

# 1979年以来的两岸关系： 阶段性、特征及启示

□ 王伟男

**摘 要：**1979年以来的两岸关系可分为政治对抗为主时期、初步交流与协商时期、新的政治对抗时期以及和平发展时期，每个阶段都呈现出不同的特征。目前由于岛内政局出现重大变化，大陆对台政策和两岸关系都面临新的考验。

**关键词：**两岸关系；阶段性特征；政党轮替

DOI:10.16650/j.cnki.xdtwyj.2016.03.006

当我们谈到“两岸关系”这个概念时，实际上是指两岸互动（interaction）的主要内容与形式，以及由此透视出来的特征。军事斗争、政治对抗、交流协商、冲突合作并存等，都曾在两岸关系发展过程中的特定阶段扮演过主要角色。同时，在两岸关系发展过程中，两岸当局都曾有过多次重大政策措施出台，有些政策措施本质上是对原有大政方针的阐释、延续、修正或深化，而有些政策措施却是对原有大政方针的重大调整、甚至逆转。正是后者——即双方中的至少一方对原有政策做出重大调整或逆转——导致新局面的出现，构成了我们考察两岸关系发展阶段性及其特征与意涵的基本依据。在此基础上，本文把1979年以来的两岸关系发展划分为四个阶段。

一、政治对抗时期（1979年1月～1987年11月）

这个阶段从1979年元旦全国人大常委会发表《告台湾同胞书》开始，到1987年11月台湾当局开放岛内民众赴大陆探亲为止。两岸关系在这个阶段的基本特征是：以政治对抗为主，军事对峙趋缓。大陆在这个阶段的主要目标，就是争取按照“一国两制”的战略构想，实现祖国和平统一，主要任务则是争取政治对抗的缓和，推动两岸交流交往与政治谈判，为实现上述目标创造条件。

《告台湾同胞书》明确宣布停止对金门等岛屿的炮击，并以“结束军事对峙状态”“实现祖国统一”取代“解放台湾”的政治宣传<sup>①</sup>，其基本精神是更加注重通过政治而非军事手段解决台湾问题。自此，虽然两岸军事对峙依旧，但烈度大幅下降，两岸关系进入以政治对抗为主、军事斗争为辅的发展阶段。台湾当局也做出重大回应，提出“三分军事，七

作者简介：王伟男，上海交通大学国际与公共事务学院副教授、台湾研究中心副主任。

分政治；三分敌前，七分敌后”和“以政治为前导，以军事为后盾”等指导原则，<sup>②</sup>显示出国民党已放弃“反共复国”的武统政策，改以“三民主义统一中国”来对抗“一国两制，和平统一”，并通过各种手段宣称自己的“政权合法性”。

此后，大陆方面逐渐提出并完善“一国两制、和平统一”的战略构想，并先后在香港、澳门得以实施。从后来的两岸关系发展来看，正是在这个战略目标的指导下，大陆提出了一系列政策和措施，使得台当局不得不逐渐放弃僵化的大陆政策，两岸经贸文化交流和人员往来的规模与深度持续增加，日益成为两岸关系大局的稳定器。

## 二、初步交流与协商时期（1987年11月~1999年7月）

这个阶段从1987年11月台当局开放岛内民众赴大陆探亲开始，到1999年7月李登辉公然抛出“两国论”为止。两岸关系在这个阶段的基本特征是：军事形势总体缓和，政治关系跌宕起伏，民间交流平稳发展，李登辉分裂主义面目逐步显现。大陆在这个阶段的主要目标，仍按照“一国两制”战略构想实现国家和平统一。但到后期开始发生从侧重“促统”向侧重“反独”的转变。相应地，大陆在这个阶段的主要任务，是进一步缓和两岸政治对抗，推动交流交往与政治谈判。在李登辉分裂主义面目逐步显现后，大陆开始致力于推动两岸经贸文化交流，而对政治谈判不再抱过高期望，并开始加强反分裂斗争。

1987年，台湾当局在各种压力下解除“戒严”和开放岛内民众赴大陆探亲，此后双方为因应新形势而成立或改组两岸事务机构，中共中央台湾工作办公室（中台办）/国务院台湾事务办公室（国台办）、海岸两岸关系协

会（海协会），台湾“行政院大陆委员会”（“陆委会”）、海峡交流基金会（海基会）等开始运作，为即将到来的两岸协商与谈判完成体制上的准备。两岸两会就若干事务性议题展开磋商，并于1992年11月通过函电联系达成各自以口头表述“海峡两岸均坚持一个中国的原则”的共识，也就是后来所说的“九二共识”。在此基础上，最终于1993年在新加坡实现两会领导人首次“汪辜会谈”。

在两岸协商快速推进的同时，干扰这种势头的负面因素日渐显现并有所加强，其中最重要的就是以李登辉为代表的分裂势力的崛起。1990年，台湾当局提出两岸分别为“拥有统治权的政治实体”，主张“功能性的交流从宽，政治性的谈判从严”。<sup>③</sup>同年，台当局成立“国家统一委员会”，并于1991年颁布“国家统一纲领”，提出分阶段实现“国家统一计划”，但统一时机和方式“首应尊重台湾地区人民的权益并维护其安全与福祉”。<sup>④</sup>1991年，台当局宣称“在中国尚未达成最后的统一以前，两岸既处于分治局面，理应各自有平等参与国际社会的权利”。<sup>⑤</sup>可以看出，台当局正是在这一时期开始逐渐背离其此前一贯坚持的“一中原则”，向“两个中国”移动，最终走向“特殊两国论”。

面对这一局面，大陆方面于1993年发表《台湾问题与中国的统一》白皮书，系统论述大陆解决台湾问题的基本方针和政策，实际上在警示并督促台当局正视两岸政治对话的必要性。1995年初，大陆方面又提出关于发展两岸关系、推进祖国和平统一进程的“江八点”。但台当局并没有改变既定路线，继续回避与扭曲政治议题。直到1995年6月李登辉访美制造分裂活动，导致两岸两会协商被迫中断，并引发1996年初的台海危机。李登辉在

1996年成功连任后,提出“戒急用忍”的大陆政策,企图诱使台商把投资从大陆转向东南亚,但由于产业界的抵制而无法贯彻到位。<sup>⑥</sup>1998年4月,两岸两会恢复协商,但政治对话仍然是绕不过去的议题。当1999年6月台当局同意进行政治对话、安排汪道涵赴台访问时,李登辉却于当年7月抛出“特殊两国论”,严重破坏两岸对话和协商的政治基础,导致两会协商再次中断,两岸关系发展也进入了一个新阶段。在这个阶段,受李登辉等分裂势力的干扰,台湾岛内民众在“国族认同”问题上发生了不利于统一的重大变化。据台湾政治大学选举研究中心多年来的民调结果显示:1992年岛内民众认为自己只是“中国人”、“既是中国人又是台湾人”、只是“台湾人”的比例分别为25.5%、46.4%、17.6%,但到了1999年李登辉即将下台时分别变为12.1%、42.5%、39.6%。<sup>⑦</sup>这个重大变化既是李登辉之流进行民粹操纵的结果,也是他们得以继续操纵下去的动因。

三、新的政治对抗时期(1999年7月~2008年5月)

这个阶段从李登辉定位两岸关系为“特殊国与国关系”后,到2008年5月国民党重新执政。两岸关系在这个阶段的基本特征是,政治对抗持续存在并时有升高,经贸文化交流与人员往来持续增长。大陆在这个阶段的主要目标,就是“反独促统”,且以“反独”为主,主要任务是在维持两岸经贸文化交流继续发展的同时,团结、整合各方面的力量,遏止“台独”分裂势力的不断挑衅。

1999年7月李登辉抛出“两国论”后,两岸关系旋即进入新一轮政治对抗期。2000年民进党上台,意味着这种对抗在时间上注定要拉长。与1987年11月之前的政治对抗不

同,此次对抗的主要内容是两岸最终统一与台湾走向“独立”这两条路线之间的斗争。统“独”之争上升为两岸之间的主要矛盾,这个矛盾的主要方面,则是台当局不断冲撞一中原则的政治底线,并导致台海局势时常处于紧张状态。

大陆方面于2000年2月发表《一个中国的原则与台湾问题》白皮书,除了批驳“两国论”、向国际社会澄清“一中原则”外,还有向即将当选的台湾地区领导人示警的意味。当年5月,陈水扁为了缓解面临的各方压力,在就职演说中做出“四不一没有”<sup>⑧</sup>的政治宣示。随着执政地位日渐巩固,陈水扁于2002年8月抛出“一边一国”论,直接冲撞“一中原则”,导致两岸关系很快紧绷。此后,他又先后提出“公投制宪”、“台湾正名”和“去中国化”等政策或行动。2004年成功连任后,陈水扁进一步把“台独”思想向台湾全社会推广。面对这一严峻局面,大陆方面发表“五一七声明”,制定《反分裂国家法》,表达反对分裂势力的不可动摇的坚强决心。

在此背景下,从2005年4月到7月,国民党、亲民党和新党领导人先后率团访问大陆,实现了中国共产党与岛内泛蓝阵营之间的大和解。但这并不代表两岸执政当局之间的和解。相反,台当局进一步推动“公投入宪”、终止“国统会”与“国统纲领”、提出“四要一没有”<sup>⑨</sup>、“入联公投”等分裂行径,并持续在教育、文化等领域进行“独化”渗透,一再冲撞大陆底线,台海局势紧张一再升级。但由于陈水扁执政8年贪腐严重、民怨沸腾,也由于岛内、大陆和国际社会的强大压力,民进党在2008年“大选”中惨败,国民党重返执政,台海紧张局势很快缓解。

这个阶段的两岸关系可以用“惊心动魄”

来形容。陈水扁当局一再冲撞大陆底线,迫使大陆开始慎重考虑使用非和平方式阻止分裂势力的冒险行为。若仅从 2008 年 3 月岛内“大选”的结果来看,大陆阶段性地实现了“反独”的战略目标。从陈水扁执政 8 年间两岸经贸文化交流较少受到紧张局势干扰、不断扩大和深化的事实来看,大陆在这方面的战略任务也得以实现。但据调查显示,自认为只是“台湾人”、倾向分裂的民众持续增加,分别从 2000 年的 36.9% 和 14.7% 上升到 2008 年的 48.4% 和 23.1%; 自认为只是“中国人”、倾向统一的民众持续减少,分别从 2000 年的 12.5% 和 19.4% 下降到 2008 年的 4.0% 和 10.2%。这反映出大陆实现“促统”目标的难度进一步加大。

在这个阶段里,大陆对台政策表述有一个微妙而又重大的变化,即从以前的“老三段”(世界上只有一个中国,台湾是中国领土不可分割的一部分,中华人民共和国是代表全中国的唯一合法政府),演进为目前的“新三段”(世界上只有一个中国,大陆和台湾同属一个中国,中国的领土和主权完整不容分割)。“新三段”更加突出“一中原则”,同时淡化中国代表权争议,但在国际层面,大陆实际上仍坚持“老三段”。对许多基层涉台官员和绝大部分大陆民众来说,他们的思维也仍然停留在“老三段”上,这就使得这个重大变化并没有产生应有的效应,并在国际场合发生了多起两岸民众间的纠纷。<sup>⑩</sup>

#### 四、和平发展时期(2008 年 5 月~2016 年 5 月)

这个阶段从 2008 年 5 月马英九团队执政到 2016 年 5 月蔡英文团队上台,也就是马英九先生的两届任期。两岸关系在这个阶段的基本特征是:政治对抗迅速缓和,经贸交流加速

发展,合作与协商走向制度化,棘手问题逐渐显现。在战略目标上,虽然“反独”的紧迫性稍有缓解,但其长期性越来越明显,“促统”的难度并没有明显降低,所以在这一阶段“反独”与“促统”并重,并随着形势变化而各有侧重。大陆在此阶段的主要任务,就是维持以“九二共识”为基础的两岸关系和平发展大局,进一步促进两岸之间的大交流与大融合;巩固两岸互信基础,为两岸政治军事商谈积极创造条件。

毫无疑问,两岸关系和台海局势能在马英九上任后短时间内大幅缓和,与大陆和岛内泛蓝阵营在前一阶段的大和解密切相关。马英九在 2008 年 5 月的就职演说中明确承认体现“一中原则”的“九二共识”,使得两岸当局之间的政治互信初步建立起来。2008 年 12 月 31 日,胡锦涛在纪念《告台湾同胞书》发表 30 周年的谈话中提出六点意见,成为新形势下指导大陆对台工作的纲领性文件,此后大陆对台工作的着力点也以这“六点意见”为基准。两岸两会在马英九上任后很快恢复协商,并经过迄今为止的十余次领导人会谈,达成 20 多项协议和共识,初步实现了“三通”,其中最重要的一项协议就是《海峡两岸经济合作框架协议》(ECFA)。在政治方面,双方主管两岸事务部门的负责人在这期间建立起制度化的沟通机制。

但在另一方面,两岸针对政治僵局的协商与谈判并没有随着两岸大交流格局的形成而取得实质性进展。马英九先生在两岸关系上坚持“不统、不独、不武”,在对外战略上奉行“亲美、友日、和陆”,显示出他内心深处对大陆的不信任。他在 2012 年选举前曾承诺若成功连任,就将开启两岸政治谈判、达成和平协议,但在分裂势力的极力反对下又很快退

缩。在他成功连任后,虽然大陆方面期待两岸能够早日开启政治商谈,但马英九囿于岛内野党的反对而无所作为。虽然国台办和台湾“陆委会”的负责人自2013年以来已有多次正式或非正式的晤谈,并实现双向互访,甚至在2015年11月实现了两岸领导人的历史性会面,但两岸政治僵局依旧。2014年3月岛内发生的“反服贸学运”,2015年7月发生的“反课纲事件”,都对两岸关系造成即时与潜在的冲击。

因此,在看到2008年5月以来两岸关系和平发展取得重大成果的同时,我们也必须正视现实中存在的诸多问题。首先,两岸经贸合作能否真正惠及台湾广大基层民众。至少从近年来岛内舆论的反映来看,两岸经贸交流的丰硕成果并没有让岛内多数基层民众“有感”,反而被指责为“图利大财团”。如果两岸经贸领域、乃至社会文化等领域的交流确实存在这样的利益分配格局,那么交流的意义就将大打折扣,甚至有可能成为分裂势力操弄民粹、仇视大陆的新利器。

其次,岛内民众的“国族认同”异化趋势在马英九上任后并未发生明显转变。尤其是自认为是“台湾人”而非“中国人”的岛内民众仍在增加,从2008年的48.4%增加到2015年的59.0%。大陆方面的对台政策一直强调要“寄希望于台湾人民”,但台湾民众在身份认同上的持续异化使得“寄希望于台湾人民”的愿望实现起来愈加困难。随着民进党再次上台执政,这种发展趋势短期内将很难扭转。

第三,民进党再次执政后能否真正转型值得观察。从2010年岛内“五都”选举前开始,关于民进党转型的信息就一再被释放出来。但到了2014年底“九合一”选举结束

后,民进党由于获得大胜而信心膨胀,转型的声音很快偃旗息鼓。民进党赢得2016年选举后,迄今展现出既不接受体现一中原则的“九二共识”、又想避免同大陆正面冲撞的诡异姿态。笔者判断,此后无论民进党当局提出何种说辞,都不可能放弃“台独”信仰;反之,很可能会以更细腻、更慎密的手法在教育、文化等领域推动“去中国化”。

#### 五、两岸关系发展已进入新阶段

民进党在2016年初的岛内选举中击败国民党,重新获得执政权。民进党这次执政与2000年首次执政不同,不仅以大幅领先的票数取得行政权,还以更加悬殊的胜利取得民意机构的主导权,真正实现了“完全执政”。民进党从胜选到上台以来,一直不放弃“台独”党纲,拒不接受“九二共识”。因此,与2000年和2008年一样,2016年岛内执政当局的改变,意味着台当局大陆政策的大幅调整、甚至逆转。民进党重新上台执政,很可能意味着两岸关系和平发展阶段的中断,以及新的紧张动荡阶段的开始。这种紧张动荡将首先体现在两岸政治关系上,并将在两岸经贸交流、社会交往、甚至军事安全和涉外事务等层面有不同程度或不同形式的体现。在这个新阶段里,大陆对台政策的首要任务是反对“台独”分裂活动,并视情况发展而采取各种可能的政策措施。

从前述分析也可以看出,相比台当局随着执政党更替而大幅调整、甚至逆转的大陆政策来说,大陆方面的对台政策自1979年以来保持了相当大的稳定性、连续性与继承性,始终坚持“一国两制”的战略方针,始终坚持“两岸同属一中”的原则立场,始终坚决反对“台独”分裂势力。“事实证明,大陆对台大政方针……不管台湾政局怎么演变,是不会动

摇改变的”。<sup>⑩</sup>未来两岸关系发展仍将延续这一基本模式，这在很大程度上是由两岸各自的政治制度和发展阶段决定的。大陆方面坚持中国特色社会主义制度，希望充分利用既有的战略机遇期，进一步做大做强自己，为实现“两个一百年”的宏伟目标而奋斗。大陆将以最大的战略定力面对两岸新局，对“台独”分裂势力绝不会听之任之。而台湾方面也将继续以东亚“民主灯塔”自许，继续实践西方式民主制度。在这种制度下，政党轮替成为常态，但对两岸关系的冲击却有着不可承受之重。由政党轮替导致的台当局大陆政策重大调整、甚至逆转仍将是两岸关系发生阶段性转换的根本原因。

然而，决定岛内政党轮替和政局变化的一个基础变量，是岛内民众在身份认同与统“独”取向上的民意结构。从20世纪90年代初期有统计纪录以来的情况看，这个民意结构总体变化趋势是“统消独涨”，未来很可能继续发展下去。至少从短中期来看，民进党的群众基础很可能继续扩大。这既有可能使它更加坚定自己的“台独”理念，也有可能因为自信心增强而改采一种较为务实的大陆政策。未来国民党与民进党的大陆政策有可能趋同或相似，就是坚持“拒统”加“可独”，使两岸关系“和平稳定发展”成为最高目标，而不是成为最终实现两岸统一的根本手段。在这种情况下，大陆对台政策与两岸关系都将面临严峻考验。

#### 注 释：

① 全国人民代表大会常务委员会《告台湾同胞书》，载《人民日报》1979年1月1日。

② 东辉《上世纪80年代国共两党的秘密谈判》，中国共产党新闻网：<http://dangshi.people.com.cn/GB/85039/9487200.html>。

③ 台湾“行政院大陆委员会”：《台海两岸关系说明书》，1994年7月。

④ 台湾“国家统一委员会”：“国家统一纲领”，1991年3月。

⑤ 台湾“行政院大陆委员会”：《台海两岸关系说明书》，1994年7月。

⑥ 林冈《台湾政治转型与两岸关系的演变》，九州出版社，2010年，第248页。

⑦ 这些数据，以及下文中涉及到岛内民众身份认同和统“独”取向的数据，均来自台湾政治大学选举研究中心2015年7月9日发布的民意调查结果：<http://esc.nccu.edu.tw/course/news.php?class=203>。

⑧ 即“不宣布‘独立’、不更改‘国号’、不推动‘两国论’入‘宪’、不推动改变现状的‘统独公投’”，“没有废除‘国统纲领’与‘国统会’的问题”。

⑨ 即“要独立、要正名、要新宪、要发展”，“没有左右问题，只有统独问题”。

⑩ 如2010年两岸代表团在东京影展上发生的争执，2013年台湾歌手张悬在英国演唱会上展示“中华民国国旗”引发的事件。

⑪ 《蔡英文梦醒时分或有机遇》，台湾《旺报》2016年3月9日社评。

（责任编辑：苏美祥）