

大陆对台政策的被动与主动

祁冬涛

中共十九大报告中涉及台湾的部分显示，中国大陆对台政策的重点已经由十八大之后的“促统”为主，调整为现在的“反独”为主。

这意味着大陆政府把针对马英九政府的，在政治、经济、社会等领域的全面“促统”政策，调整为针对蔡英文政府的，在政治领域“反独”为主，在经济和社会领域则继续“促统”。这种调整虽然是大陆在2016年国民党下台，民进党上台后的新形势下做出的无可非议的应对之策，但也再一次反映了大陆对台政策长期存在的一个困境，就是虽然在经济、社会等民间领域以及国际领域已掌握主动，但在政治领域却一直受制于多种因素而比较被动，不能持续地在政治领域推进一系列“促统”方案。

从两岸分割以来的近70年历史来看，这些制约性因素主要包括三方面：台湾当局的“拒统”政策、美国阻止两岸统一的作为以及大陆内部的因素。

台湾当局自两蒋时期就拒绝大陆提出的一系列“促统”建议，从蒋介石的“汉贼不两立”到蒋经国的“三不”（不接触、不谈判、不妥协）都坚决“拒统”，不过两蒋虽然“拒统”，但也坚定“反独”。到1999年李登辉提出“两国论”，则不但“拒统”而且出现台独倾向。2000年陈水扁上台后，在台独立场上经过短暂的策略性软化后提出“一边一国”，并在第二任时推动一系列激进台独政策，招致中美对其共同“修理”，民进党也在2008年大选惨败。

马英九上台后接受“九二共识”和一个中国原则，两岸关系进入历史最好时期，显著改善的两岸关系成为他最大

大陆由“促统”变为“反独”，再一次反映了长期以来台湾当局的“台独”或“拒统”政策，是造成大陆在政治协商领域一直比较被动的主要原因。

的政绩，是2012年他能够获得连任的关键因素。十八大召开时正是马英九第二任的第一年，两岸形势非常有利于大陆“促统”，这也是十八大报告提出一系列明确而具体“促统”建议的主要原因。不过马英九一直以民意挡箭牌，并不积极回应大陆提出的政治和军事协商建议，使得大陆在政治方面的“促统”计划，在两岸关系最好的时期竟然也陷入了困境。

2016年蔡英文上台后，因为拒不接受“九二共识”和一个中国原则，并且在台湾推动“文化台独”“柔性台独”，两岸之间很快进入“冷对抗”，虽然还未发展到陈水扁时期那么严重的程度，但十八大报告中提出的一系列政治协商方案已经更不可能推进，这是十九大报告由“促统”变为“反独”的主要原因。大陆由“促统”变为“反独”，再一次反映了长期以来台湾当局的“台独”或“拒统”政策，是造成大陆在政治协商领域一直比较被动的主要原因。

台湾当局“拒统”的能力和信心，很大程度上建立在美国的支持上，所以，美国是使大陆对台政策在政治协商方面长期被动的另一个重要因素。美国虽然公开表示不支持台湾独立，因为那会使自己被动卷入台海战争，但也不希望看到两岸按照大陆的“一国两制”设想实现统一。从历史来看，1950年的朝鲜战争以及之后近十年美国对台湾当局的直接军事支援，使大陆无法统一台湾。1979年中美建交后，美国又制定《台湾关系法》来保证台湾能够向美国

购买武器，以对抗大陆可能的军事进攻。

两岸关系紧张时，美国屡次派遣航母到台湾附近海域，以显示自己帮助台湾抵御大陆军事行动的决心。不仅在军事方面，美国政府对台湾主要政党的态度，能够影响这些政党在大选中的成绩。最近美国国会通过《台湾旅行法》，重启美台高层互访，无疑也是在为蔡英文政府打气。甚至可以说，台湾当局之所以敢于坚持“拒统”，很大程度上是因为美国欢迎并支持台湾“拒统”。

除了台湾当局和美国这两个外部因素，大陆内部因素也曾是对台政策陷入被动的原因。十年文革大陆以阶级斗争为纲，内部动荡不止，无法集中精力主动解决台湾问题。文革后拨乱反正开始改革开放，经济发展成为大陆从上到下最迫切的任务，台湾的角色从一个政治上需要被统一的对象，变为经济上帮助大陆发展的助手，对经济发展的高度重视，相对降低了政治上解决台湾问题的紧迫性。

更为重要的是，大陆曾经远远落后于台湾的经济社会发展水平，大大降低了大陆对台湾的吸引力，无法为政治上的统一提供平等的物质和心理基础。以前有些台湾人开玩笑地把大陆和台湾之间的关系比喻为“穷小子”追求“富家女”——“富家女”怎会看得上“穷小子”。

大陆对台政策因为以上因素的制约，虽然在政治层面比较被动，但在经济、社会、国际等方面却越来越主动。

自改革开放以来大陆就积极吸引台资，使台资成为改革开放早期进入大陆，帮助大陆经济起飞的重要力量。即使在李登辉和陈水扁时期，虽然他们尽力限制台资进入大陆，台湾对大陆的投资和出口仍然持续快速增长。马英九时期两岸更是通过一系列经济贸易等协定，从官方层面和制度上推动两岸经济、社会、文化、教育等领域的交流。

政治领域陷入被动

蔡英文上台后虽然两岸官方关系大倒退，但台湾对大陆的投资与出口仍然主要遵循经济规律，基本未受政治关系的影响。从社会层面来看，越来越多台湾人到大陆创业、就业、上学、旅游、生活，大陆各级政府与台湾有关方面合作，面向各种社会群体的会议、展览、项目、园区等等层出不穷。大陆不但未因蔡英文上台而限制经济、社会等领域的民间交流，反而进一步完善政策来吸引更多台胞来大陆。最近更是一口气推出31项惠台措施，努力在经济社会领域“促统”。

除了主动在国内的经济、社会等领域吸引台资台胞并取得巨大进展，在国际上大陆也掌握了主动权，既能够在陈水扁时期说服美国一起压制他对台独议题的操弄，也能够马英九时期进行“外交休兵”并给予台湾合适的国际参与机会。现在则能够不断夺取台湾的“建交国”并封锁台湾的国际参与，越来越体现出国际领域对台工作操之在我的特点。

大陆在对台关系的经济社会等领域掌握了主动，与在政治领域的被动形成鲜明对比。这也说明两岸在经济社会等领域的融合发展，对政治上的“促统”虽然有帮助，但也有其限度。例如，笔

者最近的研究发现，在民进党的各种支持群体中，台湾年轻人对两岸交流产生的经济影响的评价，相对来说更为正面，但同时他们的台湾主体意识也最强烈。和台湾年轻人的“两面性”类似，台湾当局一直也是既想享受两岸经济社会融合发展的好处，又想维持政治上与大陆分割的状态，造成大陆政治上“促统”的被动局面。

十九大报告宣布大陆进入了新时代，在这个新时代里曾经制约大陆对台关系的三大因素也会发生变化。就大陆内部因素来看，经济发展的速度和模式如能保持稳定良好的趋势，不但能为政治上“促统”提供越来越有利的物质条件，而且将大大提高大陆领导人突破“促统”被动局面的决心和信心。沿用台湾人以前的那句玩笑——大陆已经从“穷小子”逆袭成为“高富帅”，过去的“富家女”不得不对他另眼相看了。

就美国因素来看，大陆的综合国力尤其是军事实力在新时代如能快速拉近与美国的差距，将逐渐让美国失去以军事手段阻止两岸统一的意愿和能力。逐渐失去美国“保护伞”的台湾当局，也将失去支撑“拒统”的一根军事与心理支柱，从而有助于大陆扭转对台“促统”的被动局面。

就台湾当局因素来看，陈水扁操弄激进台独以失败收场的教训，已经让民进党政治精英心里都明白：10年前不可能的事情，10年后更不可能，而且今后越来越不可能。所以，蔡英文和赖清德的立场，都已经从进攻型的“追求独立”后退为防御型的“拒绝统一”。

随着大陆和美国两大因素的持续变化，台湾当局的立场随之也会再出现变化。所以，新时代里大陆很可能会摆脱对台关系在政治领域比较被动的局面，实现政治、经济、社会、国际等领域全面主动“促统”的新局面。

作者是新加坡国立大学
东亚研究所研究员