

“共识问题”与两岸关系发展

■ 汪曙申

【提 要】两岸关系状态与两岸执政当局、台湾内部社会和中美在“一个中国”问题上形成的共识情况密切相关。历史经验显示,当“一中”能够被相关方接受并成为执行政策之遵从时,两岸关系就发展;反之则倒退。蔡英文执政后,两岸在“一中”问题上存在严重的“共识赤字”,台湾民意结构和美国政局变化增加了形势的复杂性。大陆维护两岸关系稳定的压力上升,应针对症结问题精准施策。

【关键词】“共识问题” 两岸关系 台湾问题

【中图分类号】D675.8

【文献标识码】A

【文章编号】1008-1747(2017)03-0068-05

现有研究分析两岸关系经常使用的框架,包括大陆对台政策、台湾当局两岸政策、美国台海政策。在进一步探究这三大因素时,又常引入国家利益和战略、政策历史传承、竞争性政党政治、社会民意走向等要素。自1949年台湾问题形成以来,两岸关系演变与上述因素紧密相关,但深究发现,这些因素发挥作用的关键点聚焦在对一个中国的“共识问题”上。特别是在台湾政治转型后,两岸关系紧张动荡或和平发展,无不与两岸、岛内和外部三个层面对“共识问题”认同的程度相关联。观察未来两岸关系发展,核心是要准确把握“共识问题”的客观现状和变化趋势。

一、对“共识问题”的理解

共识,就是指“共同的认识”。本文中的“共识问题”是指两岸执政当局、台湾内部社会、中国与相关外部国家(主要是美国)在攸关两岸关系性质的核心问题上,即一个中国原则(大陆和台湾同属一个中国)所形成的共识状况。从二元划分来看,一是存在一定共识,但有程度强弱问题;二是不存在基本共识,是有与无的问题。对于“存在一定共识”,即“一中”能够被相关方接受并成为执行政策之遵从;对于“不存在基本共识”,即相关方对“一中”的根本立场相悖和冲突,相互调和难度大。之所以提出分析上述三个层面的共识状况,因为它是动态变化的,对其的理解和把握需要持历史、系统和辩证的思维。

具体地看,第一个层面是两岸执政当局。大陆方面面对一个中国原则的表述不管如何调整,坚持“两岸同属一中”的核心没有丝毫变化。党的十八大报告明确指出:“我们要始终坚持一个中国原则。大陆和台湾虽然尚未统一,但两岸同属一个中国的事实从未改变,国家领土和主权从未分割、也不容分割。”^[1]习近平总书记强调:“确保国家主权和领土完整是国家核心利益,是一条不可逾越的红线。”^[2]“共识问题”中的矛盾在于台湾当局对“一中”的认识和政策拟定,这一点随台湾政党轮替一直处于或接受或否定的变化之中。第二个层面是台湾内部社会。既包括主要政党对“两岸一中”“九二共识”形成共识的情况,也包括社会民意对同一问题的立场和态度。第三个层面是中美双方。中国坚持的一个中国原则与美国执行的“一个中国”政策之间存在落差和矛盾,特别是美国在政策实施中经常违反承诺。^[3]本文在比较分析“共识问题”时,坚持一个核心即“九二共识”的核心意涵——“两岸同属一个中国”^[4]。在讨论“共识问题”对两岸关系的影响时,需要秉持系统辩证的分析思维。“共识问题”的三个层面不是孤立存在的,而是相互渗透、相互作用的。

进一步看,对“共识问题”的理解有两个重要维度——政治维度和法律维度。前者涉及的是政策、策略及价值利益分配问题,后者涉及的是宪法、法律、法规及相关权利义务规范问题。两岸关系中的“共识



问题”，一并受到政治和法律两个维度的影响。在不同的形势或情境下，两个维度发挥作用的方向、力度和效果是有区别的。比如，两岸执政当局在一个中国原则上能否以及达成何种共识，既要注意台湾政党政治特别是选举政治的复杂效应，也要考虑大陆和台湾涉两岸关系法律产生的规制作用。大陆方面在维护和推动两岸关系过程中，需充分估量这两个维度呈现的多面性及交互作用的复杂性。

对于把握“共识问题”，历史条件亦是不可忽视的因素。共识的缺失、构建、发展、退化，是受时代条件影响的。时代条件是动态的、变换的，这表示共识的有无、强弱之间是有可能转化的，既可前进，也可倒退。如20世纪70年代中美苏大三角关系变化，中美关系缓和的战略基础出现，促美最终改变“两个中国”和“一中一台”政策，转而奉行“一个中国”政策，中美在“一中”问题上构建出新的共识。20世纪90年代，台湾加快政治转型，两岸社会交流由少到多，诸多新生的事务性问题需要解决，推动两岸对话协商达成了体现一个中国原则的“九二共识”。同样，2000年陈水扁执政后，单方抛出“一边一国论”，导致两岸共识大幅倒退。显然，在两岸关系上，历史条件的积累变化会影响“共识问题”的走向。

二、对“共识问题”的历史分析

在台湾威权时期和政治转型后阶段，两岸关系中“共识问题”的表现和影响不同。在两蒋时期，一个中国是两岸执政当局都坚持的原则，分歧是谁拥有代表一个中国的合法性问题^{9]}；台湾岛内中国意识浓厚，认同台湾属于中国；中美在“一中”共识下建交，美国不再提“两个中国”或“一中一台”。但在台湾选举政治转型后，“共识问题”日益突出，成为制约两岸关系发展的重要因素。

（一）层面一：两岸执政当局

大陆方面对一个中国原则立场坚定，并根据两岸情势变化适时推动政策创新。20世纪90年代以来，大陆通过《台湾问题与中国的统一》白皮书（1993年）、“江八点”（1995年）、《一个中国的原则与台湾问题》白皮书（2000年），将两岸定位表述为“世界上只有一个中国，台湾是中国的一部分，中国的主权和领土完整不容分割”（被称为“老三句”）。2005年3月14日，全国人大通过《反分裂国家法》，以最高立法的方式

进一步确认了2002年中共十六大报告中提出的对一个中国原则的新表述，即“世界上只有一个中国，大陆和台湾同属一个中国，中国的主权和领土完整不容分割”（被称为“新三句”）。“新三句”的表述更能体现两岸平等协商的精神，是迄今为止大陆对两岸关系定位的基础。2008年两岸关系进入和平发展阶段后，大陆方面始终把坚持“大陆和台湾同属一个中国”（“九二共识”核心意涵）作为两岸关系的政治基础，这见诸一系列大陆领导人的讲话、党的文件和对台政策的实践当中。习近平总书记指出：“我们始终坚持‘九二共识’作为同台湾当局和各政党开展交往的基础和条件，核心是认同大陆和台湾同属一个中国。只要做到这一点，台湾任何政党和团体同大陆交往都不会存在障碍。”^[6]

台湾政治转型后加快“本土化”，台当局两岸政策进入倒退阶段（1993—2008年）。李登辉从主张“大陆与台湾均是中国的领土”、海峡两岸应“共同重建一个统一的中国”，走向“中华民国台湾化”，抛出“两国论”，将“一中”共识掏空，严重破坏两岸关系。陈水扁不承认“九二共识”，将一个中国作为两岸谈判的议题而非前提，提出“一边一国论”，谋求推动“法理台独”，导致两岸在“一中”上毫无交集，危机频现。直到2008年5月马英九执政，台湾重新回到“九二共识”立场，扭转了两岸政策倒退的趋势。马英九当局在两岸关系上提出三组负面表列，即“不统、不独、不武”，不在岛内和国际上推动“台湾独立”“两个中国”和“一中一台”；两岸“互不承认主权、互不否认治权”；“两岸非国与国关系”，“两岸关系不是国际关系”。这三组负面表列，构筑起两岸对“一中”的基本共识框架。在马英九任内，两岸两会制度化协商签署23项协议，大陆国台办和台湾陆委会首次建立沟通联系机制，两岸最高领导人在新加坡举行历史性会面，这都源自两岸在“一中”问题上形成且不断扩大的共同认知。20多年来的历史经验显示，体现一个中国原则的“九二共识”是两岸搁置分歧、推动和平发展的政治基础。

（二）层面二：台湾内部社会

在关于“一中”的“共识问题”上，一是看国民党、民进党两个大党的立场差异，二是看社会民意的态度倾向。近30年来这两方面均发生重要变化。从20世纪90年代起，李登辉主导国民党推行“独台”路

线,运用行政权力塑造“台湾命运共同体”和“新台湾人主义”,民进党也大力鼓吹“台湾主体意识”,导致与“中国人认同”构成异己关系的“台湾人认同”抬头,拉大了两岸社会在“一中”立场上的认知差距。在陈水扁执政时期,蓝绿对峙态势加剧,国民党回归“九二共识”、反对“台独”立场,但民进党当局推动“去中国化”运动,进一步弱化台湾民众的“中国认同”和“统一观念”,两岸社会在国家认同和身份认同上的异己关系扩大,“九二共识”在岛内一度被污名化。马英九执政后,试图对“台独意识”拨乱反正,但遭到民进党“反马反中”路线抗拒难以兑现。特别是民进党将国民党的两岸政策指称为“权贵经济学”,图利大财团,“矮化台湾主权”,“被锁进一中框架”,削弱马英九与大陆共同深化“一中共识”的能力。即使在2008—2016年两岸关系处于和平发展阶段,民进党与国民党在“一中”问题上的矛盾仍在上升,岛内民意“去中趋台”“去统趋独”的趋势难以遏止。历史经验显示,台湾蓝绿阵营在“一中”立场上的巨大鸿沟,岛内民意对“一中”的误解和排斥,极大地制约着两岸关系的深入发展。

(三) 层面三:中美大国关系

台湾问题是中国的核心国家利益,中国政府在处理对美关系中始终坚持一中原则,将其作为中美关系的政治基础。美国政府奉行“一个中国”政策,但长期以来缺乏严肃性,不断借“与台湾关系法”拓展美台政治、军事、安全等实质性关系。1992年,老布什政府对台出售150架F-16A/B战斗机;1994年,克林顿政府进行“对台政策检讨”后,放宽经济和技术类的内阁级官员访台,甚至在1995年允许李登辉访美;2001年,小布什政府提出“协防台湾论”,放松台高官访美限制,提高台领导人“过境”美国礼遇规格。美台实质关系提升逐步使美的“一个中国”政策虚空化。长期以来,美依据其战略需求变化把控“一中政策”尺度,策略性和两面性突出,与中国“一中原则”的矛盾常有激化,损及中美关系稳定。

在马英九执政时期,奥巴马政府利用两岸关系改善的契机,以“静悄悄的方式”拓展对台实质关系。特别是奥巴马推行“亚太再平衡”战略,强化对台湾在亚太布局中的战略运筹,将台视作“亚太战略的关键部分”,加强建立全面、持久和互惠关系。^[7]其间,美台在政治、经济、军事、安全等领域的合

作显著增强,双方关系提升为“经济和安全伙伴”关系。美侵蚀中美“一中”共识的做法十分明显。比如,美在马任内对台军售总额达201亿美元,高于陈水扁时期的84亿美元和李登辉的162亿美元;平均每年军售额达25.1亿美元,远超李、陈执政时的13.5和10.5亿美元。2014年4月,美环保署长麦卡锡率团访台,是2000年以来首位美阁员级官员访台。美还频向台施压,阻止两岸商谈从事务性领域向政治领域拓展,妨碍两岸在破解政治难题中扩大“一中”共识。

历史分析显示,关系“一中”“共识问题”的三个层面相互影响,共同作用于两岸关系。这些基本经验,将继续影响蔡英文执政时期的两岸关系走向。

三、“共识问题”对两岸关系走向的影响

一个中国原则是两岸关系的定海神针。^[8]2016年1月16日,蔡英文当选后,两岸关系的氛围和进程发生骤变。大陆秉持战略和底线思维,立场是“继续坚持体现一中原则的政治基础,维护和推进两岸关系和平发展”。台湾当局态度是“维持两岸关系的和平稳定”^[9],但拒不承认“九二共识”核心意涵。两岸在“一中”问题上矛盾深刻,很难看到立场趋近的前景。台湾政治和社会现状,以及美国台海政策也制约着蔡英文当局的两岸政策,“共识问题”对两岸关系的影响更加复杂。

(一) 蔡英文当局拒绝“一中”导致两岸关系倒退

蔡英文在当选日提出在两岸关系上将践行“有沟通、不挑衅、零意外”的三原则。在2016年1月21日接受台湾《自由时报》采访时,她提出维持两岸关系和平稳定现状的政治基础,一是1992年两岸两会会谈的历史事实,以及双方求同存异的共同认知;二是“中华民国现行宪政体制”;三是两岸过去20多年来协商和交流互动的成果;四是台湾的民主原则以及普遍民意。^[10]在“5·20就职演说”中,蔡英文进一步提出,“新政府会依据中华民国宪法,两岸人民关系条例及其他相关法律,处理两岸事务”^[11]。从文字表述及其政治意涵看,蔡英文虽承认“九二会谈”的历史事实,但没说清“共同认知”的内容,仅表示“尊重”而非“承认”和“接受”。更重要的是,蔡英文没有依据台湾法律进一步阐明两岸关系不是国与国关系、两岸关系不是国际关系。



大陆方面对蔡英文“就职演说”的定调是,“蔡英文在两岸关系性质这一根本问题上采取模糊态度,没有明确承认‘九二共识’和认同其核心意涵,没有提出确保两岸关系和平稳定发展的具体办法,这是一份没有完成的答卷”。^[12]此后,蔡英文在“双十讲话”和2016年“年终讲话”中没有作更进一步的表述,反而强调要抗拒大陆压力。对于台湾当局单方面破坏两岸的共同政治基础,大陆方面坚持“一中”的原则底线。两岸关系在“5·20”之后快速冷却,国台办和陆委会联系沟通机制、海协会与海基会协商谈判机制中断,两岸协商处理台湾参与国际活动的安排难以为继,大陆游客赴台旅游数量明显下降,两岸协议的执行效果也受到影响。从意识形态、民进党权力结构、深绿民意等因素来看,蔡英文当局也许会继续玩文字游戏,但不会接受“大陆和台湾同属一中”的核心立场。这使得两岸在“一中”问题上重返陈水扁时期的“共识赤字”状态。在两岸缺乏互信和沟通的情况下,这种“共识赤字”很可能随两岸关系恶化趋于扩大;“共识赤字”难以修复甚至扩大,也将反过来冲击两岸关系,并带来更多的不确定性。

(二) 岛内党争加剧和社会“一中”认知淡化影响两岸关系

台湾政党政治的极化仍在发展,由竞选性选举引发的党争继续限制主要政党通过协商方式达成共识。在两岸关系上,蓝绿阵营间的“共识赤字”在政争中还会被放大。台湾政党轮替后,国民党丢失行政权,在“立法院”也成为少数党,对民进党的制衡能力大幅削弱。但国民党不会放弃“一中各表”政策,会继续以“九二共识”作为与民进党两岸政策相区隔的指标。在蓝绿对峙的二元权力结构下,国民党仍是遏止蔡英文当局走“法理台独”冒进路线和推行“文化台独”政策的重要力量。

但台湾民意在“一中”问题上呈分立状态,不利于两岸执政当局构建“一中”共识。台湾指标民调公司2016年5月的调查显示,18.5%的台湾受访民众赞成两岸最终应该统一,66.4%不赞成;52.6%的受访民众赞成台湾最终应独立成为“新国家”,30.9%不赞成。这份民调也表明,岛内“拒统”“趋独”的社会心理继续膨胀,越年轻者不赞成统统、主张“终独”的比率越高(在20岁至29岁的青年人中,81%不赞成统统,72%赞成“终独”)。^[13]面对台湾社会“拒统趋独”民意的

发酵,岛内暂难形成对“九二共识”一致性支持的强烈意志,大陆在岛内推动扩大“一中”共识、促压民进党调整两岸政策的挑战更大。

(三) 中美关系重构给两岸关系带来新挑战

随着美中战略竞争态势的发展,美更可能会在其对台政策的两大支柱(美中三项公报和“与台湾关系法”)中选择强化后者,通过提升双方“伙伴关系”笼络和吸纳台湾,发挥台对其战略的辅助作用。^[14]2016年7月,美共和党在通过的党纲中首次将“六项保证”纳入,给予清晰化和明确化,声称支持对台出售防御性武器,协助台湾建造柴电潜艇。^[15]特朗普执政后,中美关系进入一个新的调整期和磨合期,双方在台湾问题上的较量也呈现出新的形态。他在当选后曾公开质疑继续奉行“一中政策”的必要性,直到2017年2月10日与习近平主席通电话时才声称“美国政府坚持奉行一个中国政策”。美涉台主流学者多认为,“美国的一中政策刻意保持模糊,没有伤害台湾利益,反而活跃美台关系。”^[16]特朗普政府是基于美国国家利益继承“一中政策”,这维持了中美在“一个中国”而非“两个中国”“一中一台”问题上的“共识”基础。但是,特朗普政府中充斥着亲台保守派势力,在执行“一中政策”时可能会放宽标准或打擦边球,在推动美台关系上给予台湾更多的所谓“国家待遇”,在美中关系之外拓展美台实质关系。比如,提升美台官方的互动层级,强化军事安全合作力度,协助台湾扩大参与联合国专门机构,推动美台洽签FTA等。在两岸关系上,美国能够接受两岸处于一种不出现冲突的“冷和”状态。美将延续蔡英文上台以来的政策基调,要求两岸特别是大陆方面自我克制并保持弹性,维系美国所定义的台海稳定现状不被改变。特朗普政府不会施压蔡英文当局与大陆谈判达成稳定两岸关系的新共识,也不会为“九二共识”背书。“美在台协会”台北办事处处长梅建华曾称,“两岸对话基础为何,美方并无立场”^[17]。美国偏向台湾的态度无疑会助长蔡英文对“九二共识”继续抵制的政策,不利于两岸缩小“共识赤字”。

从各方面条件来看,两岸在未来一个时期很难走出“一中”共识缺失的困境,蔡英文甚至可能挑战两岸同属一中的法理基础,加速使两岸关系陷入“负面螺旋”。大陆应针对“共识问题”的症结,在对台和对美两个方向综合施策,维护两岸关系稳定。

注释

- [1] 见中国共产党十八大报告《丰富“一国两制”实践和推进祖国和平统一》部分，新华网。http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546_10.htm.
- [2] 《习近平总书记会见中国国民党主席洪秀柱》，《人民日报》2016年11月2日。
- [3] 参见刘佳雁、汪曙申：《美国“一个中国”政策三十年之省思》，《台湾研究》2009年第1期。
- [4] 《习近平在2015年11月7日与马英九在新加坡会面时的讲话》，国务院台办网站。http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201511/t20151107_10992047.htm.
- [5] 1979年元旦，全国人大常委会在发布的《告台湾同胞书》中指出：“台湾当局一贯坚持一个中国的立场，反对‘台湾独立’，这就是我们共同的立场，合作的基础”。
- [6] 《习近平强调：坚持两岸关系和平发展道路 促进共同发展造福两岸同胞》，新华网2015年3月4日。http://news.xinhuanet.com/politics/2015-03/04/c_1114523789.htm.
- [7] Kin Moy, "Trends in the U.S.-Taiwan Relationship," October 3, 2013. <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2013/10/213756.htm>.
- [8] 《国台办主任张志军2016年7月17日在第五届世界和平论坛上的演讲》，新华网。http://news.xinhuanet.com/tw/2016-07/18/c_129154346.htm.
- [9] 蔡英文在2016年5月20日“就职演说”、2016年12月31日“年终谈话”中均提到这一立场。
- [10] “蔡英文于2016年1月21日接受台湾《自由时报》专访时的讲话”，《自由时报》2016年1月21日。

- [11] 摘自蔡英文2016年5月20日“就职演说”内容，参见台湾“总统府”网站。<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=37408&rmid=514>.
- [12] 《中共中央台办、国务院台办负责人就当前两岸关系发表谈话》，国务院台办网站。http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201605/t20160520_11463128.htm.
- [13] “台湾民心动态调查、新政府与两岸分合” 民调新闻稿，2016年5月30日发布。<http://www.tisr.com.tw/?p=6812#more-6812>.
- [14] 汪曙申：《美国“亚太再平衡”战略下的台美关系新态势》，《台湾研究》2016年第1期。
- [15] June Teufel Dreyer, "Trump and Taiwan: A Fresh Start or a Turn for the Worse?" <http://www.fpri.org/article/2017/01/trump-taiwan-fresh-start-turn-worse/>.
- [16] Bonnie S. Glaser, "Managing Cross-Strait Ties in 2017: Recommendations for the Trump Administration", January 26, 2017. <https://www.csis.org/analysis/managing-cross-strait-ties-2017>.
- [17] 参见“梅健华接受台湾《联合报》TV专访时的谈话”，台湾《联合报》2016年2月4日。<http://udn.com/news/story/9363/1486516>.

（作者为中国社会科学院台湾研究所台美室副主任、副研究员）

责任编辑 李 萌

公 示

根据国家新闻出版广电总局《关于开展新闻记者证2016年度核验工作的通知》，经我单位严格审核，现将通过年度核验名单公示如下，并接受社会监督：

本刊记者：魏静茹 赵 玥

公示期：2017年3月10日—3月17日

国家新闻出版广电总局举报电话：010-83138953

《理论视野》杂志社

2017年3月10日