兩岸協商對話，推動經濟互利融合，加強基層和青少年交流」。<sup>107</sup>其後中共透過招商、徵才之方式，開始大量吸引台灣人才前進中國，例如中共國務院在 2015 年宣布的「大眾創業、萬眾創新」計畫，成立 400 億人民幣規模的國家級創業基金，以及在各省市設立青創基地，其中一部分即是欲吸引 740 萬的台灣年輕人到中國大陸創業。迄於 2016 年底，已有入駐台資 1,200 家，6,000 名台灣青年在當地就業。至 2017 年 10 月，福建省計劃在 3 年內引進 1,000 名台灣的大學教師到福建省任教。該年 12 月，還宣稱要提供首次登陸到福建省的台灣人享有每人 3,000 元人民幣的補貼，到福建省的台灣創業團隊則提供百萬人民幣獎勵金。<sup>108</sup>

在 2016 年的總統大選前，時任總統的馬英九於 2015 年 11 月 7 日赴新加坡與習近平會面。2016 年年初之總統大選結果出爐，由民進黨主席蔡英文宣告當選，台灣再度政黨輪替。前述的選舉結果致使中共國務院在其三月的兩會期間所提出的「政府工作報告」中使用了「堅決反對『台獨』分裂活動」的強烈措辭。對於 2016 年的蔡英文總統就職演說則回應稱「一份沒有完成的答卷」<sup>109</sup>。

西元 2016 年 11 月，在中共召開 18 屆 6 中全會後，習近平乃就臺灣的蔡英文政府進行「兩岸是割捨不斷的命運共同體，共同實現中華民族復興，以開創中華盛世」的溫情喊話<sup>110</sup>。但這亦可視為是對蔡政府未對兩岸關係的政治基礎-「九二共識」、「一個中國原則」做出「善意」回應之示警。中共將對臺政策思想融入國際戰略格局中去做決策，展現其或軟或硬、軟硬兼施、文攻武嚇的手段與策略，

---

<sup>107</sup> 彭顯鈞，「李克強定調：九二共識、反對臺獨 國民黨回應：九二共識、一中各表」，**自由時報**，2015 年 3 月 6 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/860414>。

<sup>108</sup> 「十九大後習近平對臺：軟手為攻，硬手為守，意在改變臺灣民意」，**獨立評論**，2018 年 3 月 30 日，<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/70/article/6740>。

<sup>109</sup> 彭顯鈞，「蔡就職演說 國臺辦：一份沒完成的答卷」，**自由時報**，2016 年 5 月 21 日，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/991944>。

<sup>110</sup> 林怡廷，「習核心定調的洪習會，能為國民黨加分嗎？」，**天下雜誌**，2016 年 11 月 2 日，<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5079124>。

都是為了因應兩岸情勢發展及國際局勢發展，所不斷調整之戰術層面的策略運用。

### 第三節 從新功能主義檢視馬政府時期的兩岸關係

西元 2008 年，馬英九當選第十二任中華民國總統。其後，馬政府即積極地推動兩岸政經關係正常化發展。馬英九在其競選期間，便以所謂的「活路外交」做為外交政策之主軸，就任總統後更以「外交休兵」對中共釋出善意，且在九二共識的前提下，透過「蕭胡會」與「江陳會」進一步促成「兩岸大三通」西元 2008 年 6 月，海基會與海協會重啟中斷逾 9 年的制度性協商後，相繼完成了兩岸三通直航、陸客來台觀光等重要談判。在「九二共識」的前提下，馬政府與中共有了協商的前提與共識，台海兩岸不僅恢復兩會協商，更進一步於 2010 年 6 月的第五次「江陳會談」中正式簽署 ECFA，兩岸由是邁入擴大經貿交流的新紀元。

馬政府與中共簽署之 ECFA，屬「自由貿易協定」(free trade agreement, FTA) 之性質，諸如「貿易便捷化」、「智慧財產權」、「服務業開放」等更廣泛內容皆含括其中。ECFA 利用「架構協定」來達到「貿易自由化」內容之確定，其後再逐步進行各項議題之協商（例如「貨品貿易」、「服務貿易」、「投資保障與爭端解決」等議題）。

#### 壹 馬政府簽 ECFA 之影響

馬英九在其執政期間簽署了 ECFA，該項協議意謂著台海兩岸關係進入第二階段（即「兩岸自由貿易區」之成立階段），兩岸間將逐步針對雙向貿易進行全面性地開放，並擬於制度上作進一步地標準化及調整，訂定兩岸間之經貿相關規範，並處理及排除「非關稅障礙」。根據統計，2012 年臺灣對中國大陸的貿易，占我外貿比重 21.3%，其中出口占臺灣總出口比重 26.8%，進口占臺灣總進口比重 15.1%。<sup>111</sup>據陸委會統計，2014 年 1 至 5 月，兩岸貿易額已

<sup>111</sup>「兩岸交流之兩岸統計」，行政院大陸委員會，2012 年，

達 516.69 億美元，其中出口至大陸 331.51 億美元（占臺灣貿易出口比重 26.2%），自大陸進口 185.18 億美元（占臺灣貿易進口比重 16.5%）；陸客來台觀光方面，2013 年共計 2,263,476 人次，2014 年僅 1 至 5 月便達到 1,389,009 人次；台商赴中國大陸投資方面，2014 年 1 至 5 月便已累積達 45.6 億美元；而核准陸資來台投資方面，2014 年 1 至 5 月則累積至 1.4 億美元。<sup>112</sup>

屬於框架協議之 ECFA 協定，內文除列入「全面減讓關稅」需繼續協商之條款外，關於開放「服務貿易」、「投資保障」、「智慧財產權」、「技術合作」等項目亦規定需加以逐步協商。蓋僅能「在協商達成後，方能實現自由貿易區之整合，且更進一步地邁向商品、資金、人員、資訊自由流通的共同市場目標。」<sup>113</sup>但正當兩岸簽署 ECFA 在內，共計 21 項協議而加速統合進程之際，第三波統合之逆流亦逐漸醞釀中。與中共簽署 ECFA 協定，對馬政府而言，除了有於經貿領域「垂直深化」之效益外，更甚者尤企盼能達至「水平廣化」之影響，例如促進兩岸文化、社會層面的更進一步交流，並深化兩岸之和平基礎。

對「新功能主義」而言，不論從政治領袖、政府間協商或菁英認知等各項角度觀之，無可諱言，其影響更加重視政治力。從歷史經驗顯示，兩岸關係之低潮往往反應的便是雙方政府對「一個中國」之認知有所分歧。舉例而言，「2008 年 3 月時，馬英九便公開表示，兩岸協商可以將『連胡公報』視為起點與基礎進行協商。」<sup>114</sup>易言之，兩岸交流得以深化與否之前提，端視兩岸政治領導菁英是否有心力推，兩岸整合亦方有進一步發展之可能性。觀諸台海兩岸的互動發展史，引起雙方最多爭議的總是在於政治層面，此當然吻合「新功能主義」學派重視政治因

---

[https://www.mac.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=08A702A6C5B2C6C0](https://www.mac.gov.tw/Content_List.aspx?n=08A702A6C5B2C6C0)。

<sup>112</sup> 「兩岸經濟統計月報」，行政院大陸委員會，2014 年，頁 2-1、2-2、2-9、2-13、2-17，

<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=109629&ctNode=5720&mp=1>。

<sup>113</sup> 吳鵬翼，「兩岸整合的政經因素與 ECFA 效應分析」，龍華科技大學學報，第 31 期（2011 年 12 月），頁 168-170。

<sup>114</sup> 「馬英九提出一中各表兩岸復談」，美國中文網，2008 年 3 月 28 日，

<http://www.sinovision.net/portal.php?mod=view&aid=42698>。

素影響力之觀點。當然，無可避免的，雙方在交流的預期裡亦埋下「溢回」之可能性。

## 貳 九二共識與兩岸政經關係

從功能角度觀之，國民黨在 2008 年之重返執政，因相對有利於兩岸關係故其時之兩岸關係被形容為「春暖花開」。2008 年 12 月，中共總書記胡錦濤表之「胡六點」便已公開強調，「為有利於兩岸協商談判、對彼此往來作出安排，兩岸可以在國家尚未統一的特殊形情況下就政治關係展開務實探討。」<sup>115</sup>自 2008 年以來之馬政府執政時期，兩岸之所以能維持緊密的經貿關係，端賴兩岸雙方皆秉持著「九二共識」之基礎，方能依循著「先經後政，先易後難」之邏輯，秉持以 ECFA 為核心之原則來建立制度化的兩岸經貿關係。易言之，亦可謂無「九二共識」，即無制度化之兩岸經貿關係。但若從「新功能主義」之觀點析論，所謂的「制度化經貿關係」並不一定絕對保證能「擴溢」至包含「制度化政治關係」在內之其他領域。易言之，該前後者之間並無絕對地因果關係，「制度化經貿關係」甚至亦有「溢回」之可能性。「九二共識」最大之作用乃在於為兩岸的政治對峙找到了化解方法，並給予兩岸互動上最基本之名份，以經濟之紅利取代了均勢對抗的風險。<sup>116</sup>但無可諱言的是，由於國際間普遍存在著「一個中國」即中華人民共和國的氛圍，故只要強調「一中」，中共便自然而然地立於有利的一方，不需要再與臺灣方面在「一中」的涵義上進行糾纏。<sup>117</sup>

在無「九二共識」基礎，即無「制度化經貿關係」之前提下，若兩岸想直接針對其政治關係建立制度化規範，則斷無可能。當然，希望「制度化經

---

<sup>115</sup> 「中共對臺政策資料」，大陸委員會，<https://reurl.cc/arR0KQ>。

<sup>116</sup> 趙建民，「從『九二共識』看兩岸政治互信」，收錄於林中森、丁樹範合編，「九二共識」：20 週年學術研討會會議實錄（臺北：財團法人海峽交流基金會，2012 年），頁 65-78。

<sup>117</sup> 吳得源，一中（各表）的國際構成與作用：制度與建構論觀點（臺北：政大出版社，2009 年），頁 157-158。

貿關係」有朝一日終能往「制度化政治關係」之方向轉化，然問題在於以「一中各表」為內涵的「九二共識」裡，對於「一個中國」認知，乃屬於一個低政治程度的政治共識，蓋因其允許對「一中」進行各自表述。<sup>118</sup>

「整合」與「交流」之間的關係，在「新功能主義」理論裡，最多僅是「必要條件」，而非「充足條件」。蓋有「整合」，則必有「交流」；然有「交流」，卻未必會進一步促成「整合」。前述論述之意義，在於當前兩岸關係縱使頻繁交流，卻未必保證定能進一步深化與穩定。故基此，促進兩岸關係的交流與穩定，當是首要之道。例如因《服貿協議》而造成的「太陽花運動」，便對兩岸關係造成了不小的衝擊。2014年3月，國民黨籍立法委員張慶忠在被民進黨籍立委阻擋登上主席臺的情況下，於立院會議室後方宣布《服貿協議》依法視為已審查並交由院會存查，進而引起關於違背朝野協商內容以及法律引用問題之爭議。該事件發生後，包括反黑箱服貿民主陣線、台灣勞工陣線、台灣農村陣線、台灣人權促進會、台灣教授協會、公投護台灣聯盟、婦女新知基金會以及反媒體巨獸青年聯盟等數十個民間團體，於該年的3月18日齊聚立法院抗議，進一步引發由學生發起的占領立法院行動。後來，太陽花學運雖幸而和平退場，但政府的大陸政策隨之面臨嚴峻考驗。根據朝野所達成之「先立法、後審查」共識，在立法院的《兩岸協議監督條例》完成立法前，勢必無法完成正在進行的《兩岸貨貿協議》、兩岸互設辦事處協議等談判。

回歸現實層面而言，兩岸間之最大問題仍是在彼此政治體制與價值信念之相異，故雙方在進行整合時，難免會時而出現令人擔憂之僵局。而若雙方再重返軍事對峙、彼此深懷敵意之局，則將會對雙方多年來整合發展之成果與在國際各領域之地位產生無法估算的負面影響。

#### 第四節 小結

「新功能主義」理論對於兩國間的功能合作，強調政治因素之重要性與不可

---

<sup>118</sup> 李英明「馬總統連任後的兩岸關係分析」《展望與探索》第10卷第9期(2012年9月)，頁90-91。

忽視，在整合過程中將會逐步導致政治化，其目標並會從原本單純的「事務性考量」轉為「政治化考量」。「新功能主義」理論甚至指出，此乃政治領導菁英為政治目的之達成，而故意運用之手段。在交流之過程中，進一步地深化將意味著逐漸朝向爭議性之領域發展，在該過程中衝突或會發生，然和平應為必要之假定與方式。

參酌「新功能主義」理論中尤為強調政治與社會菁英之觀點，馬政府執政期間，在第一任時嘗試和達成與中共間之和平協商、文化與經濟交流；在其第二任任期間所發生的「太陽花學運」，皆屬造成兩岸關係重大影響之因素。因此，未來不論是由何政黨執政，避免各黨派之大陸政策造成彼此之衝突與尖銳化，執政黨皆應負相當責任，此並應為台灣各黨派尋求大陸政策共識之基本前提。柳金財認為，「政府對內不妨先利用陸委會、海基會等正式建制吸納反對黨的人才與意見，藉著充分的政治溝通與反對黨形成超黨派聯盟，抑或另設政黨協商對話機制，將臺灣地區形塑成一『生命共同體』，如此一來可體現民主政黨的特色，二來亦可不讓民主成為與中共對話時的絆腳石，甚至成為中共分化的機會。」<sup>119</sup>

無可諱言，「太陽花學運」凸顯出台灣年輕一代對「中國」之認同感大幅降低。另一方面，這些年輕人並不像上一代對「中國」還維繫著一定程度的認同，並以此做為兩岸交流互動的共同基礎；在可預見的未來，當這些幾乎不存在「中國」認同的年輕人成為社會中堅份子後，屆時兩岸關係之推展恐將無以為繼。同時，兩岸雙方之最終價值觀、政治觀存在著差異。「太陽花學運」的爆發，導致兩岸熱絡的交流合作頓時降溫，2008年後，國民黨重返執政以來所經營與醞釀出的政治對話氛圍也隨之消散。為因應此變局，其後的中共對台政策亦作出了相對應之調整，逐步朝向「三中一青」轉移，亦即所謂的「『中小企業』、『中低階層』、『中南部民眾』及『台灣青年』」。<sup>120</sup>2014年4月，

<sup>119</sup> 賴榮偉，*美中臺三角關係發展的國際政治經濟學分析*（臺北：致知學術出版，2014年），頁179。

<sup>120</sup> 林良昇、蘇永耀，「中國對臺統戰新招：一代一線、藍綠有別」，*自由時報*，2017年7月18日，

中共所舉辦之博鰲論壇中，其國台辦主任張志軍即明確表示：「台灣所發生之學運給了我一個啟示，即是需了解台灣內部之所有情況，尤其是其基層民眾和中小企業之想法。他同時坦言，兩岸和平發展的紅利可能存在著受益不均之問題，台灣中小企業和基層民眾並未明顯受惠。」<sup>121</sup>

西元 2015 年 11 月 7 日，馬英九與中國大陸國家主席習近平在新加坡會面，此舉除對兩岸關係之發展造成影響外，亦備受全球矚目。馬習二人是以兩岸領導人的身份會面，其間具有重要之政治與對等意涵。兩人晤面時以「先生」互稱，使兩岸關係邁入一個嶄新階段。「馬習會」可視之為等同定調堅持兩岸和平發展路線。台海兩岸政府在馬政府執政期間共計簽署了二十三項協議，促進了兩岸間密集往來及交流，不管是在民間交流、兩岸故宮的文化交流、宗教交流、陸生赴台成為交換學生或攻讀學位、兩岸經貿交流等都可謂進入了空前規模，而這一切皆需在和平狀態的前提下方得以順利進行，因此兩岸領導人把兩岸和平視為發展基調與首要之務，此亦可謂是馬政府兩岸政策的一大突破與高峰。2015 年的「馬習會」不但創造了歷史，亦使兩岸關係邁入一個新的里程碑。「馬習會」確立了兩岸領導人之歷史定位，也成就了兩岸間和平發展的基調。

不過，不可諱言，2014 年發生的「太陽花學運」讓兩岸交流協商之成果蒙上陰影。因臺灣的年輕世代覺得「無感」甚至「反感」，進而將「反服貿」與「反中」相結合，故自然衝擊兩岸關係之發展。易言之，兩岸政府若一再地漠視台灣年輕世代的思維與認同，在年輕人漸行漸遠的兩岸現狀下，兩岸關係欲走向融合之局將甚難實現。「太陽花學運」事件亦反應到該年的臺灣「九合一大選」，2014 年 11 月的九合一地方公職選舉結果揭曉後，執政的國民黨遭受空前重創。在六都直轄市中，國民黨僅在新北市以二萬票的些微差距險勝，原先執政的台北市、桃園市及台中市均以敗選收場。而全台灣 22 個縣市長中，國民黨亦僅獲得 6 席。當時，

---

<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1119634>。

<sup>121</sup> 藍孝威，「張志軍：反服貿學運給我啟示」，中時電子報，2014 年 4 月 11 日，  
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140411000827-260102>。

「九合一大選」被視為 2016 年總統大選之前哨戰。而從結果來看，該次地方公職人員選舉，似乎演變成了國人對馬政府兩岸政策之不信任投票。

從「新功能主義」而言，兩岸頻繁的交流互動，確實可藉由經濟、交通、食安、治安等與民生密切議題上的功能性合作，進而催生其他領域的合作。但是馬政府任期之兩岸發展，卻呈現「停滯」與「進展」交替出現之況，每當政治氛圍有利於雙邊交流時，則「擴溢」結果明顯；而當主權爭議浮上檯面時，則「溢回」結果便會出現。在 2008 年國民黨重返執政後，兩岸第三波統合正式啟動並導致直航三通、陸客來台以及 ECFA 之簽訂等豐碩成果；而《兩岸服貿協議》所引發之「太陽花學運」，及執政的國民黨在其後的九合一地方公職選舉中嚴重敗選，可視為統合逆流之勢衝擊著兩岸關係。

「新功能主義」理論認為，政治菁英與利益團體之間的互動與妥協甚為重要。故為因應兩岸間菁英價值觀之相異，「民主臺灣」更應彰顯其與「威權中國」不同之國家價值。而臺灣所顯示及堅持之國家價值即為自由、民主和人權。而台灣之菁英亦應有積極建立並宣揚臺灣國家價值之共識。相對的，台灣之國家風格若形成太重視利益或物質取向，則非但不易獲得國際社會之認同，且將對國家形象造成負面影響。更甚者，設若讓大陸人民及其菁英對台灣存有「集中化」與「單純化」之觀感，此對兩岸之交流與突破亦非好事。<sup>122</sup>唯有讓台灣跟上全球主流價值體系的腳步，甚而進一步成為國際社會之典範，對大陸菁英與人民造成吸引力（attraction），並於交流過程中，對其偏好與認同造成影響及型塑，方屬上策。

---

<sup>122</sup> 石之瑜、李念祖，**規範兩岸關係**（臺北：五南，1992 年），頁 132-137。



## 第四章、蔡政府時期的兩岸關係

西元 2000 年民進黨執政，因陳水扁政府的邀請，蔡英文出任中華民國行政院大陸委員會主任委員，當時的蔡英文並未加入民進黨。後在 2004 年，蔡英文方才加入民進黨，並在 2005 年排入民進黨不分區立法委員之列，位居第六名，得以順利進入立法院。其後在 2006 年辭去立委職務，出任行政院副院長一年。

西元 2008 年總統大選，民進黨敗選而交出執政權後，蔡英文受民進黨支持者的擁護而當選民進黨主席，其後在 2010 年再次連任。

蔡英文在 2012 年以民進黨主席之姿首度代表民進黨參與總統選戰落敗。後來在 2016 年，再次參加總統大選，並當選中華民國第 14 任總統，此亦是我國有史以來首位女性元首。西元 2020 年的總統選戰中，競選並獲得連任。本章節將以蔡英文政府首任任期中的兩岸政策為主，並參考 2020 年大選前後的論述為參考。

### 第一節 蔡政府的大陸政策

西元 2016 年 1 月 16 日，民進黨總統參選人蔡英文獲得 689 萬選票，遠遠超過國民黨候選人朱立倫的 381 萬選票，當選了中華民國第 14 任總統。在總統大選開票當晚的勝選演說中，蔡英文即提出其兩岸論述為：「我們更沒有忘記，維持台海安全及兩岸關係的和平和穩定，是大家共同的期待，也是兩岸要一起努力的事。『維持現狀』，是我對台灣人民以及對國際社會的承諾，我一定說到做到。我也向大家保證，未來我處理兩岸關係，會積極溝通，不挑釁，也不會有意外。……台灣是一個民主自由的國家。這個國家偉大的地方，就在於每一個人都有做自己的權利。這個國家，保障所有國民，自由選擇的權利。在這裡，我要以總統當選人的身分，鄭重呼籲，任何人，都必須尊重這份自由。今天的選舉結果，是向世界證明，台灣人就是自由人，台灣人就是民主人。只要我當總統的一天，我會努力，讓我的國民，沒有一個人必須為他們的認同道歉。……」<sup>123</sup>在該場演說中，可發

---

<sup>123</sup> 「【全文】蔡英文勝選感言：擦乾淚水迎接臺灣新時代」，**蘋果日報**，2016 年 1 月 16 日，<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20160116/776906/>。

現蔡英文再次重申維持現狀的主張，並指明「台灣是一個民主自由的國家」、「台灣人不應該為自己的認同道歉」等立場。該言論亦多少顯示當時蔡英文雖仍然希望維持兩岸關係現狀，但也表現出對台灣主權提升的關注，展現出她與前任的馬英九政府之政策已有所差異，從蔡政府相對捍衛台灣主權的態度，可看出蔡政府更加重視台灣主權。

另外，在蔡英文的當選感言中，強調「會積極溝通、不挑釁、也不會有意外」的兩岸政策，可見其企圖以現行台灣憲政體制，加上過去兩岸協商交流的成果，及民主原則與台灣民意，作為推動兩岸關係的基礎，以台灣最新的民意和最大的共識，致力確保台海兩岸關係維持和平穩定的現狀，以創造台灣人民的最大利益和福祉。蔡英文同時強調兩岸都有責任盡最大努力，尋求一個對等尊嚴、彼此都能夠接受的互動之道，確保沒有挑釁，也沒有意外之況發生。由此可看出，在勝選之時，蔡英文一方面想要維持兩岸關係和平穩定的現狀；但另一方面，卻因加以強調台灣主權的鮮明立場，將與中共所強調的「九二共識」核心意涵產生碰撞，難以形成對話。

迄於 2016 年的「520」就職演說，蔡英文提及：「新政府會依據中華民國憲法、兩岸人民關係條例及其他相關法律，處理兩岸事務。」、「1992 年兩岸兩會會談的歷史事實與求同存異的共同認知，這是歷史事實。」、「兩岸過去二十多年來協商和交流互動的成果。」<sup>124</sup>從前述之蔡英文所發表言論顯示，顯見 2016 年的「520」後，雖是民進黨政府執政，然其至少是希望在既有政治基礎上持續和平穩定推展兩岸關係，而不欲另加以節外生枝的。所謂政治基礎，蔡英文強調包含四項關鍵元素：「(兩岸)的既有政治基礎，包含幾個關鍵元素，第一，1992 年兩岸兩會會談的歷史事實與求同存異的共同認知，這是歷史事實；第二，中華民國現行憲政體制；第三，兩岸過去二十多年來協商和

---

<sup>124</sup> 「中華民國第 14 任總統蔡英文女士就職演說」，中華民國總統府網站，2016 年 5 月 20 日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/20444>。

交流互動的成果；第四，台灣民主原則及普遍民意。」<sup>125</sup>

根據 2016 年的蔡英文就職演說可歸結出幾個重點：首先，在論述中強調「憲法」，其於 520 就職演說中曾多達五次提到「中華民國」、兩次提到「中華民國憲法」，並宣示她是「依照中華民國憲法當選」，並且「有責任捍衛中華民國的主權和領土。」其中特別強調「依據中華民國憲法、兩岸人民關係條例及其他相關法律，處理兩岸事務」，顯示出蔡英文就職初期，對於兩岸關係的定位可能偏向於謝長廷曾提出的「憲法一中」或國民黨於 2012 年曾提倡的「一國兩區」。

126

第二個重點是蔡英文希望能「維持兩岸現有對話機制」。換言之，希望能維持馬政府時期的兩岸兩會談判協商機制、國台辦與陸委會之間的溝通聯絡機制。同時要在「中華民國憲法」架構與「兩岸人民關係條例」下進行互動。在其就職演說中明確表示，「1992 年兩岸兩會秉持相互諒解、求同存異的政治思維，進行溝通協商，達成若干的共同認知與諒解，我尊重這個歷史事實」<sup>127</sup>，強調中華民國政府將在既有之政治基礎及事實上，持續針對兩岸關係和平穩定發展之事宜，進行推動，並將根據「中華民國憲法」、「兩岸人民關係條例」和其他相關法律，處理兩岸事務。

第三個重點是蔡英文希望兩岸對話可以不要止於「國共」之間，而是要開闢民進黨與共產黨的對話機制。因此，她建議兩岸執政黨，都應該「要放下歷史包袱，展開良性對話，以造福兩岸人民。」<sup>128</sup>

最後，在蔡英文過去最在乎的兩岸經貿議題方面，她拋出了「兩岸區域合作

---

<sup>125</sup> 同前註。

<sup>126</sup> 「會胡錦濤 吳伯雄：兩岸『一國兩區』」，*蘋果日報*，2012 年 03 月 23 日。  
<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20120323/34109439>。

<sup>127</sup> 「【全文】蔡英文勝選感言：擦乾淚水迎接臺灣新時代」，*蘋果日報*，2016 年 1 月 16 日，  
<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20160116/776906/>。

<sup>128</sup> 同前註。

論」<sup>129</sup>，希望兩岸能夠就共同參與區域發展等相關議題，坦誠交換意見，尋求各種合作的可能性。

綜前所述，一方面可看出蔡英文並未對所謂的「九二共識」有所讓步，但另一方面卻仍有意維持兩岸間的對話與和平。故對「九二共識」雖未公開承認，但亦未加以否認。另外，她也迴避了台獨議題，並沒有公開支持台獨言論，就蔡政府的立場而言，這已算是對中共先釋出了相當的善意，希望兩岸關係能維持馬政府以來的現狀。

歸納蔡英文剛上任時的兩岸政策，乃是先確定台灣自由、民主的成果，同時維護台灣人民的自由。在兩岸關係方面，則是希望能維持現狀與在「既有政治基礎」下維持兩岸交流，並且希望兩岸關係應是在對等、公平的情況下加以對話，以 1992 年兩岸兩會會談的歷史事實，及雙方求同存異的共同認知為主，強調中華民國現行憲政體制，承認兩岸過去協商和交流互動的成果，且要尊重台灣的民主原則、普遍民意。而蔡政府的底線則是無法接受「九二共識、兩岸同屬一中」的論點，亦不會處理「臺獨黨綱」議題。

西元 2016 年 10 月 10 日，蔡英文進行上任後之首次國慶演說，其主題為《堅定向前，讓國家因改革而偉大》。延續 520 就職演說之基調，期盼建立一致、可預期及持續性兩岸關係的立場，並強調新「四不」主義，提出「承諾不會改變、善意不會改變、不會在壓力下屈服，更不會走向對抗的老路」<sup>130</sup>的「新四不主義」；其於國慶演說中並呼籲中共，「正視中華民國存在的事實，正視台灣人民對民主制度的堅定信仰。」<sup>131</sup>

由於蔡英文在上任後的首次國慶演說中，並未提及具有「一中原則」核心意涵的「九二共識」，故其後中共國台辦強硬表態，其發言人安峰山以「三

<sup>129</sup> 倪永傑，「觀點：520 後兩岸關係恐趨螺旋下沉」，BBC NEWS 中文，2016 年 5 月 23 日，[https://www.bbc.com/zhongwen/trad/taiwan\\_letters/2016/05/160523\\_taiwan\\_china\\_520](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/taiwan_letters/2016/05/160523_taiwan_china_520)。

<sup>130</sup> 「蔡英文：中國應正視中華民國存在事實」，自由時報，2016 年 10 月 10 日，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1851522>。

<sup>131</sup> 同前註。

不」回應蔡英文「四不」。國台辦表示：「我們重申，推動兩岸關係在『九二共識』基礎上改善和發展的真誠善意不會改變；為台海謀和平、為同胞謀福祉、為民族謀復興的莊嚴承諾不會放棄；堅決反對和遏制台獨分裂行徑的堅強意志不會動搖。」<sup>132</sup>並且宣示是否承認「九二共識」，乃是檢驗台灣領導人是否具有善意的試金石。甚至強調：「歷史潮流，浩浩蕩蕩，順之者昌，逆之者亡。有祖國大陸的繁榮進步做基礎，有十三億多中國人民的強大民意作後盾，沒有任何力量能夠阻擋國家統一和民族復興的歷史步伐。」<sup>133</sup>

對此，我們除可看出中共國台辦對於「九二共識」立場極其堅定外；於蔡政府方面，從其 2016 年 5 月上任後至該年的國慶演說，對於「九二共識」的談話則一在顯示其對「一中立場」之迴避。甚至為了避免落入所謂的「一中框架」，蔡政府極力維持「維持現狀」的路線。

若試將蔡英文於 2016 年剛當選總統時所主張的「維持現狀」，拿來對比民進黨內獨派的主張，可發現蔡英文兩岸關係之立場轉變。然而，蔡英文在兩岸關係方面提倡「維持現狀」的說法，並未獲得中共的理睬，中共依然如舊堅持「九二共識下的一個中國原則」才是兩岸交往的基石。該討論留至後節再繼續深入。

到了 2020 年第 15 任總統大選，尋求連任的蔡英文以 817 萬票對上 552 萬票，用 265 萬張票的差距大勝對手韓國瑜，成功連任中華民國第 15 任總統。蔡英文且成為我國民選總統史上最高得票數的總統，其 817 萬得票數，甚至超越了前總統馬英九在 2008 年所獲得的 765 萬票。

蔡英文在連任後的勝選之夜，向中共當局拋出了「和平、對等、民主、對話」四原則。並說：「這三年多來，政府緊守著主權的底線，但也願意和中國維持健康的交往。面對中國的文攻武嚇，我們保持不挑釁、不冒進的態度，讓兩岸之間沒有釀成嚴重的衝突。然而，中國對台灣節節進逼，並提出『一國兩制台灣方案』，

---

<sup>132</sup> 陳柏廷，「回應雙十演說『新四不』 陸喊三不 籲小英勿走邪路」，中時電子報，2016 年 10 月 10 日，<https://reurl.cc/4Rq5D2>。

<sup>133</sup> 同前註。

要台灣在主權上讓步，吞下我們無法接受的條件；面對中國試圖片面改變台海現狀，台灣別無選擇，我們必須持續強化民主防衛機制，並且建立足以保衛台海安全的國防力量。我要特別強調，我為兩岸關係和平穩定所做的承諾，不會改變。但兩岸雙方都有責任，致力於確保台海的和平穩定。今天，我要再次誠懇呼籲對岸當局，『和平、對等、民主、對話』，這八個字是兩岸要重啟良性互動、長久穩定發展的關鍵，也是能夠讓兩岸人民拉近距離、互惠互利的唯一途徑。和平，就是對岸必須放棄對台灣的武力威脅。對等，就是雙方都互不否認彼此存在的事實。民主，就是台灣的前途要由兩千三百萬人決定。對話，就是雙方能坐下來談未來關係的發展。」<sup>134</sup>

在上述演說中，可看出蔡政府首先強調了第一任任期期間，其所努力維持的「台灣主權」底線，且表示不反對與中國展開互動，但也提及蔡政府因第一任任期的路線並不為中共所接受，故中共乃持續有各類文攻武嚇之動作。但蔡政府始終秉持不主動挑釁的立場，其行動依據皆屬國與國之間的發展，並再次強調了以台灣兩千三百萬人的主權為首重的立場。

回顧 2016 年 5 月的蔡英文總統就職演說 對所謂的兩岸之間「政治基礎」，蔡英文詮釋為「1992 年兩岸兩會秉持相互諒解、求同存異的政治思維，進行溝通協商，達成若干的共同認知與諒解」，避免重蹈馬政府「九二共識」的一中爭議，又希望能在「九二議題」這基礎上，繼續維繫兩岸的對話空間。到了該年 10 月的國慶演說，重申承諾與善意不變的「維持現狀」基本態度。但中共方面則是越來越緊縮，同時不給模糊空間，甚至一再加強促統壓力，讓台灣不斷面對施壓。蔡英文則以「中華民國台灣」，與「中華民國」、「台灣」等交互使用，極力避免國名陷入一中的模糊地帶。2019 年初，蔡英文進行的新年談話中，即以「台灣安全」為兩岸議題的主軸，包括強化「民主防護網」

---

<sup>134</sup> 楊淳卉，「勝選感言全文 蔡英文：無論投給誰都是民主價值的實踐」，自由時報，2020 年 01 月 11 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3037552>。

<sup>135</sup>之概念。由此可知蔡英文政府在企圖強化台灣主體，明確與中共區隔。但此舉並非想要製造雙方之對抗，其目的是欲保持對等主權，希望得以建立雙方對話空間，避免我方落入矮化、邊緣化的困境。

表 4-1-1 蔡總統兩岸定位說法（2016 年 5 月 20 日至 2020 年 1 月 14 日）

2016 年 05 月 20 日	第十四任總統就職演說
▲兩岸的兩個執政黨應展開良性對話。尊重 1992 年兩岸兩會求同存異的歷史事實。	
2016 年 10 月 10 日	國慶大會演說
▲以承諾不變、善意不變、不在壓力下屈服、不走回對抗老路為「維持現狀」的基本態度。	
2017 年 10 月 10 日	國慶大會演說
▲兩岸領導人應該努力共同尋求兩岸互動新模式，奠定可長可久的兩岸和平穩定關係。	
2018 年 10 月 10 日	國慶大會演說
▲外在力量企圖單方面改變台海現狀作法，不可能被台灣人民接受。	
2019 年 01 月 01 日	新年談話
▲兩岸政治議題不該以片面的主張強迫我方接受；兩岸政治對話必須有台灣人民的參與和監督。	
2019 年 10 月 10 日	國慶大會演說
▲「中華民國台灣」六字是社會最大共識。拒絕中國的「一國兩制」是台灣人民最大的共識。	
2020 年 01 月 01 日	新年談話
▲呼籲中國政府正視中華民國存在等「四個必須」。向國人訴求中國利用「九二共識」掏空中華民國等「四個認知」。	
2020 年 01 月 11 日	連任勝選記者會談話
▲呼籲對岸當局「和平、對等、民主、對話」這八字是兩岸重啟良性互動、長久穩動發展的關鍵。	
2020 年 01 月 14 日	接受 BBC 專訪
▲我們已是獨立國家，稱為中華民國台灣。維持現狀的政策沒有改變是對中國的善意。	

資料來源：作者根據 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1346643> 自行製作。

## 壹 蔡政府政策藍圖

第三章探討了馬政府執政 8 年之對中共政策，其台海和平與兩岸關係是建立在「九二共識」的基礎上。就「九二共識」的內涵而言，中共認定是「兩岸同屬一中」；馬政府則主張所謂的「一中各表」，強調台海兩岸關係應堅守對等協商、不損及中華民國尊嚴之原則。

蔡英文的兩岸政策藍圖，是建立中華民國現行憲政體制下，依循普遍民意，承認過去 20 多年來的協商成果，「維持現狀，就是台灣的主流民意。維持台海和平以及兩岸關係的穩定與發展，是各方共同的期待，但這不是單方面的責任，兩

<sup>135</sup> 「總統 2019 新年談話」，中華民國總統府網站，2019 年 01 月 01 日，  
<https://www.president.gov.tw/NEWS/23999>。

岸都要一起努力，來建立一致性、可預測、可持續的兩岸關係。在 1992 年，兩岸兩會秉持相互諒解、求同存異的政治思維進行溝通協商，達成了若干的共同認知與諒解，我理解和尊重這個歷史事實。我也覺得，92 年之後廿多年來雙方交流、協商所累積形成的現狀及成果，兩岸都應該共同去珍惜與維護，在這個基本事實與既有政治基礎上，持續推動兩岸關係的和平穩定與發展。」<sup>136</sup>，並希望尋求雙方對等尊嚴，持續推動兩岸關係和平穩定發展，政策核心是希望建立具一致性、可預測、且可持續的兩岸關係，確保沒有挑釁、沒有意外；建立台灣內部的廣泛共識，也就是維持現狀；領導人決策必須考量社會共識、超越政黨主張；推動《兩岸協議監督條例》，建立周全規範，強化民主機制，利益公平共享。

由前述可知，蔡英文政府的政策是欲立基於台灣主權之上，釐清國家定位，甚至要連結全球，修好與美國、日本等之國際關係。換言之，蔡英文政府欲透過實際的參與國際互動，藉國與國的交流來實質強化台灣之國際地位，且認為此舉比維持和中共的關係更加重要。因此，中共在 2016 年後亦透過外交挖角，致令我國之邦交國大減。但雖如此，即便失去不少邦交國，蔡英文政府仍認為實質外交關係比名目外交關係更加重要。

陳水扁執政時期，蔡英文曾擔任四年的陸委會主委，在其任內並完成《兩岸人民關係條例》幅度最大的修法工作，且用半年的時間開放小三通。2005 年起，扁政府甚且還陸續完成了兩岸春節包機直航、台港及台澳航權的談判。相較於馬英九政府而言，在民進黨首度執政的陳水扁時代，民、共雙方並無絲毫互信基礎之背景下，兩岸交流的推進確有相當進展。

從以上諸多分析來看，蔡英文第一任之兩岸關係主張即是所謂的「維持現狀」。其實，早在 2016 總統大選前，蔡英文即已拋出「維持現狀」的看法。對此，美國國務院的回應是：「我們歡迎台海兩岸一直以來採取降低緊張與改

---

<sup>136</sup> 鄒景雯，「蔡英文：九二歷史事實 推動兩岸關係」，自由時報，2016 年 01 月 21 日，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/951154>。



善兩岸關係的措施，我們鼓勵北京和台北當局持續他們建設性的對話，這些對話已為兩岸關係帶來顯着改善。」<sup>137</sup>。又或者在 2015 年 5 月底，蔡英文出訪美國時，便曾先以投書媒體的方式，再藉由到美國戰略暨國際研究中心的場合，進一步深化她的兩岸論述：「在中華民國現行憲政體制下，依循普遍民意，持續推動兩岸關係的和平穩定發展」；「兩岸之間應該珍惜並維護二十多年來協商和交流互動所累積的成果。我將在這個堅實基礎上，持續推動兩岸關係的和平穩定發展。」<sup>138</sup>。蔡英文之拋出台海兩岸「維持現狀」說，就外界來看，或許有相對較為保守之評，但無可諱言此亦屬慎重、沉穩之舉，既可維持民進黨堅持「台灣是一個獨立國家」的一貫立場，也讓美、中兩國皆有可加以各自詮釋之迴旋空間，無須擔心被捲入台灣的政爭。

在 2016 年的總統大選結束後，蔡英文在十月接受日本《讀賣新聞》專訪，便進一步提到：「但是，在這段期間以來我們看到中國大陸，又好像回到過去這種用對臺灣施加壓力來取得政治立場上的前進，這種做法，我們覺得對雙方來講都不會是一件雙贏的事情。所以我近來也講，第一，對於處理兩岸的關係，我們在 520 所做的承諾是不會改變的，也就是我們會維持現狀。第二，我們的善意也不會改變，我們是帶著善意來面對中國大陸，也希望共同來解決我們所面臨的一些問題。第三，我們也想提醒中國大陸，臺灣跟臺灣人不會在壓力底下屈服。第四，我也再一次說明，我們不想回到過去那種對抗的關係，我們希望的是一種和平，而且相互合作、共同解決問題的一個關係。」<sup>139</sup>由此可看出在面對外媒時，蔡英文抓緊透過外媒向國際發聲的機會，強調台灣並非主動製造問題的一方，且我們仍持續不斷地努力對中共釋出善意。然中共為了堅持其一貫所主張的「一中立場」，反而

---

<sup>137</sup> 鄭崇生，「美國務院：歡迎兩岸採措施降低緊張」，**奇摩新聞**，2015 年 04 月 09 日，<https://reurl.cc/8Gz494>。

<sup>138</sup> 陳慧萍，「蔡英文：中華民國憲政體制下 推動兩岸關係」，**自由時報**，2015 年 06 月 04 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1338361>。

<sup>139</sup> 「總統接受日本《讀賣新聞》專訪問答全文」，**中華民國總統府網站**，2016 年 10 月 07 日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/20765>。

處處對台灣施壓，但在蔡政府領導下的台灣，會努力尋找國際空間，不放棄對談機會，亦不會屈就於中共的壓力。

西元 2020 年，蔡英文在連任勝選之夜，向中共當局拋出「和平、對等、對話」<sup>140</sup>四個原則，表示三年多來，政府謹守主權底線，也和中國健康交往，中國文攻武嚇，維持不挑釁、不冒進，讓兩岸之間沒有高度的衝突。台灣大美國國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）第一時間發表聲明，祝賀蔡英文在總統選成功連任，並讚揚台灣再次展現「強健民主體制的力量」。美國國務院聲明還認可了蔡英文在台美、兩岸關係上的相關政績。讚揚她在「持續壓力面前，維持兩岸穩定的貢獻」。<sup>141</sup>。由此可看出，蔡英文在兩岸政策上有個很重要的特質，就是在不挑釁、不衝突的原則下，維持善意不變，希望兩岸有對談的機會，但也堅持台灣的自由、民主。而從美方的聲明來看，可看出世界多國皆認為蔡英文採取之維持現狀的兩岸態度是合理的，同時還堅持住自由民主與主權。

## 貳 蔡政府與九二共識

回顧蔡英文政府的發言，可以發現對於「九二共識」，蔡英文的闡述強調 1992 年的兩岸兩會會談是歷史事實，雙方的認知是求同存異。在中華民國憲政體制基礎上，累積了二十多年的交流互動成果，但有一點最重要的原則，便是不能脫離民主原則與臺灣普遍民意。中共外交部長王毅曾說，「期待台灣新的執政者在 520 後以自己的方式，表明願意繼續推動兩岸關係和平發展，願意接受他們自己憲法所規定的『大陸、台灣同屬一個中國』。」<sup>142</sup>。由此可知，中共似乎有意透過憲法一中，來架構兩岸同屬一中的基礎。

<sup>140</sup> 楊淳卉，「蔡總統籲北京『和平、對等、民主、對話』 理解臺灣政府不會屈服」，自由時報，2020 年 01 月 11 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3037507>。

<sup>141</sup> 「美國務卿祝賀蔡總統連任 外交部：彰顯臺美關係」，聯合新聞網，2020 年 01 月 12 日，<https://udn.com/news/story/12702/4283092>。

<sup>142</sup> 顏振凱，「王毅期待『臺灣新執政者』推動兩岸和平，民進黨：將以人民利益為依歸」，風傳媒，2016 年 02 月 26 日，<https://www.storm.mg/article/83390>。

西元 2016 年，蔡英文在其首次當選的就職演說中，強調：「兩岸之間的對話與溝通，我們也將努力維持現有的機制。1992 年兩岸兩會秉持相互諒解、求同存異的政治思維，進行溝通協商，達成若干的共同認知與諒解，我尊重這個歷史事實。92 年之後，二十多年來雙方交流、協商所累積形成的現狀與成果，兩岸都應該共同珍惜與維護，並在這個既有的事實與政治基礎上，持續推動兩岸關係和平穩定發展；新政府會依據中華民國憲法、兩岸人民關係條例及其他相關法律，處理兩岸事務。兩岸的兩個執政黨應該要放下歷史包袱，展開良性對話，造福兩岸人民。」<sup>143</sup>

中共國台辦在西元 2016 年蔡英文就職演講後發表聲明，「九二共識明確界定了兩岸關係的根本性質，表明大陸與臺灣同屬一個中國、兩岸不是國與國關係」、「九二共識經過兩岸雙方明確授權認可，得到兩岸領導人共同確認，是兩岸關係和平發展的基石」、「但是，在兩岸同胞最關切的兩岸關係性質這一根本問題上採取模糊態度，沒有明確承認九二共識和認同其核心意涵，沒有提出確保兩岸關係和平穩定發展的具體辦法。這是一份沒有完成的答卷。」<sup>144</sup>

綜上所述，可知蔡政府仍未放棄建立在以往努力基礎上的雙方對話空間，但堅持台海兩岸雙方政府若要溝通，則需以國與國間的立場對話；然對照中共國台辦的歷來發言來看，中共乃企圖將台灣框在所謂的「一中」之下，強調的是雙方並非國與國之關係，兩岸之間且無任何模糊空間。換言之，若欲對話，便是在「一個中國」底下對話。

蔡英文在其就職演說中，並未提及中共方面最希望聽到的關鍵詞：即遵守「九二共識」的承諾。她提出處理兩岸關係的政治基礎：第一，1992 年兩岸兩會會談的歷史事實與求同存異的共同認知，這是歷史事實；第二，中華民國現行憲政體

---

<sup>143</sup> 「《520 就職演說全文》 蔡英文：願與對岸持續對談」，自由時報，2016 年 05 月 20 日。

<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1702617>。

<sup>144</sup> 「臺灣領導人未明確承認九二共識“是一份沒有完成的答卷”-- 國臺辦」，路透社 Reuters，2016 年 05 月 20 日，<https://www.reuters.com/article/taiwan-relation-idCNKCS0YB0U7>。

制；第三，兩岸過去二十多年來協商和交流互動的成果；第四，台灣民主原則及普遍民意。從字面上看，「九二共識」降級成為「九二會談」，且此一「歷史事實」也僅是兩岸合作政治基礎的關鍵元素之一，而非唯一，不具備涵蓋一切的效力。也因此國台辦的反應意在表示與警告「台獨」，其中特別強調：「今天，我們捍衛國家主權和領土完整決心未變，能力更強，將堅決遏制任何形式的『台獨』分裂行徑和圖謀。」<sup>145</sup>。國台辦的官方聲明將蔡英文的演說定調為「一份沒有完成的答卷」。另外，中共新華社的用詞則顯得更加強硬，新華社評論直接點題，把認同「九二共識」和接受「一中原則」劃上等號，稱該政治基礎是台灣執政當局繞不過去的「必答題」，亦是考驗台灣新總統善意和誠意的「試金石」。易言之，就中共的強硬態度來看，若台灣的蔡英文政府不承認「九二共識」，則不論是台灣陸委會與中共國台辦之兩岸聯繫溝通機制，抑或是台灣海基會和中共海協會之兩岸協商聯繫機制，都將很難再加維繫。

正是因為當時雙方的缺乏政治互信，故於 2016 年的 520 後，國台辦與陸委會的首長熱線中斷，溝通聯繫機制停擺。海基會與大陸海協會的各項協商亦皆暫停，台海兩岸的溝通，自此陷入僵局。期間中共國台辦及其諸多學者，多次透過媒體重申，回歸「九二共識」及「一中核心」意涵的重要性。蔡英文及其陸委會則多次強調，已展現最大善意，故兩岸政府間乃呈各執一詞的狀態。

西元 2016 年，在蔡英文政府上台後，兩岸政府亦開始於國際事務上進行冷對抗。例如 2016 年 5 月底的世界衛生組織 WHO 大會，其邀請函上便註明是基於《聯合國 2758 號決議文》，強調在一中原則下做出邀請台灣之安排；2016 年 9 月的國際民航組織 ICAO 大會，在中共的施壓下，台灣乃遭到封殺而無法參與；2016 年 11 月召開的國際刑警組織大會，未接受台灣以觀察員身

---

<sup>145</sup> 同前註。

分申請，台灣的國際參與行動乃再次碰壁。

西元 2016 年年底，川普當選美國總統後，該年 12 月 2 日，蔡英文便與川普直接通電，此舉打破了三十七年來的慣例，為兩岸關係再添波瀾。中共稱此為台灣搞的小動作，但之後，川普在推特上公開質疑大陸的「一中原則」。該年 12 月 21 日，中共外交部率先發佈新聞稿，宣稱位於非洲的聖多美普林西比與台灣斷交，但彼時，中共並未立即與該國建交，僅是讚賞聖國回到「一個中國」原則的正確軌道。聖國與台斷交，可視為中共對挖角台灣邦交國，正式開了第一槍。之後，關於肯亞電信詐欺案的台籍嫌犯處置事件、WHA 年會邀請函等國際事務的持續施壓，皆可看出中共意在逼壓台灣的蔡英文政府承認「一個中國」的原則。

蔡英文在其首任任期的執政之初，原先是對中共釋出部分善意，然因不承認「九二共識」，故遲遲無法獲得中共之正面回應。故在 2016 年 9 月，蔡英文時以「民進黨主席」的身份昭告全體黨員，必須「要力抗中國的壓力」<sup>146</sup>，此亦得以看出其時蔡英文已決心要以較為強硬之態度來處理一直未見改善的兩岸僵局。2016 年年終，蔡英文總統在與媒體記者茶敘時，更進一步提出「北京當局正一步步地退回對台灣分化、打壓，甚至威脅、恫嚇的老路」<sup>147</sup>的話語。2017 年 4 月底，蔡英文即將就職屆滿一週年之際，她接受《路透社》專訪時便提及「我們感受不到對岸有這個決心要讓兩岸關係往前走，反而被他們傳統的思考跟官僚的體制所牽絆。」<sup>148</sup>，此皆可看出蔡英文不願意對承認「九二共識」作出讓步的想法。

西元 2017 年 5 月 19 日，蔡英文以發表「執政週年談話」的方式取代演講或文告。其中關於兩岸關係的論述節錄如下：「...第四，在促進區域的和平穩定發展，

---

<sup>146</sup> 「全文／致黨員公開信 蔡英文：我們要力抗中國的壓力」，三立新聞網，2016 年 09 月 30 日，<http://www.setn.com/News.aspx?NewsID=185987>。

<sup>147</sup> 「年終談話全文/蔡英文談兩岸關係 北京退回恫嚇老路」，三立新聞網，2016 年 12 月 31 日。<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20170101/37505293>。

<sup>148</sup> 「總統接受『路透社』(Reuters)專訪」，中華民國總統府網站，2017 年 04 月 27 日，<https://www.president.gov.tw/News/21258>。

並妥善處理兩岸關係方面，『維持現狀』就是我們的主張。我所做的承諾，從來沒有任何改變。這是一個新的時代，因為臺灣人民希望它是一個新的時代。我盼望對岸的領導人，能夠正確解讀去年選舉的意義，以及從去年開始，台灣不斷釋出的善意。舊的問卷應該讓它過去，新的問卷上頭有新的題目。兩岸領導人如何共同來維持兩岸的和平與繁榮，這才是新的課題。...」<sup>149</sup>。從蔡英文的「執政週年談話」內容來看，她提出了「新時代、新問卷、新課題」之兩岸關係互動新主張，希望中共能夠拋棄過去與「國民黨政府」建立的「九二共識」，進而與目前執政的民進黨政府建立「兩岸互動新共識」。此外，蔡英文並強調過去一年來，台灣與民進黨政府不斷釋出善意的舉動，但卻被中共政權所漠視。此亦可看出與 2016 年的總統就職演說相較，蔡英文在其上任一年後，對兩岸關係逐漸從「期待」、「無奈」到「失望」的轉折。

但對於蔡英文提出的「新時代、新問卷、新課題」的新兩岸關係解讀，中共依然不給予正面回應。大陸國台辦發言人安峰山在蔡英文發表「執政週年談話」當天回應媒體時表示：「過去一年，台海形勢發生重大變化，兩岸關係日趨緊張，和平發展成果流失，同胞切身利益受損。這種局面完全是民進黨當局一手造成的。民進黨當局不承認『九二共識』，不認同兩岸同屬一個中國，迴避兩岸關係根本性質這一核心問題，損毀了兩岸政治之共同基礎，破壞了兩岸關係和平發展的良好勢頭。...在兩岸關係性質這一事關兩岸同胞前途命運的原則問題上，沒有任何模糊的空間。大陸和臺灣同屬一個中國的事實不容改變，國際社會普遍堅持的一個中國原則不容挑戰。我們將堅定堅持一個中國原則，堅決維護『九二共識』政治基礎，絕不容忍任何形式的『台獨』分裂。兩岸同胞要攜起手來，捍衛基礎，遏制『台獨』，維護和平發展成果，增進同胞親情福祉，共創中華民族偉大復興的光明前景。」<sup>150</sup>由此可看出，

---

<sup>149</sup> 李修慧，「蔡英文就職週年談話：我不是獨斷獨行，只是改革意志堅定」，**關鍵評論網**，2017 年 05 月 19 日，網址：<https://www.thenewslens.com/article/68672>。

<sup>150</sup> 「國臺辦：兩岸關係性質無模糊空間 絕不容忍“臺獨”」，**中國新聞網**，2017 年 05 月 19 日，

安峰山立場之強硬，並將台海兩岸雙方政府斷絕溝通的責任完全歸咎於蔡政府之不承認「九二共識」及「一中原則」。也因為如此，導致破壞了雙方長久以來相互往來之政治基礎。相較於馬英九政府，中共可謂是已完全不予蔡政府迴避之空間，要逼迫蔡政府直接面對「一個中國」原則。

中共國台辦直接無視蔡英文所提出的「新時代、新問卷、新課題」觀點，除再次重申「九二共識」的重要性外，並首次公開提到「不能容忍」任何形式的「台獨分裂」。從國台辦的反應不難看出，蔡英文總統希望兩岸能夠創造「民、共新共識」之希望已然破滅，並且中共已然認定蔡英文政府遲遲不願意承認「九二共識」的行為，其實隱含著「支持台獨」之理念，並利用拖延時間的方式來助長台灣內部的台獨勢力。

中共國台辦表示，中共從現在到十九大後，對台會採取「嚴打作法」，主要原因在於蔡英文就職一週年，並未說出任何正面承認「九二共識」的話，蔡英文所提出的「三新說」亦讓中共無法接受，並且形同告別了回答「未完成的答卷」，因此中共在台灣國際參與及外交空間上，給予嚴厲打擊。<sup>151</sup>

西元 2017 年，中共十九大落幕。習近平政權的對台政策藍圖亦清楚揭示：「必須繼續堅持『和平統一、一國兩制』方針，推動兩岸關係和平發展，推進祖國和平統一進程。我們秉持『兩岸一家親』理念，尊重台灣現有的社會制度和台灣同胞生活方式，願意率先同台灣同胞分享大陸發展的機遇。我們將推動兩岸同胞共同弘揚中華文化，促進心靈契合。我們有堅定的意志、充分的信心、足夠的能力挫敗任何形式的「台獨」分裂圖謀。」<sup>152</sup>。習近平的談話可謂軟中帶硬，將突破兩岸僵局的球丟回給台灣的蔡英文政府。

針對前述之習近平談話，蔡英文如何回應呢？她在兩岸交流卅年研討會中提

---

<http://www.chinanews.com/tw/2017/05-19/8229220.shtml>。

<sup>151</sup> 陳君碩，「蔡就職周年談話無正面回應 我外交與國際參與陷困境！陸收回答卷 對臺改採嚴打政策」，**中時電子報**，2017 年 07 月 11 日，<https://reurl.cc/9Exz7x>。

<sup>152</sup> 李靖棠，「中共十九大開幕 習近平報告全文概要」，**中時電子報**，2017 年 10 月 18 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20171018004722-260409?chdtv>。

出「放下歷史包袱、展開良性對話、現在正是改變契機。」<sup>153</sup>的回覆，強調「善意不變、承諾不變、不會走回對抗的老路，也不會在壓力下屈服」，重申蔡英文當局已展現最大之誠意，也尊重過去兩岸協商的歷史事實，呼籲兩岸關係要穩定發展，雙方的執政黨必須有所互動和交往，增進相互了解，並消除敵對與戰爭的恐懼。

迄於 2019 年台灣大選前夕，蔡英文正在挑戰連任之路。習近平在中共「告台灣同胞書」發表四十週年紀念會上作出表示：「70 年來，我們秉持求同存異精神，推動兩岸雙方在一個中國原則基礎上達成『海峽兩岸同屬一個中國，共同努力謀求國家統一』的『九二共識』」、「堅持一個中國原則，兩岸關係就能改善和發展，台灣同胞就能受益。背離一個中國原則，就會導致兩岸關係緊張動盪，損害台灣同胞切身利益」、「台灣前途在於國家統一，台灣同胞福祉繫於民族復興」、「不承諾放棄使用武力，保留採取一切必要措施的選項，針對的是外部勢力干涉和極少數『台獨分裂分子及其分裂活動』，絕非針對台灣民眾，兩岸同胞要共謀和平、共護和平、共用和平。」<sup>154</sup>習近平在《告台灣同胞書》裡重申「武力統一」是可能選項，態度甚為明白且強烈。從習近平的演講亦可看出，其所認知的「九二共識」實質內涵幾等同於「一國兩制」，此亦將中國國民黨向來在台灣所宣稱的「一中各表」灰色空間完全抹除。習近平之演講最終以「共謀和平」、「共護和平」、「共享和平」等三個和平字眼作結。

回到「九二共識」的核心內容來看，最重要之處在於「一個中國，各自表述」的論點。正因為有「各自表述」，方才有運作之空間。依台灣立場與解釋而言，雖很少單純提及「一中」概念，然所謂的「一中」即指中華民國；

---

<sup>153</sup>「回應中共 19 大 蔡英文：兩岸應放下歷史包袱展開良性對話」，**臺灣好新聞**，2017 年 10 月 26 日，<https://reurl.cc/1xMQvG>。

<sup>154</sup>「習近平定調九二共識 內涵新增國家統一目標」，**中央社**，2019 年 01 月 02 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201901020092.aspx>。



依中共立場與解釋而言，任何時候皆在強化「一中」，當然，中共所謂的「一中」，是指中華人民共和國。台灣在馬英九政府執政八年時期，「九二共識」的功能可謂發揮到極致，它為兩岸達成一系列重大協議，包括兩岸三通、馬英九與習近平在新加坡舉行的「馬習會」等。

蔡英文在其首任任期時表示：「1992年兩岸兩會秉持相互諒解、求同存異的政治思維，進行溝通協商，達成若乾的共同認知與諒解，我尊重這個歷史事實。」這應被視為是蔡英文當時所作的最大讓步。蔡英文與民進黨政府不承認「九二共識」，是為了避開其中的「一中」陷阱，再加上「九二共識」與民進黨的意志相悖。而蔡英文執政以來，對此一直採取謹慎態度，亦可顯示出她非常明白若對「九二共識」表態，將會引發重大的震動。然而，蔡英文的謹慎並未換來中共方面的善意。習近平在2019年的對台講話，則明確提出了「一國兩制」的內容，此亦讓蔡英文找到了反擊的機會和空間，她說，台灣拒絕「九二共識」，反對「一國兩制」。蔡英文打出民主社會的旗號，指中共不能向一個民選政府強加自己的意願，欲和台灣協商則無法繞過民選政府。蔡英文並訴諸於國際，強調中共打壓台灣，呼籲國際協助捍衛台灣民主與國際社會應嚴肅正視區域間正在發生的變化，中共當局所言的「中國夢」沒有民主與自由，用獨裁對抗自由，違反普世價值，已經對國際秩序帶來嚴重威脅。蔡英文並強調，台灣正站在守護民主自由的第一線，這一代台灣人之歷史使命，便是要維持台灣民主不受威脅，因為面對霸凌者，越是怯弱，他們會越囂張。<sup>155</sup>她且明確地表示反對習近平「對台講話」的內容。無可諱言，蔡英文在競選連任期間對北京的強硬態度獲得熱烈迴響，甚至導致其人氣飆漲。

### 叁 蔡政府兩岸經濟政策

蔡英文的第一任就職演說與兩岸經貿相關部分：「新政府將打造一個以創新、就業、分配為核心價值，追求永續發展的新經濟模式。改革的第一步，就是強化

---

<sup>155</sup> 陳民峰，「蔡英文向哈斯重申臺灣絕不接受九二共識這是臺灣共識」，法廣新聞網，2019年01月21日，<https://reurl.cc/qdozDy>。

經濟的活力與自主性，加強和全球及區域的連結，積極參與多邊及雙邊經濟合作及自由貿易談判，包括 TPP、RCEP 等。並且，推動南向政策，提升對外經濟的格局及多元性，告別以往過於依賴單一市場的現象。臺灣現階段的經濟發展，和區域中許多國家高度關聯和互補。如果將打造經濟發展新模式的努力，透過和亞洲、乃至亞太區域的國家合作，共同形塑未來的發展策略，不但可以為區域的經濟創新、結構調整和永續發展，做出積極的貢獻，更可以和區域內的成員，建立緊密的『經濟共同體』意識。<sup>156</sup>不過，從馬英九任內開始，兩岸經濟便已形成高度相互依存結構，雙方政治的良性互動即是台灣經濟發展的必要條件。易言之，兩岸關係不好，台灣經濟亦甚難有起色。馬英九執政後期，其時在野的民進黨刻意杯葛下，兩岸交流與發展逐漸放緩，台灣經濟亦漸陷入泥淖，「兩岸關係不進，台灣經濟則退」可為其時情況之寫照。

在蔡英文的首任任期內，因雙方對「九二共識」之見解相異，中共不但在外交上對台打壓，於雙方的經濟衝擊益見巨大。台灣對中國的經濟依存度甚重，經濟總產值的 16% 與中國相關，出口 4 成銷往中國與香港市場。根據統計，來台觀光的外國遊客有 40.25% 是來自中國。台灣對中國貿易的進出口，占總體進出口的比重，從 2008 年以後亦都維持在 20%-22% 左右。但自 2014 年的太陽花學運發生後，根據中國海關總署統計，2015 年兩岸貿易額為 1,885.6 億美元，年衰退達 4.9%，進出口都開始由正轉負。在 2015 年 8 月，由台灣央行所發佈的「當前台灣經濟成長動能減緩原因與對策」報告中，分析台灣經濟欲振乏力主因之一，即是出口集中、產業依賴中國。由前述資料可知，當過度倚賴中國市場時，若政治上出現對立，則必會遭遇中共的經濟制裁、惡性競爭或攔阻我與其他國家的經貿協議等多重打擊，台灣出口必然加速萎縮，拖累經濟產值，外資與企業便更不願投資，如此惡性循環下，可能進一步削

---

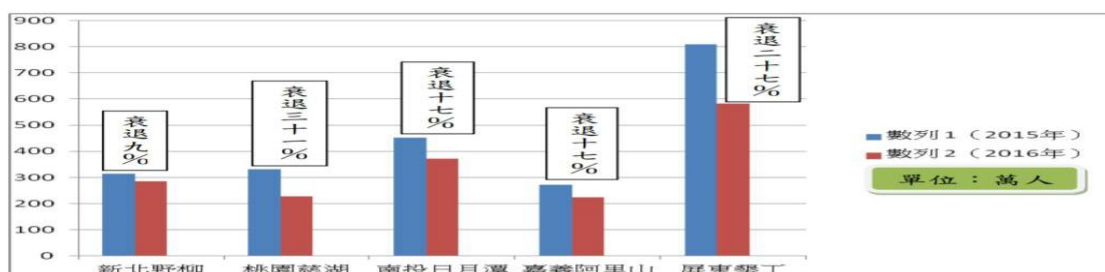
<sup>156</sup> 「蔡總統就職演說與兩岸經貿有關部分」，中華民國大陸委員會網站，2016 年 05 月 20 日，<https://reurl.cc/20NMoX>。

弱台灣產業轉型的動能。

中央大學經濟系教授邱俊榮認為，兩岸關係的不穩定，致令台灣喪失了中國市場，傷害在中國發展的機會，但台灣若能藉此降低對中國經濟的依賴，從宏觀、動態且長遠的角度來講，不見得是壞事。在其眼中，台灣原本便該是個甚為靈活的經濟體，然卻因特定政策誘因之機制，反而限制了所有經濟發展路徑與活力。像是過去台灣政府鼓吹兩岸供應鏈要合作、產業要合作，導致台灣上游產業太過依賴中國下游產業，致令台灣已然無法走出去，只能更加依賴中國，逼得我們必須將很多重要部門賣給中國。邱俊榮提醒，台灣不該再過度仰賴中國市場給的甜頭，要正視加強產業多元、創新研發的重要性。另一方面，過度期待跟中國搞好關係，便能跟其他國家洽簽 FTA，其實完全不可能。<sup>157</sup>

為了避免過度與中國經濟掛勾，於是蔡英文希望台灣能儘快加入「跨太平洋夥伴協定」(TPP)。雖然原本的「跨太平洋夥伴協定」(TPP)在美國退出後，剩餘十一個成員國已推動讓 TPP 生效並改稱為「跨太平洋夥伴全面進步協定」(CPTPP)。若台灣亦能加入，則從日本、南韓、台灣、菲律賓與越南，將形成包圍中國大陸的經濟島鍊。蔡英文亦希望藉由「新南向政策」取代與大陸的經貿關係，故積極針對東南亞的觀光客實施免簽證與發展回教清真市場，來取代對陸客的依賴。

圖 4-1-1 觀光景點旅客人數比較 (2015 與 2016)



資料來源：作者根據 <https://reurl.cc/Mv97jn> 自行製作。

在蔡英文的首任任期中，兩岸關係不佳的前提下，中共曾欲利用經濟手段來

<sup>157</sup> 楊芬瑩，「美智庫學者看兩岸關係 臺灣人準備好了嗎？」，報導者 The Reporter，2016 年 05 月 20 日，<https://www.twreporter.org/a/cross-strait-relation-after-520>。

制衡對方。然而兩岸經貿互動依然存在某種程度的密切關係，顯見政策干預無並法完全阻擋市場運作。可預見的，未來兩岸間極可能仍是維持政治對峙，但經濟熱絡之局面。蔡英文上任後，亦曾積極推動多項措施，例如「新南向政策」，以降低對中國的經貿依賴。不過，蔡政府雖然挹注大量資源並提供片面優惠措施，效果卻相當有限，台灣與新南向國家的經貿關係並未特別強化。以出口為例，2017年到2019年台灣出口成長率分別為13.2%、5.9%、-2.1%，但對新南向重點區域-東協的出口成長率為14.2%、-0.6%、-7.4%，其表現尚不及整體出口。這和東協國家關稅較高，並與台灣欠缺自由貿易協定（FTA）的連結，有很大的關係。然若兩岸關係持續惡化，在中共的刻意阻擾下，台灣不可能在區域經濟整合中有所進展。<sup>158</sup>從整體來看，「新南向」的成效仍遠不及中國市場，故台灣的經貿仍高度依賴中國。基於經貿自主性發展的原則，台灣擴大對其他市場經營，乃成不可避免的趨勢，如此亦可有效降低對中國的風險與依賴性。而蔡英文政府的經濟政策便是擴大世界市場的經營，避免將經濟重心全放在中國市場。

#### **肆 蔡英文首任政策至競選連任前政策之演變**

相較於馬英九時代，蔡英文之對內及對外政策皆發生了明顯的轉變。在對內方面，蔡政府開始執行「轉型正義」，透過「年金改革」等措施，試圖讓台灣落實所謂的公平、正義；在兩岸關係方面，政治上，蔡政府則強調「維持兩岸現有對話機制」，既不接受「九二共識」，亦不放棄可以溝通的機會。在經貿上，則有意減少與中國的經濟連接。在國際關係上，蔡英文上台後則提出「踏實外交」（Steadfast Diplomacy）概念，即以更加柔性、更具彈性的方式拓展台灣國際活動空間。不過，由於蔡英文拒不接受「九二共識」，使得兩岸關係嚴重倒退，加上中共歷經數十載的改革開放後，經濟實力大增，TPP

---

<sup>158</sup> 「經濟日報社論／修補兩岸關係 避免走向經濟零和」，聯合新聞網，2020年01月12日，<https://udn.com/news/story/7338/4283978>。

與 RCEP 的很多成員國均與中共政經關係密切，當然不利於台灣推動雙邊與多邊之經濟合作與整合。

蔡英文於西元 2020 年連任後，再次強調兩岸交往的重要性，且「和平、對等、對等、民主、對話」這八個字是兩岸重啟良性互動，長久穩定發展的關鍵。蔡英文反覆地提出「中華民國台灣」這個概念，並利用勝選後接受英國媒體 BBC 專訪的機會，將「中華民國台灣」推上國際舞台。蔡英文說：「我們不需要宣布自己是一個獨立的國家。我們已經是一個獨立的國家。我們稱自己是中華民國台灣。」<sup>159</sup>在該次訪問中，可發現蔡英文認為其勝選，間接證明了國民黨的「一個中國」立場不被台灣大多數民意所接受，因為「一個中國」立場將導致台灣實際地位的含糊不清，而目前情勢改變，該項說法已然行不通。

蔡英文強調中共的威脅是真實的，讓台灣人民看到中共不斷對台灣壓迫。中共的軍艦經常在台灣週邊行駛，而且在香港發生的「反送中」事件中，台灣人民意識到中共威脅是真實存在的，並且將會變得愈來愈嚴重。蔡英文在 2020 年連任後之兩岸政治對抗的氛圍變得愈加濃厚，兩岸冷對抗的情勢更為險峻。不過，蔡英文仍嘗試在維護台灣主權且不對「九二共識」妥協的情況下努力。

## 第二節 蔡政府時期中共對臺政策

西元 2015 年 3 月，距離臺灣總統大選投票日不到一年，中共國家主席習近平在參加全國政協會議時公開表示，中共始終堅持「九二共識」作為兩岸開展交往的基礎條件，並以強烈的語氣表示「基礎不牢，地動山搖」。關於「九二共識」，習近平多次強調是兩岸對話協商之基礎，且對兩岸之政治互信至為重要，並警告如果兩岸共同的政治基礎遭到破壞，兩岸關係就會重新回到動盪不安的老路。發出如果不承認「九二共識」，將會「地動山搖」的威脅<sup>160</sup>。民進黨當時回應的發言

<sup>159</sup> 陳湘芸，「BBC 專訪全文 蔡英文：我們已是獨立國家 稱自己為中華民國臺灣」，Newtalk 新聞 2020 年 01 月 18 日，<https://newtalk.tw/news/view/2020-01-18/356280>。

<sup>160</sup> 「聯合頭條—基礎不牢地動山搖 習近平重申 92 共識」，中央商情網，2015 年 03 月 05 日，<http://n.yam.com/Article/20150305896167>。

是：「兩岸關係維持和平穩定，是符合當前兩岸人民的期待，更是國際社會所樂見，兩岸任何一方都有責任維護台海的和平穩定」；「在兩岸互動上，民進黨堅定主張，兩岸的交流不得傷害台灣的主權與安全，必須能確保台灣自由、民主、開放的生活方式，應該積極凝聚台灣內部的共識，做為兩岸對話的基礎。」<sup>161</sup>

而就此觀察對岸，中共方面從蔡英文就職前的陸客縮減，到包括更加直白的「面對『九二共識』蔡英文不能再裝睡」等媒體攻勢，到對蔡英文就職演說「未完成答卷」的說法，甚至派軍機繞臺、聖多美和普林西比之與台斷交、阻止台灣參與 WHA 等，壓力可謂是一波接著一波，而所有壓力的「震源」便是中共方面一再要求蔡英文親口說出的「九二共識」。

西元 2017 年 3 月 5 日，中共人大會議開幕時，其總理李克強便在政府工作報告中提出 2017 年對台工作之方針，表示中共將採取兩手策略，一方面在反台獨政策上「硬的更硬」，重申要堅持「一個中國」原則、維護「九二共識」、反對和遏制台獨分裂活動；另一方面，在對台政策上「軟的更軟」，對台灣同胞，特別是青年提供更多方便與優惠。李克強強調，「要堅持一個中國原則，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台海和平穩定。堅決反對和遏制台獨分裂活動，以及堅定推動和平統一進程」。他同時向台獨勢力宣戰，亦即「絕不允許任何人以任何形式、任何名義把台灣分裂出去」。<sup>162</sup>

中共在蔡英文當選後，對其「九二共識」的觀點，強調著眼於蔡英文拒絕一中。中共從蔡英文剛當選的「觀察期」進入「評價期」，對「九二共識」的堅持可謂絲毫未見鬆懈。2016 年 2 月和 3 月，中共中央政治局常委俞正聲

---

<sup>161</sup> 陳慧萍，「習老調重彈 民進黨：臺海和平兩岸都有責任」，自由時報，2015 年 03 月 05 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1248126>。

<sup>162</sup> 「2017 中國政府工作報告 李克強：遏制臺獨分裂」，臺灣好新聞，2017 年 03 月 05 日，<http://www.taiwanhot.net/?p=427824>。

分別在「對臺工作報告」和「政協工作報告」中，強調「九二共識」是兩岸的政治基礎。<sup>163</sup>在蔡英文正式就任之前，中共尚處於觀察蔡英文動作的階段。在 2016 年 5 月 20 日蔡英文就職演講中，她既未承認也未否認「九二共識」，但中共卻定調演講「是一份沒有完成的答卷」。其時，中共國臺辦發言人馬曉光表示，「九二共識」是涉及兩岸關係根本性質的原則問題，是一道繞不開的「必答題」。<sup>164</sup>受此衝擊，兩岸兩會互動陷入中斷，中共對我方訊息「已讀不回」，陸委會與國臺辦間的常態聯繫機制，只剩下科長級以下的聯繫仍然暢通，局處級的聯繫則被中共單方面中斷。中共也開始對兩岸交流展開限縮措施，例如 2016 年 6 月 12 日在廈門舉行的海峽論壇，以往國臺辦主任都會藉由該場合宣布惠臺政策與措施，但該場論壇，中共方面卻未釋出任何對臺優惠，其原因顯然是針對蔡英文的就職演講未接受「九二共識」。

自 2016 年開始到 2017 年是對台灣的「觀察期」，而 2017 年 5 20 起，中共對台灣開始進入「評價期」，也就是一方面評價台灣的所作所為，另一方面亦對蔡英文「親美拉日抗中」之國際政策進行反制。在蔡英文提出「新情勢」、「新問卷」、「新模式」的「三新」政策後，北京即研判其已與「九二共識」漸行漸遠。習近平在 2016 年 11 月 1 日與國民黨主席洪秀柱會談時，便三次提及「九二共識」，他強調，臺灣政局的變化改變不了「九二共識」的歷史事實和核心意涵，承不承認體現「一個中國」原則的「九二共識」，關係到認定兩岸是「一個國家」還是「兩個國家」的根本問題。<sup>165</sup>習近平在 2016 年 11 月 11 日出席紀念孫中山誕辰 150 週年大會時提出「六個任何」，強調「我們絕不允許任何人、任何組織、任何政黨、

---

<sup>163</sup> 陳柏廷、藍孝威，「陸對臺工作明訂九二共識、反臺獨」，**中時電子報**，2016 年 03 月 04 日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160304000490-260108>。

<sup>164</sup> 施曉光、蘇芳禾，「國臺辦：兩岸『必答題』沒模糊空間」，**自由時報**。2016 年 05 月 26 日，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/993645>。

<sup>165</sup> 林庭瑤、周志豪，「洪習會登場 習近平：臺灣政局變化改變不了 92 共識」，**聯合新聞網**，2016 年 11 月 02 日，<https://theme.udn.com/theme/story/10156/2062105>。

在任何時候、以任何形式、把任何一塊中國領土從中國分裂出去！」<sup>166</sup>隨著中共持續展開對臺文攻，其實質的制裁措施亦同步啟動，目的顯然是欲將蔡政府拉回「九二共識」的軌道。

西元 2017 年，中共在十九大後，其對台政策是「硬的更硬，軟的更軟」。無論在外交、國際組織、新南向政策、洽簽「自由貿易協定」等領域上，大陸對台灣打壓呈現日益嚴峻之況。

馬政府時期因兩岸關係的熱絡，帶動陸客來臺觀光快速擴增，使陸客成為臺灣最大的觀光客來源。然至 2016 年 5 月，情勢出現大幅反轉，比較 2016 年與 2015 年前 7 個月之觀光客人次 2015 年大陸觀光客來臺人次近 180 萬人，2016 年同期成長則成長至 200 萬人，成長率 12%。<sup>167</sup>此一成長趨勢在 2016 年 520 後發生逆轉，根據觀光局公布之 9 月份陸客來臺觀光旅客統計，大陸來臺觀光旅客為 21 萬 4764 人，比 2015 年同期的 34 萬 5243 人，減少 37.79%<sup>168</sup>。即使是過去來臺觀光最熱門的大陸「十一長假」，來臺陸客人數亦大幅下降，根據中共「國家旅遊局」公布的資料，2016 年 10 月 1 日至 7 日的大陸「十一」長假期間，大陸赴臺灣團體遊客 7915 人次，年減 227.71%。<sup>169</sup>

前述之減緩趨勢迄於 2017 年初，仍未改變。如下圖所示，2017 年前三個月，來臺陸客人數直線下滑，根據陸委會統計，2017 年前 3 個月陸客來臺人數較去年同期衰退 5 成，其中團客大減逾 6 成。<sup>170</sup>

---

<sup>166</sup> 林庭瑤，「反港、臺獨！習近平拋『6 個任何』」，**好房網**，2016 年 11 月 12 日，<https://news.housefun.com.tw/news/article/170335146973.html>。

<sup>167</sup> 劉光瑩，「陸客來臺人次增加，為何旅行業仍要上街頭？」，**天下雜誌**，2016 年 08 月 31 日，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5078123>。

<sup>168</sup> 「9 月陸客來臺人數銳減 觀光局擬放寬自由行條件」，**正報**，2016 年 10 月 27 日，<http://www.chengpou.com.mo/dailynews/120127.html>。

<sup>169</sup> 陳柏州，「『十一』來臺陸客減少 臺官方推因應對策」，**大紀元**，2016 年 10 月 08 日，<http://www.epochtimes.com/b5/16/10/8/n8379761.htm>。

<sup>170</sup> 賴瑩綺，「3 月陸客團遊臺 遽減 67%」，**工商時報**，2017 年 03 月 24 日，<https://reurl.cc/Y1GIY4>。



表 4-2-1 近 6 個月陸客來台人數狀況 (2016/10–2017/03)

團體客	5.8 萬人 (-68.1%)	7.0 萬人 (-59%)	7.3 萬人 (-48.9%)	6.8 萬人 (-58%)	6.5 萬人 (-60.8%)	4.5 萬人 (67.4%)
年/月	2016/10	2016/11	2016/12	2017/01	2017/02	2017/03
自由行	9.2 萬人 (-23.6%)	6.5 萬人 (-38.9%)	7.7 萬人 (-30.9%)	11.9 萬人 (-14.4%)	7.0 萬人 (-55.3%)	4.7 萬人 (-29.9%)

資料來源：作者根據 <https://reurl.cc/Y1GIY4> 自行製作。

陸客的減少對台灣經濟及旅遊觀光相關產業造成巨大衝擊。根據行政院主計主計總處估算，陸客人數若減少一成，臺灣 GDP 成長將下跌 0.1%。「臺灣海峽兩岸兩岸旅遊發展協會」理事長姚大光則指出，2015 年陸客帶來的實質外匯約臺幣 2400 億，以其關聯產值為 3.3 倍計算，相當於帶動臺灣經濟約 7920 億元。姚大光預估 2016 年全年的陸客將比 2015 年少 80 萬人，約減 23%，7920 億元乘以 23% 為 1821 億元，如此龐大產值就此蒸發。<sup>171</sup>2019 年中國限縮自由行來台陸客近 70 萬人，姚大光指出，大致估算，8 月起到年底應該會減少 70 萬陸客，以 2015 年來台陸客人均消費每天 221 美元計算，平均停留 7.4 天，估算將會損失新台幣 354 億元的實質外匯收入，如果團客再加自由行的損失，大約會超過 1500 億的實質收入損失。<sup>172</sup>

西元 2019 年 1 月 2 日，習近平在「〈告台灣同胞書〉發表 40 周年紀念會」時，提出了稱為「習五條」的對台工作五項原則，其主要內容包括：「一、堅持一個中國原則，維護和平統一前景；二、探索「兩制」台灣方案，豐富和平統一實踐；三、攜手推動民族復興，實現和平統一目標；四、實現同胞心靈契合，增進和平統一認同；五、深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎」<sup>173</sup>；「習五條」除了

<sup>171</sup> 邱莉燕，「消失中的大陸人 把臺灣景氣逼入寒冬」，*遠見雜誌*，2016 年 10 月 27 日，[https://www.gvm.com.tw/Boardcontent\\_32155.html](https://www.gvm.com.tw/Boardcontent_32155.html)。

<sup>172</sup> 倪鴻祥，「觀光業叫苦 姚大光：陸客減損失 1500 億」，*中國評論新聞網*，2019 年 08 月 27 日，<https://reurl.cc/AqpKr8>。

<sup>173</sup> 呂佳蓉、藍孝威，「《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會 習近平提 5 政策重點」，*中時電子報*，2019 年 01 月 02 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20190102001643-260409>。

一開頭便提到民族復興外，並首度提出將「探索『兩制』台灣方案。」通過提出習五條、規劃「兩制」台灣方案，讓統一的時間表如箭在弦上，不得不啟動。陳德昇認為：習五條意涵有一、把握歷史機遇：積極推動「中國」統一，提出「兩制」方案表示已逐步規劃中國統一後之機制，期能建立其個人歷史地位；二、針對中國內部：說明對台政策與行動指南，準備有需要時可利用民族主義動員及轉化國內衝突；三、對於國際社會：向國際社會宣告中共底線，警告美國或其他第三方外部勢力禁止介入臺灣議題，此乃中共利益所繫；四、對民進黨當局：清楚表達遏止「臺獨」之絕對立場，反獨不留情面、防獨沒有空間；五、對臺灣人民：展現出親善溫和的一面，強調心靈契合，並著重台胞福祉。<sup>174</sup>

回顧台海兩岸關係發展數十年來，在當前中共崛起，其經濟、政治實力與國際影響力持續提高，且於地區及國際事務中扮演重要角色的同時，此亦可謂是中共對台政策的重大調整與轉變。面對台灣內部對於統獨議題的爭論不斷與台灣主權意識之提高，習近平的講話堅持了一個中國原則、反對台獨之底線思維。

## 壹 中共釋出兩岸和平紅利

雖然中共在外交上多所限縮台灣的國際活動空間，然於經濟上，自馬英九執政以來，即不斷地提供所謂的「和平紅利」。例如 2015 年 1 月，中共總理李克強宣布設立總規模達 400 億元人民幣(約合 2000 億元新臺幣)的國家新興產業創業投資引導基金，用於扶助創業創新(雙創)和產業升級。在 2015 年 3 月召開的中共人大、政協「兩會」閉幕後的中外傳媒記者會上，李克強表示歡迎台灣的年輕人到大陸創業，此為日後國台辦推出吸引台灣青年創業的措施定下基調。2015 年 6 月 18 日，第一個海峽兩岸青年創業基地在深圳福田正

---

<sup>174</sup> 陳德昇，「2019 中共對臺工作會議分析」，*展望與探索月刊*，第 17 卷第 2 期（2019 年 02 月），頁 1-4。

式掛牌成立，迄當年底掛牌的兩岸青年創業基地已突破 20 家。隨著大陸提出的「大眾創業、萬眾創新」的政策推動，2015 年 10 月 15 日至 16 日，國臺辦在福建省廈門市，召開鼓勵台灣青年赴大陸就業創業工作交流會，共邀集北京、天津、上海、江蘇、廣東等 14 省市臺辦和海峽兩岸青年創業基地負責人與會。同時新設 12 家海峽創業基地，分別設在：北京中關村創業大街、上海市金山工業區、上海和輝光電有限公司、江蘇南京市麒麟兩岸中小企業創新園、昆山兩岸青年創業園、浙江溫州臺灣青年就業創業服務中心、浙江杭州雲棲小鎮、福建福州海峽創意產業園、福建廈門兩岸青年創業創新創客基地、福建廈門一品威客創客空間、湖北東西湖區臺灣青年創業基地、廣東東莞松山湖台灣高科技園區。此外，各重點城市還專設「台灣人才服務中心」，如廈門市思明區台灣人才服務中心，以專設網路信息平臺，便利於廣開各種管道，吸引台青人才赴陸發展。<sup>175</sup>

兩岸青年創業基地是中共「三中一青」對臺統戰策略一環，目的自然是希望攏絡臺灣年輕人，成為影響其意見的手段和工具。中共國臺辦主任張志軍在 2016 年 8 月赴浙江省義烏市，授牌新設 20 個兩岸青年創業基地和 11 個海峽兩岸青年就業創業示範點時，便針對民進黨政府不承認「九二共識」和兩岸同屬「一中」核心意涵，加以批判，且對於「一個中國」原則之政治基礎，呼籲台灣青年予以體現和維護，方能促進兩岸關係之和平與穩定。

西元 2018 年 2 月 28 日，中共國台辦宣布 31 項《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》（以下簡稱 31 項《惠台措施》），甫一推出即引起兩岸間的軒然大波，更被認為是新一波的中共對台統戰策略。中共國台辦所公布的 31 項《惠台措施》中，總的來說，就是中國政府提供予台胞「等同於中國人民的待遇」，不分企業或個人均可受惠；31 項《惠台措施》一公布，兩岸政府對於政策的解讀大相逕庭，我國陸委會呼籲國人警惕，認為此是中共政府希冀用利益授予來博取政治認同，且同步吸納我方人才的「籠絡」政策；而國台辦則表示，此是中共提供給

---

<sup>175</sup> 潘兆民，「中國大陸對臺青年『融合發展』策略與挑戰」，*展望與探索月刊*，第 16 卷第 11 期（2018 年 11 月），頁 36。

台灣赴陸民眾「難得的機會及紮紮實實之受益感」。<sup>176</sup>

蔡英文上台以後，努力維持台灣主權，在論述上提出維持現狀、不挑釁對方，其基本原則便是希望能做到兩岸對等。然而中共的 31 項《惠台措施》，想表達的卻是只要台灣人民願意，中共有大國發展的優勢與機遇，可大量地提供機會讓台灣人民到大陸發展，如此所造成將會是產生把台灣人民磁吸至大陸，而非中國人民前來台灣的單方面結果。

31 項《惠台措施》之其中 12 項牽涉加速提供台資企業及大陸企業同樣待遇，另外 19 項則牽涉逐漸為台灣同胞提供與大陸同胞的相同待遇，中共國台辦發言人安峰山表示，31 項《惠台措施》有 3 項特點，一是依台灣個別情形去規劃，屬於切中肯綮之處理措施；二是著重在國家重大行動計畫和國家重點研發計畫項目；三是包括財稅、教育、金融、用地、就業、文化、影視、醫療等多層面，開放強度之高、範圍之廣、牽涉單位之多，均史無前例。<sup>177</sup>對此，黃奕維表示，31 項《惠台措施》多數是既有的政策擴大實施，其用意其實是欲影響輿論，中共希望吸收台灣優秀人才並創造他們的政治認同；對台工作將從台商轉為吸引專業人才赴陸發展、中共透過《惠台措施》來擴張銳實力，削弱台灣內部團結，並製造社會恐慌，將台商融入一帶一路建設作為特定的全球化議程。<sup>178</sup>

關於中共的 31 項《惠台措施》，我國政府應及早謀劃因應之道，以目前台灣產業所面臨的缺電危機等諸多問題而言，亦需積極面對並加以解決。此外更應設法構思「強台策略」來應對。不然其可能造成吸引台灣專業人才全面向大陸移動等不利效應，將令人無法輕忽。

---

<sup>176</sup> 鄭仲嵐，「北京統戰新政『惠臺政策』謀求『心靈契合』」，**BBC News 中文網**，2018 年 03 月 04 日，<https://www.google.com/amp/s/www.bbc.com/zhongwen/trad/amp/chinese-news-43281036>。

<sup>177</sup> 「一張圖看懂--大陸公布 31 條惠臺政策 臺商、產學、影劇全包了」，**天下雜誌**，2018 年 03 月 01 日，<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5088435>。

<sup>178</sup> 黃奕維，「由大陸『對臺 31 項措施』觀察其對臺政策」，**展望與探索月刊**，第 16 卷第 4 期（2018 年 4 月），頁 35-36。

## 貳 中共透過經貿統戰

由前述可知，做好對台臺經貿工作，實行兩岸經濟合作，密切兩岸的經濟聯繫，是中共對台統戰工作之重點。中共指出，要從國家、民族的整體利益出發，充分認識到要真正實現國家的統一，沒有兩岸經濟上的緊密聯繫是不行不行的，因此，大陸內部必須採取非常積極的態度推動對台經貿工作的開展。<sup>179</sup>對中共而言，擴大兩岸經貿關係，不僅有利於大陸吸收臺灣資金、技術和管理經驗，更有利於臺灣對大陸的經貿依賴，此對於台灣島內的分離傾向，亦可起遏制作用，同時可藉此化解兩岸政治上的對立。

中共的觀點認為：「經濟統戰是指不同的社會力量以一定的共同經濟利益為基礎，為了實現共同的經濟目標，通過經濟途徑與經濟組織中實現大聯合。其直接目標是在經濟領域實現大聯合，並為政治統戰和文化統戰提供堅實的經濟利益基礎和物質經濟條件，進而與政治統戰、文化統戰一道實現最廣泛的大聯合。<sup>180</sup>」因此，中共的 31 項《惠台措施》，提出開放「中國製造 2025」和「一帶一路」之商機，並同意台商參與各項基礎建設投資。簡單地說，這就是台灣企業可和大陸企業享一樣的條件與商業機遇，此亦是在以往連久耕大陸的資深台商皆無法享有的機會。故想當然爾，應是會對諸多台商產生莫大吸引力。

兩岸經貿的關係在馬政府時期邁向正常化，且建立了合作夥伴之關係，而此亦為中共經濟統戰創造了相當有利的客觀條件。透過經濟交流加深兩岸的經濟連結，已成為中共對臺統戰的主要手段。這些經濟條件優勢，對臺灣產生「磁吸」效果，形成「以商圍政」、「以民逼官」的效應。無可諱言，即便是傳統被歸類為所謂的「綠色臺商」，亦無法力抗中共經濟崛起後所帶來的市場利益，其中最明顯

---

<sup>179</sup> 郭瑞華，**現階段中共對臺統戰策略與實務**（新北：法務部調查局共黨問題研究中心，2000 年），頁 12。

<sup>180</sup> 莫衛紅，「略論新時期經濟統戰的基本原則」，**山西社會主義學院學報**，第 4 期（2000 年），頁 19。

者應屬長榮集團政治立場之轉變與奇美集團許文龍先生之發表公開信等皆是。<sup>181</sup>因此在兩岸經濟深化整合的同時，亦正為台灣的國家安全及主權埋下隱藏之危機。<sup>182</sup>

西元 2018 年，中美貿易戰爆發，此亦促使台商與外資加速撤離中國。為傳，中共曾舉辦「台商一起來、融入大灣區」的考察活動，中共國台辦宣稱 300 多名台商參加。成功大學政治經濟學研究所教授洪敬富表示，此將是針對 2020 年台灣總統大選，中共的經濟統戰手法，且同時欲在貿易戰下展現其經濟戰略，該活動勢必吹噓成果，台商定會淪為宣傳工具。<sup>183</sup>

中共極盡全力地拉攏臺商，其主要有數點考量：一、加深兩岸互補互益的密切結合，用以突破臺灣當局的政策限制；二、密切兩岸經貿關係，擴大雙方貿易往來，是遏制臺灣分離傾向的重要途徑；三、不僅是祖國和平統一的需要，也有利於中共「四化」建設；四、大量利用臺商，對打破西方國家對中共的經濟制裁也有積極意義。<sup>184</sup>因此，可知吸引臺商對中共而言，絕非僅是單純之經濟交流，而是種「以商圍政」、「以民逼官」之經濟統戰手段，企圖遂其政治目的。中共以經濟統戰手法來吸引「經濟選民」，宣稱台灣經濟發展的前途要融合在大灣區，才能分享經濟紅利，宣傳大灣區的同時，亦可強化「一國兩制」，便是要把台灣連結在中國夢、中國發展的藍圖之下。

### 叁 香港反送中事件影響

馬英九執政之第二任任內，台灣曾爆發「太陽花事件」。同時並影響了當

---

<sup>181</sup> 王信賢，「中共新一代領導人對臺政策：『四化』策略與聯結分析」，發表於兩岸關係之展望學術研討會，(新北:國立臺北大學公共行政暨政策學系與中華歐亞基金會合辦，2005 年 12 月 19 日)，頁 11。

<sup>182</sup> 唐仁俊，「當前中共對臺統戰策略之分析」，**空軍軍官雙月刊**，第 158 期(2011 年 06 月)，頁 39。

<sup>183</sup> 鍾麗華，「2020 總統大選 學者：中國藉經濟統戰影響選民」，**自由時報**，2019 年 06 月 01 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2809259>。

<sup>184</sup> 趙春山，「中共十四大後的對臺政策：戰略目標與策略運用」，發表於中共對臺政策與兩岸關係研討會(臺北：行政院大陸委員會、政大東亞所，1993 年 5 月)，頁 1-14。

年的台灣選舉。而在蔡英文競選第二任連任時，香港地區亦發生了「反送中」事件。2019年2月13日，香港政府宣布修訂《逃犯條例》，自2019年3月15日開始即多次爆發大規模的社會運動。該運動並無統一的領導和組織，示威者以遊行示威、集會、靜坐、唱歌、吶喊、設置連儂牆、不合作運動、「三罷」（罷工、罷課、罷市）行動等一系列行為，向香港特別行政區政府抗議其提出《逃犯條例》修訂草案。由於該草案容許將香港的犯罪嫌疑人引渡至中國大陸受審，反對者擔憂會削弱香港在「一國兩制」下的獨立司法管轄區地位。

香港一連串反對《逃犯條例》修訂的示威遊行、抗議動作及各界反應，一海之隔的台灣與全球媒體同樣緊盯事件發展。香港示威使中共領導人習近平提出的「一國兩制台灣方案」，再次引發社會議論。該香港抗議事件使台灣對中共的「一國兩制」產生巨大疑慮，台灣人民看到中共對「一國兩制」下的香港承諾的50年不變，未達一半時間即有巨大改變，由是加深了對中共的負面印象。

習近平於2019年1月2日的「告台灣同胞書」紀念會中提出了「一國兩制台灣方案」，也「針對台獨不放棄武力」。蔡英文立即出面回應絕不接受「一國兩制」的方案，亦強調堅守台灣民主自由的決心，當時準備競選連任的蔡英文，因強調反中共政權，在之後的2020年總統大選中獲致大勝，順利連任成功。

### **第三節 從新功能主義檢視蔡政府時期的兩岸關係**

#### **壹 蔡政府新南向政策影響**

西元2016年5月，蔡英文在其上任後即積極地推動「新南向政策」，期盼有好佳績。根據行政院經貿談判辦公室在2019年5月23日於行政院會之報告，我國與新南向夥伴國的貿易與投資目前呈現成長之況。

根據統計，2018年與新南向國家貿易總額為1,171億美元，較2016年成長22%；2018年新南向國家來台投資3億9,154萬美元，較2016年增加66%。另外，新南向國家來台人次由2016年的91萬增加至2018年的144萬，成長將近六成。其入境台灣飛機架次則由2016年的每週473次，增加至2018年的每週609次，總數

約增加三成。自 2016 年迄今，我國與新南向國家共簽署 29 項協定／備忘錄，其範圍涵蓋貿易、教育、環保、科技、高層文官培訓、醫療及農業等領域。<sup>185</sup>

因中美貿易戰開打，其範圍擴及國家安全與科技競爭，且更涉及美國欲制衡中國崛起之挑戰，故導致在中國的台灣台商紛紛轉移陣地。回流台灣固然是選項之一，然更多的是前往東南亞與南亞找尋替代市場。蔡英文政府的「新南向政策」，其核心戰略目標便是要減少對中國市場依賴，同時強化與新南向個國家的交往與互動。

為因應中美貿易戰後，在中國的台商轉移市場之需求快速增加，台灣政府也致力替台商打造更好的投資環境，故陸續與菲律賓、印度、澳洲等國家更新投資保障協訂或簽署通關便利措施。台灣政府亦成立了服務台商的單一窗口，以便協助台商回流。

## 貳 從新功能主義檢視兩岸關係

西元 2016 年 5 月，蔡英文執政後，台海兩岸關係陷入了相對不安定的狀態，兩岸間進入所謂的「冷淡期」，互動也因此變得較為減少。兩岸交流不僅宏觀層面的政治議題在討論平台中淡化，連微觀面向的事務性協商也都面臨極大的考驗，兩岸制度障礙越來越明顯。

「新功能主義」屬於漸進式之發展理論，其強調在整合之過程與機制方面，應注重蔓延和漸進發展之過程，且強調應先從簡單之功能性問題進行整合，然後再逐漸蔓延與擴展至相對複雜之事務上。當越來越多的利益團體進入交流活動中，則必定會產生贊成與反對等不同的意見，許多「低層政治」的議題被政治化，於是開始碰觸到「高層政治」，整合困難度於焉升高。此時，官僚體系等政治菁英對整合結果的成敗占極其重要之地位，「新功能主義」認為解決的方式是將整個整合時間拉長，因為隨著時間的消逝及交流的持續，

---

<sup>185</sup> 林彥呈，「蔡政府主打的新南向政策 推動三年有什麼成果？」，聯合新聞網，2019 年 05 月 23 日，<https://udn.com/news/story/7238/3829436>。



官僚體系、利益團體和輿論媒體等菁英的認知逐漸產生變化，透過「量變」產生「質變」，最終將導致人們觀念的轉變與制度的創新。

在兩岸關係中，「新功能主義」的借鑑意義在於統合的目標是為創造未來政治的統合，而達成其目標的重要途徑，需要菁英們的推動，統合過程中才會發生外溢效應。通過兩岸各種議題的聯繫和整合，可以加強彼此的功能聯繫和有效地整合。

然而自蔡英文政府上任以來，台海兩岸關係變得比馬政府時期更加緊繃。馬政府時期兩岸交流熱絡，不只經濟、文化、教育等全面交流，當時在台灣民間社會亦開始產生類似「新功能主義」所示之發酵現象。然而在蔡英文政府上任後，因其對「九二共識」保持距離，在經濟上開發「新南向」，不再全然依賴中國經濟，中共也為了對抗蔡英文，而開始限縮陸客來台，雙方的交流逐漸降低，本應透過統合過程中發生的外溢效應於是漸漸消失，兩岸交流也隨之逐漸凍結。

#### 第四節 小結

自從蔡英文在2016年5月上任以來，拒絕了自馬政府時期開始極力維持的「九二共識、一中各表」原則。之後中共透過在外交反擊，陸續搶走七個台灣邦交國，經濟上亦大量限制中國觀光客來台，以圖制裁台灣。面對中共施加的龐大壓力，蔡政府於是直接面對挑戰，持續推出「新南向政策」、增強國防能力、爭取更多對台灣的美國軍售。在面對香港「反送中」事件與習近平「一國兩制台灣方案」的方面，蔡政府對中共主張的「一國兩制」及「一個中國」的態度絲毫不妥協，而香港施行「一國兩制」的失敗，亦可證明中共政府的不可信任。

為避免過於依賴大陸市場，予中共操作台灣內部輿論的空隙。蔡英文政府為提升台灣的經濟競爭力，降低對大陸市場的依賴，故大力推動「五加二」產業計畫和「新南向政策」，以期調整產業結構，同時降低對中國的依賴，就「新功能主義」來看，雖說能堅持住台灣主權，但卻不會產生統合與外溢的效應。

## 第五章、比較馬蔡兩政府時期的兩岸關係

析論及比較馬英九、蔡英文之間的兩岸政策，主要可由三個方面著手，即得從「政治面向」、「經濟面向」與「社會文化面向」等層面觀之。

馬英九在其執政的八年任期內，試圖以對「九二共識」與「一中各表」的承認來強化「中華民國」的主權象徵，並透過加強台海兩岸雙方的經貿往來鞏固兩岸關係，且同時化解中共與美國自扁政府時期以來對台灣的疑慮。

至於蔡英文方面，在其執政以來，於經濟上強調國際上多邊合作，主權上則是希望能拉入國際社群，透過國際關係來協助台灣站穩國際舞台。此外更希望能透過外交替國家主權與經貿利益帶來雙贏，並藉以擴大安全基礎。

### 第一節 政治面向

#### 壹 馬英九時期

經過本文第三章之析論後，再回顧馬英九執政時期對中國政策，可發現因馬英九任內所強調之「九二共識」、「新三不政策」與「外交休兵」等政策，深受中共之認同及接受，故馬政府任內之台海兩岸雙方所持的相關主張多能獲致實質保障，並得以維持兩岸和平與善意交往。以《海峽兩岸經濟合作架構協議》(ECFA) 成果及中、台兩地之經貿、文教等各項交流為例，在馬英九執政時期，之所以皆能循序漸進，未見太大的負面變動，此應可歸功於馬英九在 2008 年勝選後，便以「九二共識」為基礎為兩岸政策定錨，並在獲中共認同後，積極推動兩岸關係之改善，在其就職後亦速令我方海基會向中共海協會發函確認「九二共識」為共同政治基礎，因此得以讓海基會與海協會能很快地恢復談判與協商。

兩岸政府在「一中各表」的前提下擱置主權爭議，並就經濟與和平議題展開談判，方能創造兩岸彼此間之和平與利多。此外，亦可謂馬政府任內乃是以開放的態度去面對中國；與中國協商之重點，主要著眼於「經濟正常化」、「討論和平協議」、「嘗試定位臺灣國際空間」。馬英九執政時期同時強調推進兩岸經貿發展，

著重於創造自由及便利的兩岸環境，並希望能擴大台灣內需及改善國內就業狀況。

馬政府立於「一個中國，各自表述」的兩岸共識上，強調處理兩岸經貿及和平等問題，除了積極改善兩岸關係外，其主要目的仍是在於為台灣爭取基本利益。此亦可由馬英九任內對於兩岸關係之諸多談話及例如「開放大陸觀光客來臺」、「臺灣企業前進大陸」等政策，來一窺其理念。就政治面來看，馬政府執政八年，兩岸間互動頻繁且穩定，海基會與海協會亦持續進行常態性協商與高層對話，累計共簽署二十三項協議，包括兩岸通航、陸客來台、兩岸經濟合作架構協議、兩岸服務貿易協議等。兩會之一般性對話恢復正常，並由副部長級官員主導協商事宜，陸委會主委與國台辦主任亦多次會面，且建立雙方熱線，皆可看出兩岸彼此間之友善與熱絡程度。

前述歸納而言，可推論馬政府之中國政策，乃是以「和平」為其主軸，避免挑釁，著重經濟之發展。

由第三章之析論中可明確看出，馬政府首任任期之兩岸政策，是以穩健務實的態度來開創兩岸和平穩定之新局。先完成兩岸「三通」，並成功建立 ECFA 架構；鑑於「中國崛起」，在「九二共識」下，透過外交休兵，在第一任期上任時即提出「不獨、不統、不武」，為兩岸關係帶來八年和平穩定及良性發展。

西元 2012 年，在馬英九獲得連任成功後，其第二任任期之兩岸政策大體上則延續首任任期之施政方針。2014 年 2 月，中共國台辦主任張志軍與時任我方陸委會主委的王郁琦，在南京進行兩岸事務部門負責人的首次會面，並且建立了兩岸常態化溝通機制。兩岸事務部門負責人在八年間總計四次會面，其間氣氛可謂相當良好。

不過，馬政府執政時期之兩岸關係發展雖可謂一路順風、一帆風順，然亦非無遭受挫敗之時。2014 年由於立法過程及整體效益被部分民眾質疑，並

導致其後的「太陽花學運」發生，本預計與中國大陸簽署之《海峽兩岸服務貿易協議》胎死腹中。此亦可謂是馬政府執政時期兩岸關係發展之一大挫折。

迨至 2015 年 11 月 7 日，馬英九親自前往新加坡與中共國家主席習近平舉行「馬習會」，這場睽違了六十六年之兩岸最高領導人晤面與會談，乃將兩岸關係帶至一個嶄新境界，亦可謂深具重大歷史影響與意義。在「馬習會」後，我方陸委會隨即與中共國台辦開通「兩岸熱線」，希望使兩岸間能就雙方關切之重大事務加速溝通效率。

不過在馬英九任期屆滿前，TVBS 民調中心曾針對「馬總統施政 8 年滿意度」進行調查，結果顯示僅有 2 成 3 的民眾表示滿意，卻有高達 5 成 8 的民眾表示不滿意，另外 19% 的民眾未表示意見。但弔詭的是，在馬英九各項施政民調中，其滿意度最高的 3 項分別為「處理兩岸關係」的 47%、「族群融合」的 44% 以及「交通建設」的 43%。<sup>186</sup>

總結而論，馬英九任內可謂是台海兩岸關係相對較為穩定時期，兩岸間除和平交流外，亦為兩岸的制度化協商與往來建立了規範。八年來，兩岸兩會共計進行了 11 次高層會談，先後簽署了 23 項協議。<sup>187</sup>其中，《兩岸經濟合作框架協定》(ECFA)之簽訂尤顯意義重大，從而扭轉了陳水扁執政後期台海幾近戰爭邊緣的危急局勢，且帶來了兩岸關係和平發展之新局面，備受國際社會之廣泛肯定，不可謂之毫無貢獻。

## 貳 蔡英文時期

蔡英文於其初次競選時即不斷強調，將以中華民國現行憲政體制、兩岸協商交流互動成果，以及民主原則與普遍民意來成為推動兩岸關係之基礎，且若能當選，上任後亦會戮力維持兩岸關係之和平與穩定，避免使之迭生波濤。她強調將

---

<sup>186</sup> 「民調：馬 8 年施政 僅 2 成 3 民眾滿意」，自由時報，2016 年 5 月 13 日，  
<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1695778>。

<sup>187</sup> 「兩岸協議執行成效專區」，行政院大陸委員會，2020 年 3 月 17 日，  
<https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=3788E6E04BC17563>。

建立具有一致性、可預測、可持續的兩岸關係，並會積極溝通，不挑釁，也不會有意外。

不過，另一方面，吳釗燮解讀在主權方面，蔡英文其實早已認定台灣是主權國家；而馬英九於一中原則下，則認為台灣應是屬於中國之一部分。因身兼民進黨首腦之蔡英文總統，從台灣前途決議文出發之立場，在主權議題方面，定是先試圖站穩台灣主權的立場，並立於該原則的基礎上與中共交往與參與國際社會活動。依照以往蔡英文代表台灣與中國進行貿易談判的經驗，堅持台灣主權地位之大原則，蔡英文是不可能讓步的，她對於與中國交往的原則，僅是將中國當成世界上諸多國家中的其中一個國家而已，並希望與國際社會一起共同努力經營中國政策，而不陷入「凡事只有中國」的迷思。民主台灣的獨特性，可謂是台灣立足於國際社會之基礎，在台灣與世界進行交流的過程中，中國絕非唯一；而在與中國進行交流時，則亦必須了解對台灣可能產生之影響，並尋找方法來對中國可能之影響加以平衡，<sup>188</sup>如此兩岸關係才能長久而健康。

從第四章所析論之中共對台政策裡可看出，由於蔡英文上任後，始終對「九二共識」之態度不甚明確，故因此而造成兩岸間之爭議不斷。中共方面始終不放棄逼迫蔡英文接受「九二共識」，且因蔡英文的不願接受，中共中斷諸多與經濟相關之交流協商、國際參與空間與對話。不過，蔡英文亦始終以「民進黨沒有否認一九九二年兩岸會談的歷史事實，也認同當年雙方都秉持相互諒解精神、求同存異，希望兩岸關係往前推進的這段協商溝通經過和事實。」<sup>189</sup>的態度來加以因應。

蔡英文首次當選後，中共堅持「九二共識」是兩岸互動的基礎。馬政府

---

<sup>188</sup> 吳釗燮，「蔡英文與馬英九的兩岸政策比較-臺灣人民的理性選擇」，**Newsletter No.12**（臺北：新臺灣國策智庫，2011），頁2，<https://reurl.cc/5IVGx7>。

<sup>189</sup> 楊舒媚，「蔡：保證讓兩岸波平浪靜」，**中時電子報**，2015年12月26日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20151226000327-260102?chdtv>。

時期，國民黨將「九二共識」解釋為「一中各表」，易言之，對於「一個中國」之定義，國民黨認為存在著各自解讀之空間。然而中共對於「九二共識」的解釋卻並非如此，北京當局所稱之「九二共識」，卻僅強調是「一個中國」原則，故可見彼時兩岸政府間對於「九二共識」之理解其實是不盡相同，甚有差距的。

故當蔡英文首度執政後，始終不願接受「九二共識」，2016年1月20日，蔡英文在接受媒體訪問時提出：「在一九九二年，兩岸兩會秉持相互諒解、求同存異的政治思維進行溝通協商，達成了若干的共同認知與諒解，我理解和尊重這個歷史事實。」<sup>190</sup>，蔡英文藉此來回應大陸所提出的「認同九二共識的歷史事實」，但沒有接受大陸定義的「九二歷史事實」具有「九二共識」的內涵。其次，蔡英文認為兩岸應在這個基本事實與既有政治基礎上，持續推動兩岸關係的和平穩定與發展。蔡英文解釋，既有的政治基礎應包括四項元素：「第一，是一九九二年兩岸兩會會談的歷史事實、以及雙方求同存異的共同認知；第二，是中華民國現行憲政體制；第三，是兩岸過去廿多年來協商和交流互動的成果；第四，是台灣的民主原則以及普遍民意。」<sup>191</sup>因此，由該論述可悉，所謂的「九二共識」接下來應是很難繼續成為兩岸互動基礎的選項。

從另一方面來看，中共當局自蔡英文當選總統後，即不斷地強調「九二共識」的重要性，並要求蔡英文政府遵守，此不但可看出中共對出身於民進黨的蔡英文疑慮之心甚重，亦可看出雙方之互信基礎其實相當薄弱。

此外，在蔡英文競選連任期間，中共國家主席習近平便曾提出「告台灣同胞書」，其文中大篇幅提及「一國兩制」，並多次提及「統一」，且重新對「九二共識」定調，強調應在「一個中國」原則之基礎上達成「海峽兩岸同屬一個中國，共同

---

<sup>190</sup> 「92年會談 蔡總統：我尊重這歷史事實」，中時電子報，2016年5月20日，

<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20160520003516-260407?chdtv>。

<sup>191</sup> 「未提九二『共識』 蔡英文：我『尊重』92年會談的歷史事實」，商周財富網，2016年5月20日，<https://wealth.businessweekly.com.tw/GArticle.aspx?id=ARTL000062149>。

努力謀求國家統一」。<sup>192</sup>對此，台灣民眾可謂是充滿疑慮，深化經濟整合與進行政治談判的發展若因此停滯，其實亦在情理之中。蔡英文便曾強調：「民意與民主是台灣政府處理兩岸政策的兩大支柱，這是兩岸可持續互動的根本原則。」<sup>193</sup>

衡酌兩岸關係之發展，為求長遠之計，其實，中共亦應理解台灣的民主與民意，面對中華民國存在之事實及台灣國際參與空間等問題，中共應當主動積極地務實面對。如此，兩岸關係方能建立在真正的友誼與互信基礎上，不再相互猜忌，並期待兩岸關係能朝向互惠雙贏之局勢發展。

綜合來看，馬英九主政下的兩岸關係，是立於「九二共識」之穩定基礎上，除了積極進行兩岸交流與發展兩岸經濟等重要政策外，尚包含成立兩岸共同市場、開放陸客來台觀光與承認大陸學歷等，讓台灣與大陸之正面往來與良性互動上加不少，兩岸人民亦從而增加了不少善意與相互瞭解。蔡英文政府則不然，在堅持不承認「九二共識」的前提下，雖亦不放棄與中共的對話空間，然希望雙方溝通是要處於國與國之對等立場對話，故難免引起兩岸關係緊張。基於當前處於全球「千一髮而動全身」的時代，統一不可行，獨立亦不可能，兩岸政府其實皆應尊重過去兩岸協商之歷史事實，彼此呼籲兩岸關係需穩定持續發展，雙方的執政黨亦要有所互動與交往，增進相互了解，方能消除戰爭之恐懼與增進人民福祉。

## 第二節 經濟面向

### 壹 馬英九時期

西元 2008 年，台灣經濟因受到全球金融海嘯的影響，馬政府上台不久後即轉為負增長。該經濟衰退局勢迄於 2009 年探底後，在 2010 年急速回升。

---

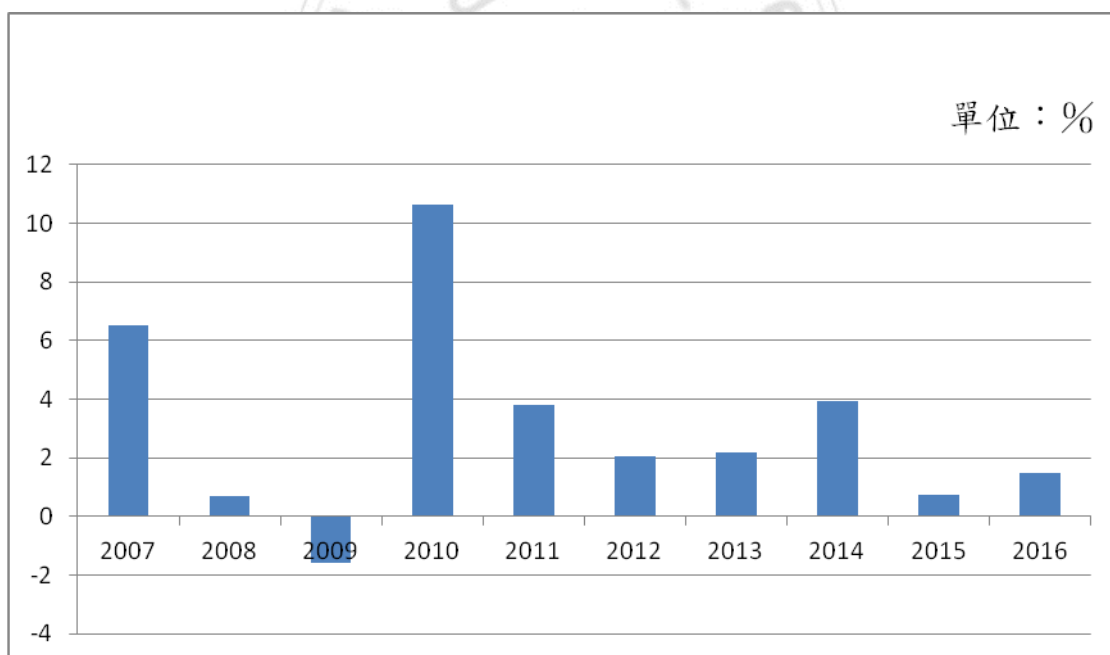
<sup>192</sup> 「習近平定調九二共識 內涵新增國家統一目標」，中央通訊社，2019 年 1 月 2 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201901020092.aspx>。

<sup>193</sup> 同註 136。

其後在 2010 年開始至 2012 年經濟成長率又呈現緩慢下降之勢，2012 年總統大選時則呈現幾近零增長之局。

因 2011 年至 2012 年之經濟成長率下降，由是導致了馬英九的第二個任期開始不久後，民調滿意度下滑之局面。然而在馬英九的第二個任期後半，自 2013 年第四階段開始至 2015 年第一階段，台灣經濟達到了 4% 左右增長率的相對較佳狀態，馬英九的民調滿意度依然呈現持續低迷狀態。前述狀況自然可以聯想到是由於當時「馬王政爭」和「太陽花學運」等政治因素超越了經濟因素所導致，因此對馬英九的民調滿意度產生了較大影響。2015 年第二階段開始，由於經濟環境更為嚴峻，導致台灣的經濟成長幾近於零（參閱表 5-2-1），因此這也使得馬英九當初競選總統時所提的「633」政見，毫無兌現之機會。

表 5-2-1 台灣經濟成長表現一覽表（2007 年-2016 年）



資料來源：作者根據 <https://kknews.cc/zh-tw/other/4kkax3.html> 自行製作。

西元 2008 年的總統大選中，「633」口號成為馬英九競選之政見，這是指若馬英九得以上台執政，則他將努力讓台灣達到「平均每年經濟成長率 6%、失業率降至 3% 以下、2016 年人均所得達 3 萬美元」之目標。馬英九上任後，雖亦戮力拼經濟，然處於全球金融危機衝擊與其他諸多因素之影響下，終其任期，始終未能達



到當初競選時所設定的政見目標，馬英九也因此迭被政敵與百姓嘲弄。

不過，細觀馬英九執政八年所交出的「經濟成績單」，根據統計，台灣人均 GNP 由 18564 美元升至 22989 美元，升幅達 23.8%，高於陳水扁執政時期的 20.5%；消費者物價指數年增率加上當年失業率的總和所構成之「痛苦指數」，亦由 2008 年的 7.66，降至 2014 年的 5.16。雖然馬英九拼經濟之努力，仍未能抵抗大環境的衝擊，終其任內，臺灣平均經濟增長率僅 2.81%，失業率則為 4.47%，「633」的目標皆未予實現。<sup>194</sup>因此臺灣民眾乃普遍對馬英九執政時期之臺灣經濟成果無感，甚至感到失望與不滿。從 TVBS 民調中心所做的「馬總統施政 8 年滿意度」的民調來分析，民眾不滿意之施政，普遍皆屬經濟方面，像是「改善金融政策」、「促進經濟發展」以及「縮小貧富差距」等，皆見高達 7 成以上的民眾表示不滿意。<sup>195</sup>

在馬政府執政任內，歷經不斷談判與努力，在 2010 年 6 月終於確定簽署《海峽兩岸經濟合作架構協議》(ECFA)，並於 2011 年開始執行。在該協議之執行初期，確實獲致成效，故部分選民縱使對馬政府首任任期之施政有所不滿，但可能因對兩岸和平發展的經濟紅利抱持著期待，故仍然支持馬英九，馬英九亦於 2012 年順利連任成功。然自第二任任期開始，由於多數台灣民眾並未深切感受到兩岸和平紅利的好處，且台灣內部反而產生了兩岸經濟交流成本與利益分配不均之況、兩岸政商權貴特權疑慮、台灣經濟安全與主權受損疑慮，及黑箱決策與國會監督不足之批評，導致台灣人民從而對馬政府之兩岸政策普遍感到失望。究其主因，此誠在於馬政府太過強調兩岸經濟整合之利益，卻忽略了兩岸經濟安全與主權疑慮，故諸如「太陽花學運」之爆發，當時民意多認為是因《海峽兩岸服務貿易協議》遭強行通過審查，而被反對者認為未來將損害自身利益，並且強化了中華人民共和國的政治影響力所致。

---

<sup>194</sup> 任冬梅，「馬英九執政 8 年的『功』與『過』」，**新華澳報**，2016 年 8 月 20 日，[http://www.waou.com.mo/news\\_h/shownews.php?lang=cn&id=13169](http://www.waou.com.mo/news_h/shownews.php?lang=cn&id=13169)。

<sup>195</sup> 同註 186。

「太陽花學運」最終促使立法院被迫停止「兩岸服貿協議」的審議，該協議亦胎死腹中，成為馬英九執政八年的一大敗筆與遺憾。

就馬政府執政時期的政治環境與民意來看，普遍而言，一般民眾對兩岸的政治互信基礎尚顯不足，因此乃無法擴大支撐兩岸之交流與整合。馬政府的兩岸政策主要聚焦在「功能性議題」的談判，較少進行兩岸政治對話，然而隨著兩岸經濟與社會交流的深化，民眾不免會擔心兩岸交流所帶來之後續政治效應，可能會對兩岸交流之穩定造成深切的影響。因此就「新功能主義」理論來看，其「擴散效應」並未完全發揮，菁英分子、政治領袖應展生的整合效果並未出現。此外，又因馬政府過度期待和依賴《海峽兩岸經濟合作架構協議》（ECFA）能夠為台灣帶來的經濟效益，期待「先經後政」之溢出效應，故在其任內大力鬆綁兩岸人員往來的限制，並積極推動經貿交流，然結果卻未如預期，並導致經濟政見跳票，此亦屬造成兩岸關係「溢回」的原因之一。

從「新功能主義」的觀點來看，兩岸領導人最終仍是要能清楚地述明未來統合的路徑圖，即透過經濟文化等領域之統合，然後最終過渡到國防和政治上之統合，前者以後者為目標，並為後者做準備，而這點卻恰是目前兩岸間所欠缺的。蓋兩岸之間敵對氣氛依然濃厚，特別是台灣多數民意仍普遍對中國有所猜忌疑慮。復加上兩岸對統獨問題之看法南轅北轍，於此情況下，縱使經貿交流再多亦難走向政治上整合之局面，相反地，尚可能因經貿互動太過頻密而引發國安方面的疑慮，此亦正是「太陽花學運」得以爆發的社會心理因素。

「兩岸和平」可謂是馬政府執政八年最引以自豪之施政成績。維持兩岸「不統、不獨、不武」的現狀，並在「九二共識」的基礎上持續推動兩岸互動，寫下兩岸六十餘年來最為和平穩定之紀錄，殊為不易。但此舉亦招來部分人士對馬政府「傾中」、「矮化主權」的質疑。馬政府執政末期，縱使「馬習會」得以順利舉行，亦尚無觸及談判政治議題之條件。故馬政權執政八年，雖兩岸在非政治層面之諸如經濟、社會、文化、教育等各方面多有發展、互動，然始終無法真正往「擴

溢」之方向前進，並產生整合效果。

## 貳 蔡英文時期

蔡英文在其首任任期之兩岸關係上，強調的是要「維持兩岸現狀」。<sup>196</sup>然而馬政府時代的兩岸現狀，是建立於「九二共識」的基礎上，與馬政府迥異的是蔡英文並不承認「九二共識」。2016年，在蔡英文勝選後，中共亦展開反制行動，逐步緊縮其惠台、讓利等措施，「兩岸兩會機制」、「國台辦和陸委會常態化溝通聯繫機制」、「兩岸熱線」實質上處於停止運作狀態。在經濟方面，兩岸經貿往來在馬英九執政時期因雙方有良性政治互動，因此形成高度之相互依存結構，方能有效推進經濟成長與發展。然而在蔡英文執政時期，倘若兩岸關係有變，則可預見的，台灣經濟亦恐遭受波及。

台灣對大陸（含香港）之出口依存度究竟有多高呢？蔡英文於2016年執政後，兩岸經貿依存度有略見下降之勢。在2007年至2014年間，臺灣對大陸（含香港）的出口依存度，基本皆維持在40%以上，到2015年開始下滑，2016年降至39.5%。而同期台灣對東盟出口的依存度則見提升，由15.2%升至18.3%。<sup>197</sup>

蔡政府上任後，為因應中共在經濟方面的不友善舉動，亦積極嚐試推動多項措施，「新南向政策」即為其中一項重要政策。亦即希望擴大台灣對東協之出口，令台灣能達到降低對中國大陸經貿依賴之目標。在施行成效方面，雖然兩岸關係不佳從而拖累了兩岸經貿成績，然而2015年台灣的經濟成長率為1.47；2016年蔡英文政府上任後，台灣經濟成長率為2.17；2017年台灣經濟成長率為3.31%；2018年因受中美貿易戰影響，台灣經濟成長率降至2.75%，至2019年台灣經濟成長率則為2.71%。但前述成效，已耗費了蔡政府極大力

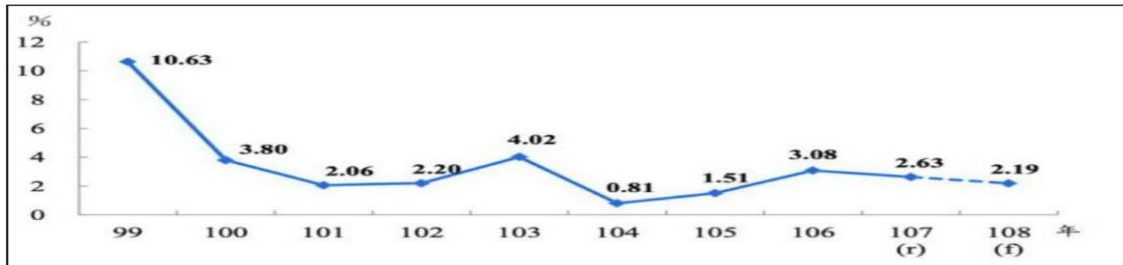
---

<sup>196</sup> 彭焯琳，「選後首談兩岸 蔡英文：維持現狀不變」，**中時電子報**，2018年11月30日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20181130001602-260407?chdtv>。

<sup>197</sup> 秋楓，「2016 兩岸經貿關係綜述」，**新華澳報**，2017年3月18日，[http://www.waou.com.mo/news\\_h/shownews.php?lang=cn&id=18563](http://www.waou.com.mo/news_h/shownews.php?lang=cn&id=18563)。

量。

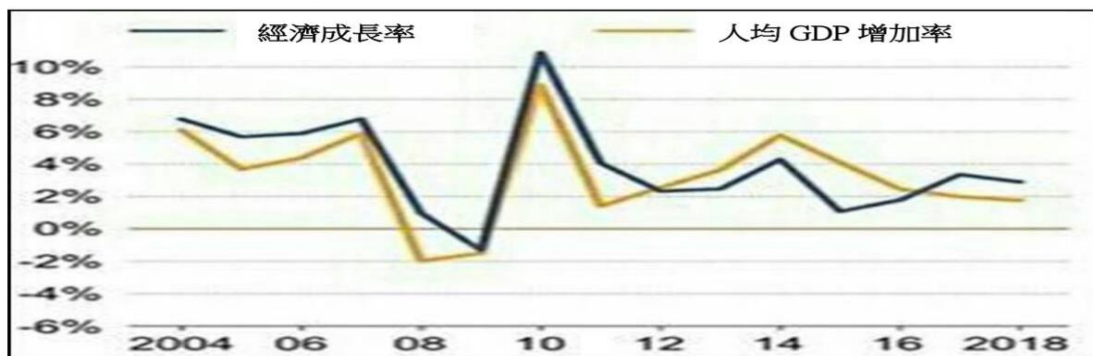
表 5-2-2 台灣經濟成長率（民國 99 年-107 年）



資料來源：作者根據 <https://www.rti.org.tw/news/view/id/2011255> 自行製作。

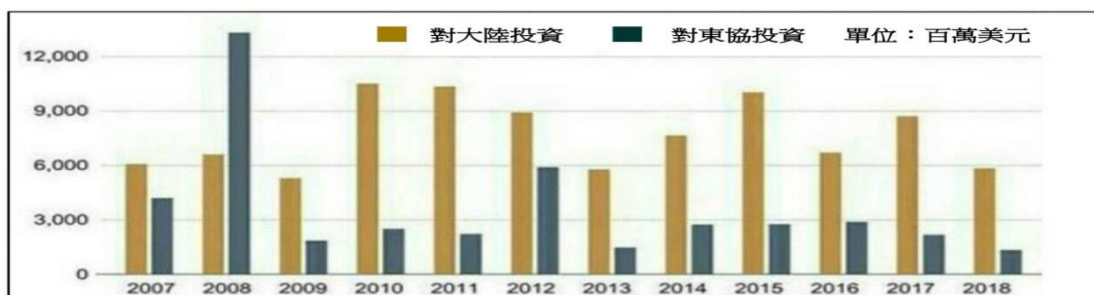
從 GDP 成長率來看經濟，台灣的 GDP 成長率與 GDP 人均成長率在 2010 年達到高峰後，自 2011 年起便處於下行狀態。其間雖於 2015 年以前稍有止跌回升，然在 2016 年蔡英文執政之後又趨平緩(參閱圖 5-2-1)。對於經濟成長的平緩，蔡英文上任後亦積極推行相關政策欲挽救頹勢，例如在產業上推行「5+2 創新產業政策」（智慧機械、綠能科技、生醫產業、亞洲矽谷、循環經濟、新農業等）；於擴大內需方面，則推出前瞻基礎建設計畫；在活絡國際貿易上，則力推「新南向政策」。在蔡英文積極推動「新南向政策」之際，台商對東協主要國家（泰國、馬來西亞、菲律賓、印尼、新加坡、越南、柬埔寨）的投資金額，卻反而呈現下跌態勢；不過，可能受中美貿易戰與大陸經濟情勢下滑的影響，從數據顯上觀之，台商在對中國大陸的投資金額方面，於 2018 年也開始呈現下跌局面。(參閱圖 5-2-2)

圖 5-2-1 台灣 GDP 成長率與人均 GDP 成長率（2004-2018）



資料來源：作者 <https://www.stat.gov.tw/mp.asp?mp=4> 自行製作。

圖 5-2-2 台商對大陸、東協投資金額統計（2007-2018）



資料來源：作者根據 <https://reurl.cc/lVlLn6> 自行製作。

無可諱言，若兩岸關係持續未見改善，縱使蔡政府再如何挹注大量資源並提供片面優惠措施予東南亞國家，對台灣的經濟助益其實效果可能仍甚有限。在蔡英文首任執政任期裡，台灣和新南向國家之經貿關係依然脆弱。以出口為例，2017 年到 2019 年之台灣出口成長率分別為 13.2%、5.9%、-2.1%，但對新南向重點區域（東協）的出口成長率卻僅為 14.2%、-0.6%、-7.4%，其表現尚不及整體出口。這可能和東協國家關稅較高，及台灣欠缺自由貿易協定（FTA）的連結有相當大的關係。然而，若台海兩岸關係持續惡化，在中共的刻意阻擾下，台灣在區域經濟整合方面的進展，預計將不可能有大幅度的成長。<sup>198</sup>

綜合前述析論觀之，馬英九在其第一任總統任內希望能全心全意拼好經濟，而經濟成長恰又建立於仰賴與中國經濟之往來、整合上，兩岸關係亦因此獲致大幅度地改善。第二任期間則因兩岸關係平穩發展、兩岸兩會協商朝制度化推進，此皆與「九二共識」之機制化有關，是以雙方經貿交流往來得以維持密切關係。而蔡英文之首任任期，因與中共對於「九二共識」見解南轅北轍，故中共在外交上大力對台打壓，且亦開始限縮對台的觀光、經濟交流等，使得兩岸關係倒退與嚴重衝擊台灣經濟利益。為解決前述困局，蔡英文因此積極推定多項措施以資因應，其中一項即為所謂的「新南向政策」，希

<sup>198</sup> 「經濟日報社論/修補兩岸關係 避免走向經濟零和」，聯合新聞網，2020 年 1 月 12 日，<https://udn.com/news/story/7338/4283978>。

望藉以降低對中國之經貿依賴。

### 第三節 社會文化面向

#### 壹 馬英九時期

原本扁政府執政時期的兩岸政策較為保守，但在 2008 年 5 月馬英九上任後，隨著政權轉移，馬政府則對兩岸間諸多政策轉為較積極開放之態度。

馬英九於競選首任總統時，即在其教育政策綱領中承諾將藉由擴大兩岸學術及教育交流，來加速高等教育的國際化與自由化。因此，「陸生三法」於 2008 年送請立法院審議，在馬英九執政時期之 2010 年三讀通過。馬英九曾明言，透過中國大陸學生之赴台就讀，對未來的兩岸和平將會有很大的幫助。<sup>199</sup>

根據我國立法院在 2010 年通過的「陸生三法」（《兩岸人民關係條例》、《大學法》、《專科學校法》）修正案，自 2011 年 3 月始，陸生即可透過「大學校院招收大陸地區學生聯合招生委員會」（簡稱陸生聯招會），經由網路報名、郵寄資料、選填志願、分發錄取等申請流程，前往台灣就學。只要是設籍在北京、上海、江蘇、浙江、福建、廣東六個省市的大陸學生，並參加該年度高考取得成績，皆有申請前往台灣就讀大學之資格；其後於 2013 年再增加湖北與遼寧兩省成為陸生赴台就讀學位之試點省份。研究所方面，同樣是限制設籍於八省市的同等學力畢業生，一經錄取，即可赴台修讀碩士學位（一至四年）與博士學位（二至七年）。

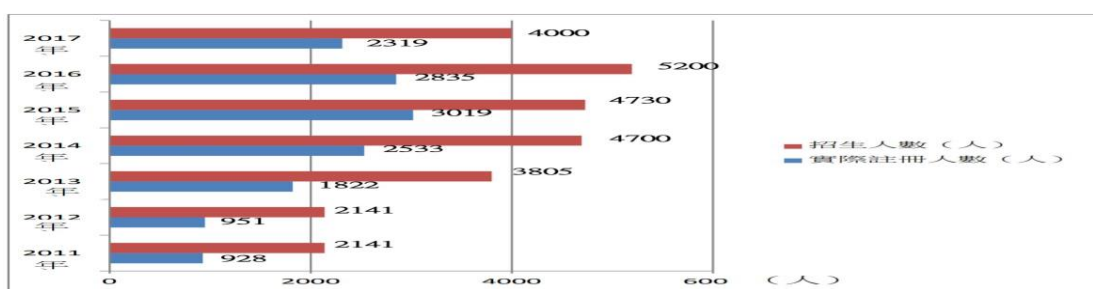
西元 2011 年，台灣開始開放讓陸生前來就讀大專及其以上學位。不過，有趣的是，台海兩岸關係往往隨著兩岸政府政策而有所變化，進而影響陸生來台人數。在 2012 年，中共《十八大報告》即載明：「全面貫徹兩岸關係和平發展重要思想，鞏固和深化兩岸關係和平發展的政治、經濟、文化、社會基礎，為和平統一創造更充分的條件。」<sup>200</sup>

<sup>199</sup> 張永泰，「馬英九：開放陸生有助兩岸和平」，**美國之音**，2011 年 7 月 4 日，<https://www.voacantonese.com/a/ma-on-chinese-student-124963274/931462.html>。

<sup>200</sup> 紀欣，「胡錦濤講話對和平統一有標示性作用」，**海峽評論**（臺北），264 期（2012 年 12 月），頁 1，<https://www.haixia-info.com/articles/6325.html>。

從數據上分析（參閱圖 5-3-1），2011 年開放陸生來台就讀大專院校以上學歷，當時招生人數是 2141 人，實際註冊人數則為 928 人，但截至 2016 學年度，除了實際註冊人數逐年成長外，招生名額亦不斷增加，此亦為苦於少子化導致迭生招生危機的台灣大專院校現場注入一股活水。由此可知，在馬英九執政時期，基於承認「九二共識」與兩岸關係的友善，中共之對台政策與態度甚為和諧積極。

圖 5-3-1 陸生招生人數暨來台註冊統計表（2011-2017）



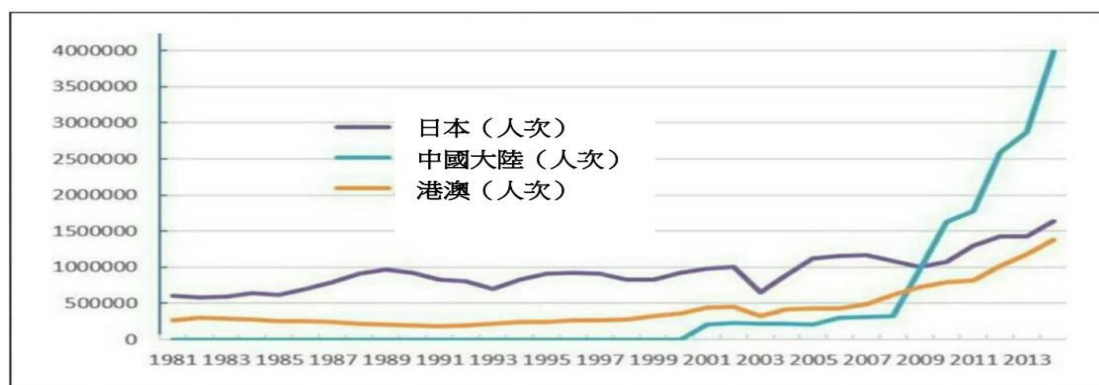
資料來源：作者根據 <https://reurl.cc/pdoDXx> 自行製作。

在兩岸旅遊方面，2000 年以前，陸客來台人數是零，彼時並無陸客觀光經濟利益。迄於 2000 年至 2008 年，陸客來台人數始終維持在二、三十萬人左右，人數尚居於港澳遊客之下，其觀光貢獻經濟利益亦尚未能形成舉足輕重之規模。2008 年馬政府上任後，在諸多有利政策的積極推動下，陸客乃由 2008 年的 329204 人驟然跳升為 2009 年的 972123 人，此後維持年約 60 多萬人的成長速度，直至 2014 年的 3987152 人，陸客乃成為台灣觀光客之最大來源。<sup>201</sup>

馬政府執政時期，來台陸客得以大幅增加，究其原因，除了馬政府承認「九二共識」致使中共對台政策友善與積極做多外，關鍵亦在於立於「九二共識」的基礎下，兩岸由是有了互信基礎，因此得以開放兩岸直航，實施大三通，進而促使陸客人數於該時期大幅成長，成為帶動台灣觀光業的一大助力。

<sup>201</sup> 「觀光統計年報>歷年來臺旅客居住地分析統計」，交通部觀光業務統計網，<https://reurl.cc/nzyVXe>。

圖 5-3-2 歷年來台旅客人次之居住地統計（1981-2013）



資料來源：作者根據 <https://reurl.cc/nzyVXe> 自行製作。

## 貳 蔡英文時期

西元 2016 年 5 月，蔡英文上台後，由於中共不斷要求蔡英文承認「九二共識」，而蔡英文一直未予應允，兩岸關係由是陷入冷淡期。其間之政治氣氛不佳，進而導致中共對台政策緊縮與影響陸生來台就讀意願。

台灣自 2011 年起，首度開放陸生來台就讀學位。馬政府任內陸生人數呈現穩定成長態勢，根據我國教育部統計，2011 年在台就讀學位的陸生共 928 人，此後逐年成長，2012 年為 1864 人，2013 年為 3554 人，2014 年為 5881 人，2015 年為 7813 人，2016 年為 9327 人，2017 年為 9462 人，2018 年為 9006 人。前述資料顯示，在台就讀學位之陸生總人數呈現逐年增漲之勢，不過在 2016 年政黨輪替後，其增幅已然趨緩。而若以陸生在台就讀學位的總人數成長率觀之，在 2012 年的陸生在台就讀學位的總人數成長率達 100%，至 2014 年則降為 65.48%，迄於 2016 年則持續降至 19.38%。2017 年是政黨輪替後的第一年，陸生來台就讀人數成長率更是僅剩 1.44%，2018 年甚至首度出現負成長率，呈 -4.82%。<sup>202</sup>由前述數據亦可看出蔡英文不承認「九二共識」，從而導致兩岸官方互動不佳所造成之影響。

<sup>202</sup> 李侑珊，「陸來臺攻讀學位，去年首見負成長」，*工商時報*，2019 年 2 月 2 日，  
<https://m.ctee.com.tw/dailynews/20190202/n15aa15/958144/90d4af041c26aac9b19dd9e334cbceba>。



表 5-3-1 歷年在台就讀學位之陸生人數統計（2011-2018）

年度	陸生類型	在台就讀學位之陸生(人)	備註
2011		928	
2012		1864	
2013		3554	
2014		5881	
2015		7813	
2016		9327	
2017		9462	
2018		9006	

資料來源：作者根據

<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190202000223-260301?chdtv> 自行製作。

觀光旅遊方面，由於蔡英文在 2016 年首次上任後，即不承認「九二共識，一中各表」之原則，故陸客自 2016 年六月起，來台人數即大幅衰退。

允許自由行陸客來台之政策始自 2001 年，截至 2015 年為止，中國已有 47 個城市開放來台自由行。2008 年，在馬英九就任總統後，海基會與海協會更是共同簽署了「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」，為台灣的經濟消費與觀光旅遊市場積極地注入了一股活水，台灣旅遊市場也因此興起另番活絡熱潮。以 2015 年而論，陸客來台灣之人次達 418 萬，進而為台灣帶來高達 2033 億餘元的觀光收益，此亦為史上最高紀錄。<sup>203</sup>然而自 2016 年 5 月，在蔡英文就職後，因其拒絕承認「九二共識」，中共官方即開始限縮來台團客數量，而後陸客來台人數連續 3 年持續縮減。根據交通部觀光局的統計資料，中國觀光客在 2016 年 5 月的來台旅客人數相較於 2015 年 5 月，減少了 45291 人，減幅 12.25%。<sup>204</sup>在 2018 年之來台陸客人次甚至跌落至 269.5 萬，台灣觀光商機亦因此而損失約 586 萬億元，<sup>205</sup>損失不可謂之不大，影響所及，難以估計。

<sup>203</sup> 葉宜哲，「自由行喊卡恐影響觀光收益？觀光局：陸客本來就是不穩定市場」，newtalk 新聞，2019 年 7 月 31 日，<https://newtalk.tw/news/view/2019-07-31/279753>。

<sup>204</sup> 「陸客不來的臺灣觀光：各國遊客瘋搶機票享受『高品質』臺灣行」，Buzz Orange 報橘網，2016 年 7 月 4 日，<https://buzzorange.com/2016/07/04/chinese-tourists-taiwan/>。

<sup>205</sup> 同註 203。

表 5-3-2 近年陸客來台人數（2015 年-2019 年之 1-6 月）

時間	總人次	團客人次	自由行人次	自由行佔比 (%)
2015 年 (馬政府最後 1 年)	333 萬 5923	200 萬 1105	133 萬 4818	40.01
2016 年 (蔡政府第 1 年)	273 萬 6053	142 萬 7452	130 萬 8601	47.83
2017 年	198 萬 501	92 萬 7359	105 萬 3142	53.18
2018 年	191 萬 934	83 萬 8232	107 萬 2702	56.13
2019 年 1-6 月	125 萬 2665	61 萬 9312	63 萬 3353	50.06

資料來源：作者根據 <https://reurl.cc/9ExzLO> 自行製作。

圖 5-3-3 2001 年-2016 年大陸來台旅客人次統計



資料來源：作者根據 <https://reurl.cc/Wdy4Me> 自行製作。

在 2020 年台灣總統大選前，中國文化和旅遊部宣布，全面停辦中客赴台自由行簽證，包含北京、上海、廈門等四十七個開放台灣自由行的城市，皆予取消赴台自由行。<sup>206</sup>該項政策除顯示中共企圖透過管制來台自由行旅客，脅持台灣觀光產業，進而影響台灣選舉外，亦可看出台海兩岸關係處於持續倒退的狀態中。

綜合來看，在文化交流上，由於馬、蔡兩政府對於「九二共識」的看法及應對態度迥然不同，故導致台海兩岸關係之丕變，並且影響了諸多本欲推動或正在進行的政策，其中最明顯且對台灣人民造成顯而易見影響的當屬旅遊、經濟方面事務。在馬英九任內，因兩岸關係的友善，導致中共政策作多讓大量陸客來台旅

<sup>206</sup> 鍾麗華、蕭玕欣，「中國今起禁止來臺自由行 我交通部宣布投入 36 億 推國旅獎勵」，自由時報，2019 年 8 月 1 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1307311>。

遊，亦使當時之台灣旅行社業者業績及相關經濟大幅成長；迄於蔡政府時期，蔡英文雖一再宣示要維持現狀，但因拒絕承認「九二共識」，故陸客來台人數乃呈現逐年下降之勢，最終中共甚至停辦了陸客赴台自由行簽證。

在採認大陸學歷方面，馬政府採認共計 155 所之大陸大學學歷，蔡政府則未予新增。在陸生來台部分，馬政府執政期間達到每年 2134 人次，蔡政府執政後則腰斬至 800 人次。<sup>207</sup>由此顯見兩岸交流之最大問題，仍是在於雙方針對主權議題的態度，蔡政府所秉持之「堅持台灣主權，不承認九二共識」的態度，將會造成中共當局的抵制，進而大大影響了兩岸的往來與交流。



---

<sup>207</sup> 戴祺修，「扁馬蔡政績超級比一比 國民黨酸最差還是蔡英文」，今日新聞 NOWnews，2018 年 8 月 2 日，<https://reurl.cc/GVQkOW>。

## 第六章、結論

綜合前述章節之研究結果顯示，兩岸關係發展與「新功能主義」之若干觀點多有符合之處。從馬英九執政時期，迄於蔡英文執政時期，台灣與中國之交流、溝通多屬於經貿議題方面之交流，恰如「新功能主義」所重視之漸進式及避開「爭議性議題」的策略論述。不過由於兩位執政者對關鍵政治議題之觀點並不一致，由是造成後續台海兩岸間互動結果之差異。

### 第一節 研究發現與結果

#### 壹 兩岸關係發展與「新功能主義」觀點相符

回顧「新功能主義」之理論發展，其經驗基礎源自於歐洲整合之過程，其觀察研究涉及數個國家之整合運動，歐洲各國間縱然其國家大小、政治體制有所差別，然基本上皆各自享有平等與獨立自主之地位，且政治制度之相似性甚高，亦已無軍事、國家安全威脅，民眾、社會之認同度高及民意亦支持，故在持續產生外溢效果下，進而得以實現政治整合之具體目標。

在本研究中發現，兩岸關係之發展符合「新功能主義」之觀點，如「新功能主義」所強調的漸進式與避開爭議性議題之策略論述。先由經貿性或技術性議題開始，故兩岸簽署 ECFA，使經貿關係得以進入正常化、制度化之里程碑，並逐漸擴及至文化等各層面，對於在雙方之間仍有爭議性的政治議題則暫且擱置。

從「新功能主義」之觀點來看，所謂「擴溢效果」，不單是經濟層面「擴溢」至政治層面，更重要的應是兩岸領導菁英能夠觀察與利用歐盟模式來習得經驗，且願意放棄彼此成見與堅持，為兩岸整合來持續推動政策及對話，並研究是否得以促使議題談判之空間由低階政治性議題逐漸邁向高階政治性議題，令兩岸間的整合能越趨於緊密。

不過馬英九與蔡英文這兩位執政者對於「九二共識」之觀點落差，及中共依然強調「一中原則」這個前提之影響下，兩岸交流雖與「新功能主義」觀點有相

似之處，然居於關鍵之最終高度政治議題上依然無法整合，身屬政治菁英的雙方領導人亦於台灣總統大選、政黨輪替後無法對話與溝通往來，導致兩岸關係之「擴溢現象」於其後並未再明顯發生，甚至反而產生溢回之現象。

## 貳 目前兩岸關係已再度走向對抗態勢，「一個中國」原則將愈無模糊空間

經本文研究發現，台海兩岸間緊密之經貿關係係以「九二共識」為基礎，兩岸亦因此方得以順利簽署 ECFA，從而建立制度化之經貿關係。馬政府時代談「九二共識」是屬於低度之政治共識，允許兩岸對「一個中國」的定義，加以「各自表述」；蔡英文執政初期，中國則對其不提「九二共識」感到不滿與猜忌，而蔡英文遲未願意承認「九二共識」，亦間接顯示民進黨政府不願意接受「兩岸同屬一中」之架構。

西元 2016 年之雙十演說中，蔡英文強調「不會在（中國大陸）壓力下屈服」<sup>208</sup>，此亦顯示來自中共的打壓及刁難其實無所不在，並或多或少造成蔡政府的壓力。事實上，從 2017 年開始，中共為逼迫蔡英文承認「九二共識」之壓力便源源不絕而來，首先是使台灣無法順利進入 WHA 與 ICAO，另也加速在外交上挖台灣牆角，以至 2018 年成為台灣之「外交連續斷交年」。除了外部打壓外，中共軍機頻頻繞台，降低、暫停發放對台旅遊觀光簽證，皆造成蔡政府壓力。

中共目前持續不斷向全球強調「中華人民共和國是代表中國的唯一合法政府，台灣則是中國不可分割的一部分」、「台灣是中國一部分的基本事實不會改變，中國政府堅持一個中國原則、反對台獨、反對『兩個中國』和『一中一台』的立場不會改變」等基本原則，足見中共對蔡英文政府之挑戰「一中原則」已不予模糊空間，不似馬英九執政時期，可透過各自表述後，再推

---

<sup>208</sup> 蔡英文：中國應正視中華民國存在事實，自由時報，2016 年 10 月 10 日，  
<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1851522>。

動低階議題的發展。

蔡政府時期的台海兩岸關係，以「新功能主義」觀之，其溢回之況明顯，便是因為兩岸政府對於「一中原則，九二共識」之認知不一，亦因此導致兩岸間從馬政府時期的積極交流倒退回消極冷漠。

### **叁 兩岸經貿交流暫停、交流限制擴大，更加不可能促成兩岸政治整合**

在政治領域方面，因目前兩岸政府間的僵局，故包含陸委會與國台辦、海基會與海協會等「準官方、半官方」單位間之政治性互動和功能性溝通皆持續停擺。原本開放陸生來台就讀事宜、陸客自由行等亦不斷停滯。在經濟領域方面，兩岸經貿關係或因民間商貿往來與合作之不間斷而得以延續，但可預見的定會加以降溫，復加上中美貿易大戰之影響，台商可能將面臨諸多阻礙而無所適從。而未來兩岸民間交流將會因此減少，長遠來看可能會損及兩岸民間、非官方多年來交流所建立的相互理解信任與友善之基礎。

總體而言，兩岸經貿關係的交流與互動是否頻繁，由馬政府時期的高峰到蔡政府時期的低點，經過本文前述各章節之比對分析後，可確認其影響之因素皆源於是否對「九二共識」加以承認。隨著「九二共識」之看法不再模糊，兩岸關係又開始緊張，雙方政治菁英若仍無法就兩岸關係凝聚共識，復加上因利益分配不均而無法擴及一般民眾之情況下，臺灣民眾認同衰退及內部民意不支持，則從「新功能主義」觀點觀之，兩岸關係將勢必無法持續產生外溢效果，當然亦將更難在其後實現政治化之具體目標。

## **第二節 後續研究建議**

總結本研究結果，茲提出以下之後續研究建議，以供參考：

### **壹 再進一步針對蔡政府第二任任期作為進行觀察**

本研究在進行時，正面臨 2020 年蔡英文投入競選連任選舉之役。其後在作者撰寫過程中，蔡英文順利連任成功。此外，當前之世界局勢且還面臨美中貿易戰、

新冠肺炎疫情之影響。因受限於時間因素與世界局勢瞬息萬變、難以預知之發展，故僅能討論及蔡政府首任任期開始至競選連任前後之發言，此為本論文之限制，相關後續研究有賴於日後繼續進行討論。

## **貳 因武漢肺炎疫情造成兩岸交流停滯**

如上小節所述，因撰寫時正遭逢新冠肺炎之影響，世界各國均以「鎖國」、避免交流來因應疫情，故除了政治上之兩岸關係不佳而導致交流持續低落外，到了肺炎發展最盛時，連帶的雙方民間與商貿交流往來勢必愈見停擺，就「新功能主義」理論的觀點而言，此又將是另一大挑戰，兩岸關係之變化與如何持續觀察將需由更多視角來加以討論。

## **參 世界局勢的改變與全球化的退縮**

美中貿易戰開打導致全球貿易供應鍊可能產生巨大變化，復新冠肺炎疫情令全球情勢改變，可能導致全球化之退縮，以往台商與兩岸交流密不可分，然因再來情勢可能有更大的變化，後續研究者如何因應此變局而提出不同的研究觀點，則是後續研究可供繼續討論之處。

# 參考文獻

## 壹、中文文獻

### 一、專書

- 石之瑜、李念祖，**規範兩岸關係**（臺北：五南，1992年）。
- 吳新興，**整合理論與兩岸關係之研究**（臺北：五南，1995年）。
- 肖歡容，**地區主義：理論的歷史演進**（北京：中國傳媒大學出版社；，2003年）。
- 李允傑，**ECFA 後的兩岸關係**（高雄：麗文文化出版，2013年）。
- 吳得源，**一中（各表）的國際構成與作用：制度與建構論觀點**（臺北：政大出版社，2009年）。
- 周世雄，**國際關係：權力與制度**（臺北：五南出版社，2000年）。
- 林麗香，「政治互動」，趙建民主編，**大陸研究與兩岸關係**（臺北：晶典文化，2008年）。
- 胡祖慶譯，Robert L. Pfaltzgraff Jr & James E. Daugherty 著，**國際關係理論導讀**（Contending Theorise of International Relations）（臺北：五南，1993年）。
- 張亞中，**兩岸統合論**（臺北：揚智文化，2000年）。
- 粘信士譯，鴨武彥著，**國際統合理論研究**（臺北：文史哲出版社，1996年）。
- 鈕先鍾譯，Trevor Taylor, et al. 著，**國際關係中的學派與理論**（臺北：臺灣商務印書館，1987年）。
- 邵宗海，**新形勢下的兩岸政治關係**（臺北：五南出版，2011年10月），頁22-27。
- 邵宗海，**兩岸關係研究**（臺北：新文京，2014）。
- 童振源、蘇起，**兩岸關係的機遇與挑戰**（臺北：五南出版社，2013年）。
- 邵宗海，**兩岸談判與協商-從白手套到官方接觸再到？**（臺北：唐山出版，2016年）。
- 郭瑞華，**現階段中共對臺統戰策略與實務**（新北：法務部調查局共黨問題研究中心，2000年），頁12。
- 溫洽溢譯，Susan L. Shirk 著，**《脆弱的強權：在中國崛起的背後》**（China-Fragile



Superpower:How China Internal Politics Could Derail Its Peaceful Rise) (臺北：遠流出版社，2008 年)。

閻學通、陳寒溪譯，詹姆斯·多爾蒂、小羅伯特·普法爾茨格拉夫著，**爭論中的國際關係理(第五版)**(CONTENDING THEORIES OF INTERNATIONAL RELATIONS - A Comprehensive Survey) (北京：世界知識出版社，2002 年)。

賴榮偉，**美中臺三角關係發展的國際政治經濟學分析**(新北：思行文化出版，2014 年)。

蘇起，**危險邊緣：從兩國論到一邊一國**(臺北：天下文化，2003)。

## 二、期刊論文

王國璋，「依功能整合理論回顧西歐核能共同體之發展」，**美歐月刊**，第 9 卷 5 期(1994 年 5 月)，頁 52-53。

王欽，「馬英九連任後兩岸關係面臨的挑戰」，**《國家發展研究》**，第 12 卷第 1 期(2012 年 12 月)，頁 146-147。

王信賢，「中共新一代領導人對臺政策：『四化』策略與聯結分析」，發表於兩岸關係之展望學術研討會，(臺北：國立臺北大學公共行政暨政策學系與中華歐亞基金會合辦，2005 年 12 月 19 日)，頁 11。

江和華，「胡錦濤時期中共對臺政策研究」，**弘光學報**，75 期(2014 年 12 月)，頁 81。

吳新興，「整合理論及其對中國問題解決的應用」，**問題與研究**，第 34 卷 2 期(1995 年 2 月)，頁 20-31。

吳鵬翼，「兩岸整合的政經因素與 ECFA 效應分析」，**龍華科技大學學報**，第 31 期(2011 年 12 月)，頁 168-170。

林濁水，「紅藍綠 ECFA 協議策略探討北京的大戰略」，**新社會政策雙月刊**，第 11 期(2010 年 8 月 15 日)，頁 2-6。

- 初國華，「臺海兩岸九二共識之研究」，**育達科大學報**，第 26 期（2011 年 3 月），頁 187。
- 邱垂正、童振源，「陳水扁政府與馬英九政府的中國戰略之比較 與檢討」，**戰略：臺灣國家安全政策評論**，第 1 期（2008 年 9 月），頁 87。
- 施正鋒，「馬英九政府的中國政策」，**臺灣國際研究季刊**，第 9 卷第 2 期（2013 年/夏季號），頁 46。
- 柳金財，「中共對臺工作「向南移、向下沈」之意涵」，**展望與探索**，第 9 卷第 4 期（2011 年 4 月），頁 1-8。
- 高朗，「從整合理論分析兩岸間整合的條件與困境」，發表於兩岸關係理論研討會（臺北：國立臺灣大學政治學系，1998 年 11 月），頁 2-7。
- 孫紹正，「中共和平崛起論之研析」，**展望與探索**，第 2 卷第 9 期（2004 年 9 月），頁 49。
- 耿曙，「經濟扭轉政治？中共惠臺政策的政治影響」，**問題與研究**，第 48 卷第 3 期（2009 年 9 月），頁 9。
- 徐東海，「『一個中國』論述爭詳瓊兩岸經貿關係發展」，收於《**臺灣主權論述論文集 上冊**》編（臺北：國史館，2001 年 12 月），頁 495。
- 唐仁俊，「當前中共對臺統戰策略之分析」，**空軍軍官雙月刊**，第 158 期（2011 年 06 月），頁 39。
- 莫衛紅，「略論新時期經濟統戰的基本原則」，**山西社會主義學院學報**，第 4 期（2000 年），頁 19。
- 張榮恭，「構築兩岸雙贏新局：國民黨政府大陸政策的理念與實踐」，蔡朝明主編，**馬總統執政後的兩岸新局：論兩岸關係新路向**（臺北：遠景基金會，2009 年 5 月），頁 46-47。
- 張五岳，「兩岸關係與臺海安全」，**新世紀智庫論壇**，第 9 期（2000 年 4 月 1 日），頁 2。

- 陳明通，「當前北京對臺策略剖析」，**東吳政治學報**，第 27 卷第二期（2009 年 8 月），頁 127-202。
- 陳德昇，「2019 中共對臺工作會議分析」，**展望與探索月刊**，第 17 卷第 2 期（2019 年 02 月），頁 1-4。
- 黃奕維，「由大陸『對臺 31 項措施』觀察其對臺政策」，**展望與探索月刊**，第 16 卷第 4 期（2018 年 4 月），頁 35-36。
- 溫賈舒、陳政一、陳明通，「兩岸洽簽『臺灣不獨大陸不武』協議理論與民意基礎研究——一項臺灣民眾的民意調查分析」，**臺灣民主季刊**，第十五卷第三期（2018 年 9 月），頁 75-126。
- 董立文，「蔡英文的兩岸政策與未來評估」，**展望與探索月刊**，第 5 期（2016 年 5 月），頁 2。
- 楊開煌，「中共新時期的對臺方針」，**聯合報**，2005 年 1 月 15 日，版 4。
- 趙建民，「從『九二共識』看兩岸政治互信」，收錄於林中森、丁樹範合編，**「九二共識」：20 週年學術研討會會議實錄**（臺北：財團法人海峽交流基金會，2012 年），頁 65-78。
- 趙春山，「中共十四大後的對臺政策：戰略目標與策略運用」，發表於中共對臺政策與兩岸關係研討會（臺北：行政院大陸委員會、政大東亞所，1993 年 5 月），頁 1-14。
- 劉性仁，「馬英九總統兩岸政策之探討與展望」，**展望與探索月刊**，第 10 卷第 12 期（2012 年 12 月），頁 79-80。
- 賴榮偉，「新功能主義與兩岸關係的發展」，**龍華科技大學學報**，第 33 期（2013 年 6 月），頁 191-196。
- 盧倩儀，「整合理論與歐盟條約修改之研究-以歐盟憲法條約與里斯本條約為例」，**臺大政治科學論叢**，第 46 期（2010 年 12 月），頁 119-130。
- 潘兆民，「中國大陸對臺青年『融合發展』策略與挑戰」，**展望與探索月刊**，第 16 卷第 11 期（2018 年 11 月），頁 36。

譚青山，「兩岸『經濟合作框架協議』的『溢濺效應』」，**聯合早報（新加坡）**，  
2010年7月1日，版24。

### 三、學位論文

薛美瑜，**國際關係中統合理論之研究**（臺北：國立政治大學外交研究所政治論文，  
1987年），頁42-50

### 四、網路資料

邱進益，「還原『九二共識』歷史真相——互相諒解 走向未來新共識（三）」，  
**中時電子報**，2016年9月2日，<https://reurl.cc/kd9Gob>。

「海峽兩岸服務貿易協議」論述，摘自於**網路共筆百科全書-維基百科 Wikipedia**，2020年1月27日，<https://wiki.kfd.me/wiki/海峽兩岸服務貿易協議>。

「太陽花學運」論述，摘自於**網路共筆百科全書-維基百科 Wikipedia**，2020年5月17日，<https://wiki.kfd.me/wiki/太陽花學運>。

「中美貿易戰」論述，摘自於**網路共筆百科全書-維基百科 Wikipedia**，2020年1月6日，<https://wiki.kfd.me/wiki/中美貿易戰>。

「中華民國九十二年元旦總統祝詞」，**中華民國總統府網站**，2003年1月8日，  
<https://reurl.cc/b5q6j3>。

「胡錦濤同中國國民黨主席吳伯雄舉行會談」，**人民日報**，2008年5月29日。  
<http://politics.people.com.cn/GB/1024/7312615.html>。

王韋婷，「勁寒梅香記載 陳其邁：九二共識是蘇起 2000年創見」，**中央廣播電臺**，2008年8月24日，  
<http://archive.is/MVMt>。

「馬習歷史性會晤 九二共識是主軸」，**中央廣播電臺**，2015年11月7日，  
<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201511075030-1.aspx>。

「兩岸會談與互動」，**行政院大陸委員會**，2008年5月26日，  
<https://reurl.cc/L3e9Q7>。

「談臺灣選舉結果 國臺辦：和平發展是正確道路」，**ETtoday 新聞雲**，2012 年 1 月 14 日，<https://www.ettoday.net/news/20120114/19316.htm>。

林琮盛，「國臺辦：歡迎綠基層參訪大陸」，**中時電子報**，2012 年 3 月 1 日，<https://reurl.cc/L3V1r4>。

「總統馬英九就職演說全文」，**中央社**，2012 年 5 月 21 日。  
<https://tw.news.yahoo.com/總統馬英九就職演說全文-145218916.htm>。

楊開煌，「民進黨選後調整與中共思惟」，**海峽評論**，302 期（2016 年 2 月號），  
<https://www.haixia-info.com/articles/7785.html>。

「馬英九闡釋"不獨"：就是不推"新憲、臺灣國"」，**人民網**，2008 年 1 月 17 日  
<http://tw.people.com.cn/BIG5/14812/14875/6787873.html>。

「中華民國第 12 任總統馬英九先生就職演說」，**中華民國總統府網站**，2008 年 5 月 20 日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/12226>。

劉曉霞，「馬英九：沒有九二共識 兩岸不可能恢復協商」，**鉅亨網**，2010 年 12 月 28 日，<https://news.cnyes.com/news/id/3057071>。

「中華民國 97 年國慶 總統講話」，**中華民國總統府網站**，民國 97 年 10 月 15 日，<https://reurl.cc/QdN8V5>。

「馬英九重申：兩岸直航，一年內達成」，**中國評論新聞網**，2008 年 1 月 23 日，  
<https://reurl.cc/yZWxK8>。

林紳旭，「陸客觀光亂象，政府把關改善」，**中央社**，2013 年 1 月 20 日，  
<http://www.cna.com.tw/Topic/newstopic/393-1/201301200011-1.aspx>。

謝莉慧，「港府：持臺胞證赴港 30 天免簽」，**newtalk 新聞**，2011 年 8 月 10 日，  
<https://newtalk.tw/news/view/2011-08-10/16791>。

劉坤原，「馬總統：降低兩岸緊張，不一定要軍備緊張」，**全球新聞**，2010 年 4 月 30 日，<https://reurl.cc/exnvRm>。

胡巖，「兩岸洽簽 ECFA 的必要性與後續事宜」，**財團法人國家政策研究基金**

會，2010年8月20日，<https://www.npf.org.tw/2/7975>。

「總統出席『2011年世界國際法學會亞太區域會議』開幕典禮談話」，  
中華民國總統府網站，2011年5月30日，<https://reurl.cc/7Xn9ak>。

仇佩芬，「馬：兩岸互不承認主權 互不否認治權」，中時電子報，2011年5月31日，  
<https://reurl.cc/lVlZqY>。

「中華民國第13任總統、副總統宣誓就職典禮演說」，中華民國總統府網站，2012年5月20日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/16612>。

仇佩芬，「馬英九提降低敵對狀態 習近平當場允諾：你們等著看！」，風傳媒  
2015年11月14日，<https://www.storm.mg/article/73785>。

「胡錦濤在2012年新年賀詞-共同促進世界和平與發展」，人民網，2011年12月31日，  
<http://politics.people.com.cn/BIG5/1024/16778113.html>。

「2012年對臺工作會議在京舉行 賈慶林出席並作重要講話」，新華網，  
2012年3月1日，<https://reurl.cc/3DRj29>。

「兩岸專家談中共十六大後的海峽兩岸關係」，人民網，2002年11月22日，  
<http://news.sina.com.cn/c/2002-11-22/0039814683.html>。

楊開煌，「析論中共『鞏固深化』兩岸關係和平發展之作為」，海峽評論（臺北），  
268期（2013年4月），頁1，<https://reurl.cc/GVQo3W>。

繆宗翰，「習近平5年對臺政策，九二共識為主軸」，中央通訊社，  
2017年9月25日，<https://reurl.cc/0oQgrk>。

彭顯鈞，「李克強定調：九二共識、反對臺獨 國民黨回應：九二共識、一中各表」，自由時報，2015年3月6日，<https://reurl.cc/GVQZ03>。

「十九大後習近平對臺：軟手為攻，硬手為守，意在改變臺灣民意」，獨立評論，  
2018年3月30日，<https://reurl.cc/629Vz5>。

彭顯鈞，「蔡就職演說 國臺辦：一份沒完成的答卷」，自由時報，2016年5月21日，  
<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/991944>。

林怡廷，「習核心定調的洪習會，能為國民黨加分嗎？」，**天下雜誌**，2016年11月2日，<https://reurl.cc/Nj9VWn>。

「兩岸交流之兩岸統計」，**行政院大陸委員會**，2012年，<https://reurl.cc/0oQZWo>。

「兩岸經濟統計月報」，**行政院大陸委員會**，2014年，頁2-1、2-2、2-9、2-13、2-17，<https://reurl.cc/qdo0Y3>。

「馬英九提出一中各表兩岸復談」，**美國中文網**，2008年3月28日，<http://www.sinovision.net/portal.php?mod=view&aid=42698>。

「中共對臺政策資料」，**大陸委員會**，<https://reurl.cc/arR0KQ>。

林良昇、蘇永耀，「中國對臺統戰新招：一代一線、藍綠有別」，**自由時報**，2017年7月18日，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1119634>。

藍孝威，「張志軍：反服貿學運給我啟示」，**中時電子報**，2014年4月11日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140411000827-260102>。

「中華民國第14任總統蔡英文女士就職演說」，**中華民國總統府網站**，2016年5月20日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/20444>。

「會胡錦濤 吳伯雄：兩岸『一國兩區』」，**蘋果日報**，2012年03月23日。<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20120323/34109439>。

「【全文】蔡英文勝選感言：擦乾淚水迎接臺灣新時代」，**蘋果日報**，2016年1月16日，<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20160116/776906/>。

倪永傑，「觀點：520後兩岸關係恐趨螺旋下沉」，**BBC NEWS 中文**，2016年5月23日，<https://reurl.cc/xZoxm5>。

「蔡英文：中國應正視中華民國存在事實」，**自由時報**，2016年10月10日，<https://reurl.cc/oLpz2g>。

陳柏廷，「回應雙十演說『新四不』 陸喊三不 籲小英勿走邪路」，**中時電子報**，2016年10月10日，<https://reurl.cc/QdmnNZ>。

楊淳卉，「勝選感言全文 蔡英文：無論投給誰都是民主價值的實踐」，**自由時報**，2020年01月11日，<https://reurl.cc/Mv91zK>。

「總統2019新年談話」，**中華民國總統府網站**，2019年01月01日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/23999>。

鄒景雯，「蔡英文：九二歷史事實 推動兩岸關係」，**自由時報**，2016年01月21日，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/951154>。

鄭崇生，「美國務院：歡迎兩岸採措施降低緊張」，**奇摩新聞**，2015年04月09日，<https://reurl.cc/8Gz494>。

陳慧萍，「蔡英文：中華民國憲政體制下 推動兩岸關係」，**自由時報**，2015年06月04日，<https://reurl.cc/b5q4V6>。

「總統接受日本《讀賣新聞》專訪問答全文」，**中華民國總統府網站**，2016年10月07日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/20765>。

楊淳卉，「蔡總統籲北京『和平、對等、民主、對話』 理解臺灣政府不會屈服」，**自由時報**，2020年01月11日，<https://reurl.cc/KkqK3m>。

「美國務卿祝賀蔡總統連任 外交部：彰顯臺美關係」，**聯合新聞網**，2020年01月12日，<https://udn.com/news/story/12702/4283092>。

顏振凱，「王毅期待『臺灣新執政者』推動兩岸和平，民進黨：將以人民利益為依歸」，**風傳媒**，2016年02月26日，<https://reurl.cc/vDo37a>。

「《520就職演說全文》 蔡英文：願與對岸持續對談」，**自由時報**，2016年05月20日。<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1702617>。

「臺灣領導人未明確承認九二共識“是一份沒有完成的答卷”-- 國臺辦」，**路透社 Reuters**，2016年05月20日，<https://reurl.cc/V67RKR>。

「全文／致黨員公開信 蔡英文：我們要力抗中國的壓力」，**三立新聞網**，2016年09月30日，<http://www.setn.com/News.aspx?NewsID=185987>。

「年終談話全文/蔡英文談兩岸關係 北京退回恫嚇老路」，**三立新聞**



網，2016年12月31日，<https://reurl.cc/0oQg66>。

「總統接受『路透社』(Reuters)專訪」，**中華民國總統府網站**，2017年04月27日，<https://www.president.gov.tw/News/21258>。

李修慧，「蔡英文就職週年談話：我不是獨斷獨行，只是改革意志堅定」，**關鍵評論網**，2017年05月19日，網址：<https://reurl.cc/O1z74g>。

「國臺辦：兩岸關係性質無模糊空間 絕不容忍“臺獨”」，**中國新聞網**，2017年05月19日，<https://reurl.cc/exndVb>。

陳君碩，「蔡就職周年談話無正面回應 我外交與國際參與陷困境！陸收回答卷 對臺改採嚴打政策」，**中時電子報**，2017年07月11日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170711000773-260301>。

李靖棠，「中共十九大開幕 習近平報告全文概要」，**中時電子報**，2017年10月18日，<https://reurl.cc/R48nrG>。

「回應中共19大 蔡英文：兩岸應放下歷史包袱展開良性對話」，**臺灣好新聞**，2017年10月26日，<https://reurl.cc/X6pDjj>。

「習近平定調九二共識 內涵新增國家統一目標」，**中央社**，2019年01月02日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201901020092.aspx>。

陳民峰，「蔡英文向哈斯重申臺灣絕不接受九二共識這是臺灣共識」，**法廣新聞網**，2019年01月21日，<https://reurl.cc/qdozDy>。

「蔡總統就職演說與兩岸經貿有關部分」，**中華民國大陸委員會網站**，2016年05月20日，<https://reurl.cc/20NMoX>。

楊芬瑩，「美智庫學者看兩岸關係 臺灣人準備好了嗎？」，**報導者 The Reporter**，2016年05月20日，<https://reurl.cc/QdN10Z>。

「經濟日報社論／修補兩岸關係 避免走向經濟零和」，**聯合新聞網**，2020年01月12日，<https://udn.com/news/story/7338/4283978>。

陳湘芸，「BBC專訪全文 蔡英文：我們已是獨立國家 稱自己為中華民國臺

灣」，**Newtalk 新聞** 2020 年 01 月 18 日，<https://reurl.cc/GVgzWW>。

「聯合頭條—基礎不牢地動山搖 習近平重申 92 共識」，**中央商情網**，2015 年 03 月 05 日，<http://n.yam.com/Article/20150305896167>。

陳慧萍，「習老調重彈 民進黨：臺海和平兩岸都有責任」，**自由時報**，2015 年 03 月 05 日，<https://reurl.cc/D9eo4Q>。

「2017 中國政府工作報告 李克強：遏制臺獨分裂」，**臺灣好新聞**，2017 年 03 月 05 日，<http://www.taiwanhot.net/?p=427824>。

陳柏廷、藍孝威，「陸對臺工作明訂九二共識、反臺獨」，**中時電子報**，2016 年 03 月 04 日，<https://reurl.cc/nzxQe1>。

施曉光、蘇芳禾，「國臺辦：兩岸『必答題』沒模糊空間」，**自由時報**。2016 年 05 月 26 日，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/993645>。

林庭瑤、周志豪，「洪習會登場 習近平：臺灣政局變化改變不了 92 共識」，**聯合新聞網**，2016 年 11 月 02 日，<https://reurl.cc/exQ0ej>。

林庭瑤，「反港、臺獨！習近平拋『6 個任何』」，**好房網**，2016 年 11 月 12 日，<https://news.housefun.com.tw/news/article/170335146973.html>。

劉光瑩，「陸客來臺人次增加，為何旅行業仍要上街頭？」，**天下雜誌**，2016 年 08 月 31 日，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5078123>。

「9 月陸客來臺人數銳減 觀光局擬放寬自由行條件」，**正報**，2016 年 10 月 27 日，<https://reurl.cc/Wdze6e>。

陳柏州，「『十一』來臺陸客減少 臺官方推因應對策」，**大紀元**，2016 年 10 月 08 日，<http://www.epochtimes.com/b5/16/10/8/n8379761.htm>。

賴瑩綺，「3 月陸客團遊臺 遽減 67%」，**工商時報**，2017 年 03 月 24 日，<https://reurl.cc/exA1eb>。

邱莉燕，「消失中的大陸人 把臺灣景氣逼入寒冬」，**遠見雜誌**，2016 年 10 月 27 日，<https://reurl.cc/1xln6X>。

呂佳蓉、藍孝威，「《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會 習近平提 5 政策重點」，**中時電子報**，2019 年 01 月 02 日，<https://reurl.cc/exQ0rb>。

倪鴻祥，「觀光業叫苦 姚大光：陸客減損失 1500 億」，**中國評論新聞網**，2019 年 08 月 27 日，<https://reurl.cc/pd8qGx>。

鄭仲嵐，「北京統戰新政『惠臺政策』謀求『心靈契合』」，**BBC News 中文網**，2018 年 03 月 04 日，<https://reurl.cc/qda9l3>。

「一張圖看懂--大陸公布 31 條惠臺政策 臺商、產學、影劇全包了」，**天下雜誌**，2018 年 03 月 01 日，<https://reurl.cc/8GYrmM>。

鍾麗華，「2020 總統大選 學者：中國藉經濟統戰影響選民」，**自由時報**，2019 年 06 月 01 日，<https://reurl.cc/ZOEy2A>。

林彥呈，「蔡政府主打的新南向政策 推動三年有什麼成果？」，**聯合新聞網**，2019 年 05 月 23 日，<https://udn.com/news/story/7238/3829436>。

「民調：馬 8 年施政 僅 2 成 3 民眾滿意」，**自由時報**，2016 年 5 月 13 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1695778>。

「兩岸協議執行成效專區」，**行政院大陸委員會**，2020 年 3 月 17 日，<https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=3788E6E04BC17563>。

吳釗燮，「蔡英文與馬英九的兩岸政策比較-臺灣人民的理性選擇」，**Newsletter No.12**（臺北：新臺灣國策智庫，2011），頁 2，<https://reurl.cc/b5eZpl>。

楊舒媚，「蔡：保證讓兩岸波平浪靜」，**中時電子報**，2015 年 12 月 26 日，<https://reurl.cc/D9eoxe>。

「92 年會談 蔡總統：我尊重這歷史事實」，**中時電子報**，2016 年 5 月 20 日，<https://reurl.cc/GVQKav>。

「未提九二『共識』 蔡英文：我『尊重』92 年會談的歷史事實」，**商周財富網**，2016 年 5 月 20 日，<https://reurl.cc/arEpKY>。

「習近平定調九二共識 內涵新增國家統一目標」，**中央通訊社**，2019 年

1 月 2 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201901020092.aspx>。

任冬梅，「馬英九執政 8 年的『功』與『過』」，**新華澳報**，2016 年 8 月 20 日，<https://reurl.cc/9E0dmv>。

彭焯琳，「選後首談兩岸 蔡英文：維持現狀不變」，**中時電子報**，2018 年 11 月 30 日，<https://reurl.cc/V6742A>。

秋楓，「2016 兩岸經貿關係綜述」，**新華澳報**，2017 年 3 月 18 日，<https://reurl.cc/1xlnap>。

「經濟日報社論/修補兩岸關係 避免走向經濟零和」，**聯合新聞網**，2020 年 1 月 12 日，<https://reurl.cc/j7VX42>。

張永泰，「馬英九：開放陸生有助兩岸和平」，**美國之音**，2011 年 7 月 4 日，<https://reurl.cc/QdN1o0>。

紀欣，「胡錦濤講話對和平統一有標示性作用」，**海峽評論**（臺北），264 期（2012 年 12 月），頁 1，<https://www.haixia-info.com/articles/6325.html>。

「觀光統計年報 > 歷年來臺旅客居住地分析統計」，**交通部觀光業務統計網**，<https://reurl.cc/3DydXl>。

李侑珊，「陸來臺攻讀學位，去年首見負成長」，**工商時報**，2019 年 2 月 2 日，<https://reurl.cc/Y1mZ4n>。

葉宜哲，「自由行喊卡恐影響觀光收益？觀光局：陸客本來就是不穩定市場」，**newtalk 新聞**，2019 年 7 月 31 日，<https://reurl.cc/j7VXey>。

「陸客不來的臺灣觀光：各國遊客瘋搶機票享受『高品質』臺灣行」，**Buzz Orange 報橘網**，2016 年 7 月 4 日，<https://reurl.cc/pd8q2d>。

鍾麗華、蕭玗欣，「中國今起禁止來臺自由行 我交通部宣布投入 36 億 推國旅獎勵」，**自由時報**，2019 年 8 月 1 日，<https://reurl.cc/Qdmjrp>。

戴祺修，「扁馬蔡政績超級比一比 國民黨酸最差還是蔡英文」，**今日新聞 NOWnews**，2018 年 8 月 2 日，<https://reurl.cc/0okYKb>。

蔡英文：中國應正視中華民國存在事實」，**自由時報**，2016 年 10 月 10 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1851522>。

## 貳、英文文獻

### 一、專書

Chrysochoou, Dimitris N., *Theorizing European Integration* (SAGE Publication: London. Thousand Oaks. New Delhi, 2001).

Deutsh, Karl W., et al., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1957).

Haas, Ernst B., *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1964).

Haas, Ernst B., *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (Stanford: Stanford University Press, 1964).

Haas, Ernst B., *The Uniting of Europe* (Stanford: Stanford University Press, 1958)

Lindberg, Leon, *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Calif: Stanford University Press, 1963).

Lindberg, Leon & Stuart Scheingold, *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community* (New Jersey: Prentice Hall, 1970).

Lindberg, L.N. & S.A. Scheingold, "Alternative Model of System Change", in *Europe Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community* (Engelwood Cliffs: 1970), pp.135-140.

Mitrany, David, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization* (Chicago: Quadrangle Books, 1966).

Mitrany, David, *The Functional Theory of Politics* (London: M. Robinson, for the London School of Economics and Political Science, 1975).

Nye, Joseph, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization* (Lanham: University Press of America, 1987).

O'Neill, Micheal , *The politics of European integration: a reader*(London; New York :  
Routledge,1996)

Sandholtz, Wayne and Zysman, John, "1992: Recasting the European Bargain,"  
*World Politics*, Vol.42, No.1.

## 二、期刊

Hass, Ernst B., "The Study of Regional Integration : Reflection on the Joy Anguish  
Pretheorizing", *International Organization* , Autumn 1970 , pp.607-646.

Hass, Ernst, "International Integration: The European and the Universal  
Process", *International Organization*, Vol. No.3, 1961, pp.366-392.

Hayward, Fred M., "Continuities and Discontinuities between Studies of National and  
International Political Integration : Some Implication for Future Research Efforts",  
*International Organization* , Vol .24 autumn , 1970, pp.917-941.

Keohane, Robert O. and Nye, Joseph. , "International Interdependence and  
Integration," in Fred I Greenstein and Nelson W. Polsby, eds., *Handbook of  
Political Science*, Vol.27 spring, 1973, pp.255-271.

Linberg, Leon N., "Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring  
Multivariate Measurement," *International Organization*, Vol.24. No4.(Autumn,  
1970), pp.649-731.

Schmitter, Philippe C., "Three Neo-Functional Hypotheses about International  
Integration," *International Organization*(Winter, 1969), pp.836-868.