

## 近期中共推動「探索『兩制』臺灣方案」觀察

The Observation on the Recent Development of CCP's  
“Explore a ‘Two Systems’ Solution to the Taiwan Question”

馬準威 (Ma, Chun-Wei)

淡江大學國際事務與戰略研究所助理教授

### 壹、前言

1981年9月30日中國大陸（下稱：大陸）「全國人民代表大會」常務委員會委員長葉劍英闡明解決臺灣問題的政策方針，渠表示：「國家實現統一後，臺灣可做為特別行政區，享有高度的自治權。」其後中共領導人鄧小平於1982年1月11日，就葉劍英的談話進一步表示：「這實際上就是『一個國家、兩種制度』，在國家實現統一的大前提下，國家主體實行社會主義制度，臺灣實行資本主義制度。」加上1983年6月26日，鄧小平提出對於實現臺灣與大陸和平統一的構想，並就兩岸統一和設置臺灣特別行政區問題，闡明大陸官方的政策。自此「和平統一、一國兩制」成為中共對臺工作的基本方針。不過中共的「一國兩制」僅理想化地勾勒出幾個兩岸政治融合的方向，很多細節問題，之後就沒再詳述。從實踐層面，「一國兩制」最後體現在香港、澳門的回歸上，不過仍是摸著石頭過河。

2019年1月2日大陸《告臺灣同胞書》40週年時，中共中央總書記習近平特別在其中提出「探索『兩制』臺灣方案，豐富和平統一實踐。」自此為2016年5月以來，因臺灣政黨輪替而遭遇到的對臺工作瓶頸，找出一

條新出路；意思是，眼前的兩岸政治往來斷絕，但中共對臺工作又不能停擺，研究「國家統一後」的制度規劃，把「餅」先勾勒出來，一夕之間成為顯學。2022年8月10日中共發表《臺灣問題與新時代中國統一事業》（簡稱：《對臺政策白皮書》），再度提及「探索『兩制』臺灣方案」；今（2023）年1月新任大陸國臺辦主任宋濤配合習近平「新時代黨解決臺灣問題的總體方略」，定調2023年為「一國兩制臺灣方案」的「民主協商啟動年」。農曆春節之後，不但與臺灣親「中」政界人士接觸，2月5日也邀集部分臺商代表座談，再次提出對話訴求，啟動探索「兩制臺灣方案」的各種作為。

## 貳、中共尋求「兩制臺灣方案」的戰略思維

### 一、以軟性攻勢做為反制美國對臺「戰略清晰」走向

去（2022）年5月美國總統拜登（Joe Biden）表示，若北京發動武力侵略臺灣，美國將會動用武力防衛；8月美國眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）訪臺，並拜會蔡總統，同月美國至少另有5組國會議員及官員訪臺。9月18日當美國總統拜登在《哥倫比亞廣播公司》（CBS）的「六十分鐘（60 Minutes）」訪談節目中，被問及「一旦中國武力犯臺，美軍是否會防衛臺灣」時，拜登又給予肯定的回應。12月15日美國參議院通過2023年度《國防授權法案》（National Defense Authorization Act, NDAA），該法案授權美國從2023年至2027年5年間，對臺灣提供高達100億美元的「無償」軍事財政援助。整體趨勢顯現，美國對臺海問題時不時展現「戰略清晰」作為，而臺美關係也持續升溫。

面對此情勢，去年8月中共在《對臺政策白皮書》表明「拒絕外部勢力干涉」的立場，10月習近平中共20大政治報告，在涉臺部分「新時代解決臺灣問題的總體方略」，數度強調「反臺獨與反對外部勢力干涉」；今年1月大陸國臺辦主任宋濤就任後，立即表示：「堅決捍衛國家主權和領土完整，堅決開展反分裂、反干涉重大鬥爭。」3月13日習近平在大陸全國人大閉

幕致詞時表示：「要堅決反對外部勢力干涉和臺獨分裂活動，堅定不移推進祖國統一進程。」6月新加坡香格里拉會議期間大陸國防部長李尚福表示：「臺灣是中國的臺灣，怎麼解決臺灣問題是中國人自己的事，不容任何外部勢力插手干涉。」6月20日宋濤在會見臺灣統派團體時，重申：「堅決反對『臺獨』分裂活動、反對外來干涉，為推動兩岸關係和平發展、推進國家統一大業作出積極貢獻。」中共從去年到今年，把「反對外部勢力干涉」當成對臺工作的重要一環。從實際作為來看，中共反制美國插手臺海問題，在硬的一手，對臺軍事繞行與武力威懾已呈常態；在軟的一手，僅強調「兩岸一家親」太過守勢，從法律與制度「融臺」著手，較具攻勢性，可「民主協商」、可「探索制度設計」，等臺灣入套，達成對臺美勾連導致臺灣與大陸漸行漸遠的反制。

## 二、以「民主協商」代替「政治談判」讓兩岸關係「內國化」

「一國兩制」當初被中共提出，不折不扣是要用以解決兩岸問題，當年「葉九條」给出了一些方向，包括：「國家實現統一後，臺灣可做為特別行政區，享有高度的自治權，並可保留軍隊……臺灣現行社會、經濟制度不變，生活方式不變，同外國的經濟、文化關係不變。私人財產、房屋、土地、企業所有權、合法繼承權和外國投資不受侵犯。」然於1997年香港回歸以及1999年澳門回歸時，「一國兩制」暫時成為變成中共調和社會主義經濟制度與資本主義經濟制度同時存續的解方，港、澳成為「一國兩制」的「試辦區」，另一方面也可以說是「樣板區」。「兩制」的樣貌本身不是重點，重點在於必須「一國」，「兩制」才會有意義。理論上，中共對於解決兩岸問題的順序應該在於先追求國家統一，在國家統一後再去討論「兩制」的制度設計與連結的問題，然而以2016年之後臺灣內部的政治走向與政治氛圍，尋求政治談判達成和平統一的可能性暫時不存在，過去7年，兩岸僅圍繞在「九二共識」存在與否打轉，政府間事務性與低度政治性的合作亦完全終止。

2019年1月習近平拋出「探索『兩制』臺灣方案」時，並未加上「一國」，這點讓當時諸多學者解讀，此乃北京對臺政策的善意，不過尋其本，

「兩制」本只存在於「一國」的前提下，多不多加「一國」並不重要。只是當「一國」的問題沒有解決，事實上即不可能探討「兩制」。目前兩岸連「九二共識」都講不攏，中共即無法對臺展開「政治談判」，改採接觸臺灣各界別的「民主協商」變成中共推進統一進程的務實選擇，可是討論「兩制」時，讓參與者默認中共的「一中」前提，而此「一中」甚至沒有「各自表述」的空間。中共藉由邀集各界「探索『兩制』臺灣方案」，實際上就是對「兩岸同屬一中」的同步宣誓，遂行「探索兩制臺灣方案」的同時，即讓臺灣「內國化」，看似柔軟作為，戰略目標卻顯攻勢凌厲。

## 參、中共近期推動「探索兩制臺灣方案」行為樣態

### 一、持續拉攏臺灣學者、政黨、社團及社會人士背書

今年3月23日大陸全國政協委員姚志勝表示，在中國和平統一促進會、中央統戰部、國臺辦的支持下，推動「一國兩制」臺灣方案的討論，不僅是落實中共20大「堅定不移推進祖國統一大業」的要求，而且具有時間上的迫切性。討論「一國兩制」臺灣方案，可以建立兩個平臺：一是學者平臺；二是政黨、社團和社會人士平臺。同時還需建立4個基地：北京、臺北、廈門、香港。建立平臺和基地，就是要保證「一國兩制」臺灣方案討論能夠持續有規模的展開。姚志勝的這番說法，點名了中共在探詢「兩制臺灣方案」的對象，鎖定學者與政黨、社會兩大平臺。

上述的說法與中共近期舉辦的活動不謀而合，大陸的「海峽兩岸關係研究中心」與臺灣「清流文教協會」於6月5日在北京舉辦「兩岸關係前瞻與思考」研討會。臺灣的政黨有「新黨」代表團、亦邀集兩岸有關方面嘉賓和專家學者與會。會議上，宋濤指出；「當前，兩岸關係再次面臨道路和方向的選擇，要堅決反對『臺獨』分裂活動和外部勢力干涉。兩岸的事是兩岸中國人的家裡事，應該商量著辦，也完全可以商量得好。要堅持在一個中國原則和『九二共識』基礎上，推進同臺灣各黨派、各界別、各階層人士就兩岸關係和國家統一開展廣泛深入協商，豐富和平統一實踐。」新黨主席吳成典

表示，在中華民族偉大復興的進程中，臺灣不應缺席。新黨希望兩岸攜手，堅持「一個中國原則」，堅決反對「臺獨」，維護臺海和平，推動協商「兩制臺灣方案」，促進和平統一，實現民族復興。

取得臺灣代表的此番正向肯認，加上媒體報導，這場會議對「兩制臺灣方案」達成一定的共識。中共明顯透過兩大平臺的臺灣人背書，強化「兩制臺灣方案」的正當性。

## 二、以出版專書做為階段性成果宣傳

今年 5 月《中國評論新聞社》出版「兩制臺灣方案」的專書，名為《一國兩制臺灣方案初論》，此書號稱係兩岸及港澳數十位專家學者研究習近平國家統一思想的最新成果，也是兩岸第一部研究「兩制臺灣方案」的專著。然從內容以觀，本書僅係彙整《中評社》從 2019 年習近平提出探詢「兩制臺灣方案」以來，廣邀兩岸四地專家學者的針對「兩制臺灣方案的」評論性文章。收錄的學者專家專文，以大陸的學者最多，不乏大陸重要涉臺學者，例如：中國社會科學院臺灣研究所副所長張冠華、海峽兩岸關係研究中心特約研究員謝郁、廈門大學臺灣研究院院長李鵬、中國人民大學兩岸關係研究中心主任王英津等。值得注意的是，本書似刻意收錄香港、澳門背景的專家文章，例如：香港亞太研究中心秘書長李風、香港中觀研究所所長劉瀾昌、澳門《澳門月刊》助理研究員楊明勳等，以及少數臺灣學者專家文章。過去《中評社》也以類似手法出版書籍，然此書以《一國兩制臺灣方案初論》為名，不無配合中共中央對臺重點工作之用心，加上刻意收錄香港、澳門、臺灣學者專家的文章入冊，欲藉此宣告，「探索兩制臺灣方案」不光是只有大陸一方，而是兩岸四地共同為之。在本書的簡介中表示：「（本書）展示了兩岸及港澳專家學者對推進和平統一進程的熱忱，更展示了兩岸及港澳知識界代表對『一國兩制』內涵的認識新高度，相信對新時代兩岸共同探索『兩制』的臺灣方案進行思考和對話，並逐步形成共識。」此本書一方面是近期中共宣傳的重要標的，二方面也宣誓「探索兩制臺灣方案」已達初步里程碑。

## 肆、「探索兩制臺灣方案」的未來發展

在2019年1月2日習近平拋出「探索兩制臺灣方案」後，該年3月11日蔡總統即召開國家安全會議，確立對中共「一國兩制臺灣方案」因應方針與機制，其中指出：「政府目前的兩岸政策主張是維持現狀，就是捍衛中華民國主權獨立的現狀。我要強調，『一國兩制』不只單方面破壞現狀，更是意圖消滅中華民國的主權，強迫臺灣接受被中國統一。從歷次的民調看來，絕大多數的臺灣人民都無法接受。」這段談話指出兩個重點，(1)我政府定調「一國兩制」是消滅中華民國；(2)臺灣主流民意不接受「一國兩制」。此基調注定讓「探索兩制臺灣方案」停留在中共的單方行為，難以引起臺灣人的參與，其結果是使中共強調的「民主協商」無法發生作用，在難引入臺灣觀點與利益的情況下，將令中共「兩制臺灣方案」持續難以吸引臺灣人。

今年6月海峽論壇召開前，我陸委會特發聲明指出：「禁止國人參加中共『民主協商』或『一國兩制臺灣方案』，否則將依法處理。」再次宣誓我政府強硬的立場。而中共這次從習近平的賀信，到王滬寧致詞，語調平順。重點放在民間，重申既有對臺原則之外，看不到任何有關「民主協商」、「兩制臺灣方案」的措辭。「探索兩制的臺灣方案」雖然是一再被中共中央宣誓的對臺重要政策方向，但是(1)過去4年的探討，可能在中共內部已經有初步的成果。(2)2023年下半年，隨著臺灣總統大選逐步逼近，過度推銷「兩制臺灣方案」恐擾動臺灣選舉動向。因此，今年下半年，中共推動「探索兩制臺灣方案」力道應該會有一定程度的收斂。

## 伍、結論

總體來說，「探索兩制臺灣方案」是習近平在第2任期時提出的對臺政策指導，到2023年3月習近平邁向第3任期的同時，看起來中共要來進行階段性的總結，問題在於，當初中共設想廣納兩岸各方意見，但由於2016年以來兩岸陷入政治僵局，雙方政府停止接觸，政治對話基礎消失殆盡，加上中共與我執政黨之間難以產生政治互信，然而「兩制」的核心議題是架接

兩岸迥異的政治制度，此事高度專業、具有高度政治性，繞過執政者的「民主協商」，不具可操作性。「兩制」的核心問題，避開不了兩方公權力的接觸。換言之，就算要討論「兩制的臺灣方案」本質會是「政治對話」而非廣邀民間的「民主協商」。另「一國兩制」的實踐在香港所出現問題，而這也是多數臺灣民眾擔憂之處，現階段的兩岸問題，使雙方走不到「兩制臺灣方案」那端。積極思考化解兩岸政治對立，才是務實之道，否則「兩制」只能被束之高閣。

此外，美「中」競爭隨之而來的國際格局改變，是兩岸關係的負面因素，不論推動「兩制的臺灣方案」是在反制臺美關係過於緊密，或者希望利用「兩制臺灣方案」達成統戰效果，目前看來，效果均不佳。筆者認為在《中評社》出版「兩制臺灣方案」的專書，象徵這階段「兩制臺灣方案」研究收尾，此議題應該會暫時打住。加上臺灣今年下半年進入選舉季，中共「探索兩制臺灣方案」欲接觸學者、政黨與社會容易節外生枝，故推判臺灣 2024 大選前，「兩制臺灣方案」的相關活動，應該會有所下降。臺灣大選後，中共將視當選的人與政黨屬性黨，調整下一波的對臺工作方向。不過「一國兩制」要做為一個吸引臺灣人的「標語」，從當前臺灣內部政治氛圍看來是難上加難，拒絕「一國兩制」在臺灣的朝野政黨間幾乎已經是共識，也就是說，不論在 2024 年誰當選，要我方去參與任何形式的「探索兩制臺灣方案」可能性都很低。故兩岸關係的迫切需要，並不是在討論兩岸統一後的政治安排，而是能夠務實解決眼前兩岸因為政治分歧，產生兩岸人民往來不便利的問題。雙方如果能嘗試緩和彼此關係，對於穩定兩岸關係與和平發展才能產生真正助益。