

2016 兩岸關係 回顧與展望

文 / 林祖嘉

2015年兩岸關係開低走高，可以說是充滿驚奇的一年。2014年3月發生的太陽花事件，表面上是許多年輕人對於服貿協議的簽署過程不夠透明，而有所不滿，但是其中應該有許多反中的情緒在內，因此太陽花學運之後，兩岸各方面關係的發展就出現停滯的情況。尤其是2014年11月底，台灣九合一地方選舉，國民黨大敗，更是讓兩岸關係受到嚴重影響，台灣許多人都認為國民黨受到重創是由於太陽花事件的持續影響，而大陸方面則懷疑其兩岸政策是否出了問題，也因此才有大幅度轉向「三中一青」的說法。一個最明顯的例子，就是第10次兩岸兩會高層會談在2014年2月舉辦之後，就一直沒有再舉行，直到一年半之後的2015年8月才再度舉辦，其中整整相隔了一年半，是2008年兩岸兩會高層會談相隔最久的一次。

持續推進兩岸制度化協商及官方互動 常態化機制

但是，在太陽花事件發生一年之後，馬總統於2015年5月20日發表就職七周年講話，強調兩岸關係對台灣發展的重要性，因此兩岸關係一定要更有信心的走下去，兩岸各項相關協議的協商絕對不能停下來。於是兩岸關係中幾個重要的交流及協議才又開始

積極的展開，包括6月中宣布兩岸氣象協議與地震合作協議生效，這兩個協議是在太陽花事件發生前的一個月簽署的，所以等於是整整等了一年又四個月才生效。5月，大陸國台辦張志軍主任訪問金門，這是陸委會夏立言主委第一次與張主任見面，因為兩人都是由外交部出身，因此兩人見面時的氣氛可以說是相當不錯。8月底，第11次兩岸兩會高層會談在福州舉行，並且簽署了租稅協議和飛安協議，這次會面是太陽花事件後，兩會高層首次舉行會談。10月中，陸委會夏主委赴廣州訪問，一方面，拜訪台商了解他們遇到的主要問題，並且就兩岸關係的未來走向，和國台辦張主任交換意見。

事實上，大家都知道10月中旬夏張會最主要的貢獻，就是直接促成了三周之後國際矚目的「馬習會」。在夏張會當天會議結束之後的晚上，雙方人員在廣州珠江坐船游江，其間，張主任偶然提起「馬習會」的可能性，夏主委就依我方一慣立場回應，認為即將在菲律賓舉行的APEC是雙方領導人見面的最合適場合，但是張主任隨即回應馬習兩人不可能在這樣的國際場域中見面，於是夏主委又提出是否可以在新加坡見面，因為1993年兩岸第一次的辜汪會談就在新加坡舉行，如果當時雙方有這種安排，現在應該也可以有這種彈性。張主任也認同這種說法，於是雙方

就各自回去請示，結果得到雙方領導人的同意，於是促成了跌破所有人眼鏡的「馬習會」。

新加坡「馬習會」創造兩岸歷史新局

馬習會的主軸非常清楚，就是「鞏固兩岸和平，確保維持現狀」。一方面，過去7年兩岸維持了過去66年以來的最和平穩定的關係，當然應該要加以鞏固；另一方面，1月台灣要舉行總統大選，那一個政黨會贏得選舉還是一個未知數，但是不論是那一個政黨執政，未來兩岸之間應該繼續的維持現狀是大多數台灣人民的共識。因此，這次馬習會的主軸就是希望兩岸在九二共識的基礎上，未來兩岸關係可以持續的維持下去。

綜觀這一次馬習會的主要成就，除了達成上述最重要的目的以外，還有幾個重要的成果：第一，確立九二共識的存在，因為這是第一次由台灣的領導人在大陸領導人面前，清楚的說明我們對於九二共識內容的立場是，「一個中國，各自表述」；當然，陸方也交待他們對於九二共識的立場是「一個中國的原則」。也就是說，雙方不但把彼此的立場有清楚的交

待，而且國際上也都知道九二共識的存在。第二，這一次馬習會雖然從決定到正式舉行的時間很短，但是國內與國際的反應都非常熱烈，當天在新加坡出席的媒體至少有200多家國際媒體，而有超過300多位記者進行採訪。事後，依據外交部統計顯示，國際媒體都導馬習會的篇數超過1,500篇，可能是報導台灣新聞最多的一次。也就是說，台灣再一次受到國際的關注，而且絕大部分的報導都是持正面的態度，因為大家都認為兩岸在分治66年之後，雙方領導人能夠再度見面，可以說是兩岸關係的重大突破，當然應該要多加關注。

第三，除了兩岸領導人見面本身的象徵性意義以外，其實也有許多實質的意義，比方說，馬總統就一再強調兩岸之間在許多實質上交流與協商上的問題，應該要加以重視，並且要進一步促成，包括開放大陸更多專科生來台灣就讀大學部（專升本）、開放陸客來台轉機（中轉）、兩岸陸委會與國台辦之間設置熱線、兩岸貨貿協議應加速完成、兩岸兩會互設辦事機構（互設）等等議題。現在在馬習會之後，兩岸主管部門針對上述諸多議題，正在加緊進行協商，希望



「馬習會」再次確立九二共識的存在：兩岸在分治66年之後，雙方領導人能夠再度見面，可以說是兩岸關係的重大突破。

©總統府

在兩岸最高領導人都有的共識下，能儘速落實完成上述的議題。

有序深化兩岸民間各項交流活動

除了上述重大事件以外，其實2015年兩岸的一般交流也有不少的進展。首先，在人員往來方面，2015年1至10月，大陸人士來台總人數已經達到346.7萬，預計2015年突破400萬應該不成問題，其中1至10月大陸自由行來台人數已經達到111.5萬，已經接近去年全年的人數，見表1。另一方面，不但大陸來觀台光客大幅成長，而且外國觀光客來台人數也同時大幅成長，依觀光局統計，到12月20日，全體境外旅客人數正式突破1,000萬人次，這絕對是台灣觀光產業最重大成就之一。

其次，在兩岸直航班機方面，從2015年10月起，兩岸定期航班由原先每周540班增加到每周890班；同時再增加大陸6個直航航點，現在可以從台灣的10個航點飛到大陸的61個航點。也就是說，從台北可以飛到的航點可能會比大陸大多數的機場可能還要多。另外，到目前為止，每班飛機的平均載客率都超過75%，對於航空公司的利益會有很大的助益。另一方面，在2015年8月底所簽署的航空與適航協議，有可能在不久生效，這對於增加兩岸飛航安全會有很大的幫助，同時也可大幅降低民航業者的經營成本。

在陸生來台方面，2011年開放陸生來台研讀正式學位之後，陸生來台的數目就逐年增加，由當年的928人增加到2015年的7,813人。在此同時，來台灣就讀的交換生（研修生）數目也快速成長，由2009年的2,888人增加到2015年的27,294人，見表2。陸

表1 旅客來台觀光旅客統計

年 度	旅客來台 觀光總人次	陸客來台 觀光總人次	團 客	
			團 客	自由行
2000	870,929	0	0	0
2001	1,021,572	0	0	0
2002	1,028,635	2,151	2,151	0
2003	695,277	12,775	12,775	0
2004	1,031,713	19,150	19,150	0
2005	1,381,637	54,162	54,162	0
2006	1,510,207	98,548	98,548	0
2007	1,648,507	81,903	81,903	0
2008	1,775,229	90,035	54,249	0
2009	2,298,334	601,176	592,534	0
2010	3,246,005	1,188,929	1,174,955	0
2011	3,633,856	1,286,574	1,234,395	30,281
2012	4,677,330	2,001,941	1,772,492	191,148
2013	5,479,099	2,263,476	1,688,396	522,443
2014	7,192,095	3,328,224	2,073,020	1,186,497
2015 1~10月	8,477,405	2,782,900	1,607,578	1,115,171
累 計	---	13,812,829	10,490,877	3,045,540

資料來源：觀光局、移民署

表2 陸生來台統計

年 度	研 修	修 讀 學 位 (在 學)		合 計
		短 期	長 期	
2009	2,888	2,640	248	2,888
2010	5,316	4,999	317	5,316
2011	11,227	10,773	454	12,155
2012	15,590	14,590	1,000	17,454
2013	21,233	19,678	1,555	24,787
2014	27,030	25,990	1,040	32,911
2015	27,294	--	--	7,813

資料來源：教育部

生來台一方面對於補救台灣大學生數目日益減少有所助益，更重要的，我們可以透過兩岸年輕人的交流，增加彼此的認識，從而對於未來兩岸長遠的交往會有幫助。

另外，除了大學部及研究所以外，其實大陸每年有超過400多萬的高中畢業學生無法進入大學就讀，

其中一部分進入專科學校。同時，台灣在過去這些年來設立了不少品質不錯的科技大學，而這些科技大學許多都面臨招生不足的問題，甚至面臨退場的問題。如果能讓多一點的大陸專科生到台灣來研讀科技大學，會讓雙方都得利，即「專升本」政策。因此在這一次馬習會上，馬總統特別提到應該開放更多的大陸專科生到台灣來研讀科技大學。在過去兩年，我們已經開放大陸專科生來台灣就讀本科，但是一方面台灣對於大陸專科學校的認證有所限制，另一方面，大陸也只開放廣東與福建兩個城市的陸生來台專升本。因此，在這次馬習會後，雙方教育部門已經針對擴大陸生來台「專升本」進行協商，希望雙方都能本著鬆綁的精神，讓更多的陸生來台就讀專升本，增加雙方年輕人更多的交流機會。

穩定而和平的兩岸關係對台灣非常重要且關鍵

在2016年兩岸關係展望方面，當然最重要的關鍵在於1月16日的選舉結果，如果是由國民黨勝選，在其延續九二共識的情況下，兩岸關係應該可以維持現狀的平順延續下去。但是，如果是由民進黨勝選，因為他們不接受九二共識的立場，未來兩岸關係可能就會有較大的不確定性，值得大家更為關注。

不過，由於馬總統的任期到5月19日結束，因此從1月16日到5月19日之間，馬總統應該還有不少的事情有待完成，其中包括四項重大的協議，包括貨貿協議、爭端解決協議、兩岸兩會互設辦事處協議及環保合作協議等等。而依馬總統的個性，他是一個非常認真做事的人，因此我們相信他一定會要求內閣中的每個閣員都要努力的做到最後一天為止。因此總統選舉之後，上述幾個重要的協議應該還是會持續的進行，直到有些具體成果出來為止。

或許有些人會有兩個質疑，第一，如果今年初的選舉民進黨不但贏得大選，而且在立法院的席次超過半數，那麼行政院是否應該總辭？第二個問題是，就算如果是由國民黨持續組閣，而這個看守內閣是否可以做大決策？首先，在修憲之後，現在行政院長經

總統任命之後，並不需要經過立法院同意，因此，2008年初，國民黨在立法院大勝，當時行政院長慣例向當時的陳水扁總統總辭，但是陳總統批示不必總辭，所以當時行政院並沒有總辭。因此現在即使民進黨在立法院超過半數，依憲法慣例，也沒有行政院總辭的問題。其實大家都知道，520馬上就要換總統了，實在沒有理由在三個月內換兩次內閣。

另外一個問題是，看守內閣能否進行重大決策？這一部分仍然是有些爭議，因為何謂重大政策並沒有詳細的定義。更重要的是，上述所說的四個仍在進行中的兩岸協議（貨貿、爭端、互設、環保），簽署之後仍然要送給新的立法院去審議，也就是說，仍然需要經過新的民意去決定；而新的立法院可以決定是否現在通過，或是等到新政府上任之後再處理。

所以，現在兩岸關係走向的最大不確定因素，就在於選後新當選總統對於兩岸關係的態度了。因為在馬習會中，雙方領導人已經確立九二共識是維持現階段兩岸關係穩定的重要橋樑，不論下一任總統是誰，只要接受九二共識未來兩岸關係就可以平穩的走下去。反之，如果不接受九二共識，兩岸關係就會是一個未知數。一方面，要看台灣新的領導人的如何提出一套新的說法，而這一個說法不但要台灣人民能接受，而且陸方，甚至美國都必需能接受才行。當然，另一方面，也要看大陸的態度如何。畢竟兩岸關係是處理兩岸之間的問題，需要兩岸都能接受的說法才行。比方說，2015年年初，台北市柯市長為了台北市與上海市的雙城論壇能夠繼續舉行，他說出「兩岸一家親」、「一個中國不是問題」及「了解並尊重九二共識」，最終雙城論壇得以順利進行。

無論如何，一個穩定而和平的兩岸關係對於台灣是非常重要而關鍵的。因此，我們希望未來台灣的領導人能夠有足夠的智慧，如果真的不接受九二共識的話，也一定要找到一個說法，讓兩岸及其他國際上都能接受的方式，來維持一個和平及穩定的兩岸關係。🌐

（本文作者為陸委會特任副主任委員）