

近期兩岸關係發展與文化交流前景

蔡 東 杰*

■ 摘 要 ■

自1950年代以來，兩岸與兩韓同樣長期處於分裂狀態，此種分裂一方面同樣乃國際勢力影響及牽制之結果，這使其成為重要之區域甚至是全球性議題，於此同時，兩岸與兩韓也形成不同發展道路之對比。儘管短期看來，兩者之分裂與對峙似乎都沒有解決的辦法，但在互動現狀方面則呈現某種差異：相較南、北韓交流有限且受高度限制，中國大陸與台灣之間則存在頻繁且多元化之交流。在本文中，個人將整理兩岸交流迄今之發展歷程，除藉此預測其未來發展外，也將由此觀察兩韓互動之可能性。

【關鍵詞】 分裂國家、兩岸關係、文化交流、制度化、結構變遷

目 次

壹、前言：兩韓與兩岸關係之對比
貳、北京對台灣文化交流政策分析

參、台灣對大陸文化交流政策分析
肆、結構變遷下之兩岸關係前景

壹、前言：兩韓與兩岸關係之對比

一、後冷戰時期以來兩韓關係發展

冷戰結束後，南北韓於1990年舉辦分裂以來首次總理會談，在由此形塑的和解氣氛下，兩韓既於1991年同時加入聯合國並簽署「南北和解互不侵略和合作交流議定書」與「朝鮮半島無核化共同宣言」兩項歷史性文件，更於1994年在美國斡旋下決定舉行高峰會議，但因金日成猝逝而延宕下來。儘管如此，金大中於1998年當選南韓總統後，便開始推動所謂「陽光政策」（在拒絕北韓武力挑釁，同時不將試圖合併北韓的前提下，南韓將主動積極地尋求南北合作），一方面將成立於1969年的國土統一院改組為統

* 中興大學國際政治研究所教授 / tctasi@dragon.nchu.edu.tw

一部，其後又於2000年與金正日舉行首度兩韓高峰會並簽署「南北共同宣言」，依此，南、北韓在同年7月於首爾舉行第一次部長級會談，並在2005年將舉辦首度高峰會的6月15日共同訂為「民族日」，以彰顯統一共同目標。2007年，在南韓總統盧武鉉主導下，兩韓再度於平壤舉辦高峰會並簽署「南北關係發展和和平繁榮宣言」。

於此同時，隨著兩韓和平進程的推展，朝鮮半島分裂問題對國際安全的威脅也跟著下降，取而代之的是北韓核武發展爭議。事實上，在美國於1994年斡旋兩韓問題的同時，也與北韓達成一份「核子問題框架協定」；據此，北韓必須凍結其所有的核子項目，並在所有相關設施上加裝監控系統以便國際查核，但因美國沒有履行其援助承諾，且指控北韓仍繼續進行核武研發，在北韓不予否認的情況下，朝鮮半島核子危機正式爆發。為解決此問題，由中國、美國、日本、俄羅斯及南北韓參與的「六方會談」終於在2003年正式召開。

儘管前述會談一度在2005年的第四輪第二階段談判中取得進展（即《9·19共同聲明》），因美國與北韓無法就落實程序達成共識，再度陷入僵局；其後，北韓不僅於2006年無預警向日本海進行飛彈試射，並重新啟動地下核子試爆，最終導致聯合國安理會在同年10月通過第1718號決議案，對北韓表示譴責。無論如何，由於美國為緩解伊拉克局勢而對中國讓步，在中美關係緩和的背景下，「六方會談」也在2007年的第六輪第二階段談判中通過了「落實共同聲明第二階段行動」共同文件（即《10·3共同文件》），從而為所謂朝鮮核子危機劃上一個可能的句點。

值得注意的是，相較於南韓將建立「西海（黃海）和平合作特別地帶」、解決開城工業園區三通（通信、通關和通行）問題，以及擴大兩韓離散親屬團聚活動等確定為優先討論的核心議題，北韓則對闢建南北造船合營基地、維修北韓鐵路和公路等問題較熱中，從而顯示出雙方歧見依舊存在。儘管從南韓軍事代表團在2007年底首次訪問平壤，首度貫通兩地的鐵路服務也在時隔56年後於該年12月正式通車看來，兩韓關係一度出現好轉跡象，但自2008年南韓總統李明博上任，尤其是2010年爆發「天安艦事件」後，雙方再度呈現緊張態勢；儘管自2018年初以來，兩韓互動關係出現明顯緩和趨勢，但據歷史經驗看來，未來依舊存在許多不確定性。

二、兩韓與兩岸關係之結構類似性

從某個角度來看，當前兩岸與兩韓之間的持續分裂與對峙，可說是極少數「後冷戰時期冷戰現象」（the Cold War in the Post-Cold War Era）的特例。這兩個案例不僅都生成於美蘇冷戰期間，受到冷戰結構的形塑與制約，甚至在冷戰結束後還繼續殘存下來，並長期被國際戰略學者視為最可能爆發衝突的「熱點」（hot spot）之一。不過，若說和平，比起兩韓，兩岸自1999年至今還找不到適當的互動解套途徑；若將焦點置於衝突面，則比起兩韓經常性的邊界交火，兩岸則自1958年以來就幾乎沒有過軍事衝突發生。換言之，兩岸關係可說比起兩韓互動，具有更明顯的「冷戰」特徵。

無論如何，值得注意的是它們「既衝突又穩定」（conflicting but stable）的特殊關係。也就是說，兩

韓與兩岸雖持續存在著對立僵局，但半個世紀以來不再爆發大規模衝突也是不爭的事實。

至少在兩岸關係方面，個人試圖從「超穩定結構」(ultra-stable structure) 角度，來重新檢視並理解過去維繫兩岸關係的癥結所在。一般來說，國際衝突是否會邁向最後的戰爭階段，除決定於決策者思維與對抗雙方的權力對比外，包括戰爭醞釀期的國內外環境內涵、霸權結構與政策以及衝突本質等，都可能影響其發展。在此，我們傾向將兩岸之間的長期冷戰視為是種「結構性的偶然」(structural fortuity)，亦即其內外環境結構都正好產生對於戰爭爆發的抑制效果。首先值得注意的，當然是美國扮演的角色，亦即由於維持分裂（兩岸與兩韓）顯然有利於美國戰略布局，因此它自然成為這兩對關係的介入者；再者，美國干預帶來之隔離效果，亦迫使分裂雙方先各自解決內部問題，從而也延宕了戰爭爆發。

無論如何，隨著美國霸權在後冷戰時期逐漸發生質變，以兩岸關係為例，其各自內部環境也產生重大變化。首先是台灣與中國大陸在經濟上的互補性，使兩岸在「外張內弛」之餘，也在1988~92年間獲得首度改善關係的契機，其初步結果便是「辜汪會談」與一系列非政治性協議的簽署。表面上看來，1990年代的國內外環境（後冷戰時代來臨、中國大陸推動經改政策，與台灣的展開民主化運動）似乎有助於兩岸對峙的解凍，但結果卻非如此，其關鍵乃中國國際地位的變化。一般認為，中國未來可望朝「全面強國」(complete power) 邁進，由此顯然深化了美國往大陸傾斜之趨勢，讓台灣充滿了危機意識與不確定感，由此也引發兩岸間自1990年代起的新一波外交戰。從某個角度來看，1996年台海危機可說是兩岸「超穩定結構」迄今所面對最大挑戰；儘管此次衝突因為美國介入、中國方面的行為自制，以及台灣大選落幕而暫時宣告終止，但其所暗示的「結構性危機」(structural crisis) 仍值得我們深思。

三、兩岸關係回顧：從對抗到交流

儘管由於存在某種相似性，兩岸與兩韓關係引發不少研究關注，¹⁾ 但限於本文篇幅，此處僅試圖聚焦於兩岸交流過程，尤其自1980年代末以來的發展，重點在釐清支撐兩岸交流之社會、文化與制度基礎，然後依此展望未來。

起自1949年「分裂分治」現實的兩岸關係，既與前述全球結構內涵之階段性變遷同時並進，事實上也經常是其發展之依賴變數 (dependent variable)，以下，便試圖先據此整理如下表所示。

〈表 1〉兩岸關係互動之階段性演進

階段區分	1.0階段	2.0階段	3.0階段
時間斷代	1950~70年代	1980~90年代	2000~10年代
主軸內涵	冷戰化	自由化	全球化
全球結構	兩極對抗	後冷戰	網路普及

1) 朱松柏，〈兩岸交流與兩韓關係之比較〉，《問題與研究》，40卷6期(2001)，頁1-12。

區域結構	陣營壁壘	整合升溫	美中競合
互動特徵	零和競賽	開放交流	複合鏈結
兩岸互動	極少	局部	全面
交流重點	政治	經濟	社會

- (1) 1.0階段：美國不僅本即兩岸分裂之「始作俑者」，受到美國所建構以競爭對抗為特徵之冷戰結構引導（當然也包含內戰之延續性），兩岸互動在1.0階段中既充滿零和特徵（尤其反映在主權競賽中），也因零和概念以致互動頻率不大，且即便存在若干秘而不宣的偶爾接觸（例如各種密使），政治議題也是唯一談論焦點。
- (2) 2.0階段：兩岸關係在1980年代後雖因中共政策轉向「和平統一」以致出現緩和跡象，推究大陸方面之政策動因，除不能不考慮推動與美國「關係正常化」以及內部「改革開放」之需求外，包括美國與蘇聯透過從SALT到START系列談判，將全球政治結構內涵由冷戰對抗朝和解交流引導，以及與此同時興起之新區域主義（new regionalism）浪潮所推動之更具「開放」特徵的新合作模式等，影響均不可忽視；尤其是後冷戰時期來臨，在強化經濟議題主導性之餘，也將兩岸互動從零和框架中稍稍解放出來。在此階段中，兩岸不僅以經濟交流急遽升溫為特徵，此部門也是兩岸關係迄今維持大致穩定之重要基石。
- (3) 3.0階段：在接下來的階段中，兩岸關係表面上雖因2000~08年台灣政黨輪替而略顯有些波折，無論如何，即便陳水扁也不可能實踐李登輝對大陸「戒急用忍」想法，最終亦只能在「積極開放、有效管理」政策宣示下，見證著兩岸經濟交流在政治僵局下的逆勢大躍進；從這個角度看來，亦再度證明台灣內政或兩岸互動這些「次級格局」，無法違抗全球大格局支配的現實。如同前述，全球化乃是此階段的宏觀結構主流，正因如此，無論Naill Ferguson在2006年提出的Chimerica（China + America）或韓國媒體2009年創造的Chiwan（China + Taiwan）概念等，對照此際美中與兩岸關係的政治糾葛，均不啻凸顯出在政經複合鏈結構造下「既競又合」的階段性互動特色。

從前面兩個段落的相互參照可知：首先，某種全球性結構網路自20世紀中期後確實逐漸成形且發揮其影響；其次，即便前述宏觀結構影響不可小覷，但結構內涵變遷隱藏或直接帶來之行為效應同樣必須被關注；第三，無論是否因座落於關鍵地緣位置所致，兩岸互動從來也不可能是「一組獨立之雙邊關係」，而是自始便被深深鑲嵌進全球格局當中，不斷受到格局變遷所拉扯。當然，個人並不否定兩岸行為者擁有部分主動性，但其作用比例畢竟與在全球格局中的相對地位成正比。無論如何，在歷經3個階段之內涵變遷後，如同前述，倘若全球結構再次出現變化，它對下一階段兩岸關係之影響自應加以關注。

貳、北京對台灣文化交流政策分析

一、以和平統一為主之交流政策

北京對台灣交流政策，受到中共對台政策指導原則影響。²⁾延續1945~49 年內戰發展，中共最初對台灣採取「武力解放」立場，交流自然並非重點所在，但在韓戰導致美國積極介入東亞事務後，中共首度在1955~56年公開宣示願以「和平方式」解放台灣，並成立「中央對台工作領導小組」負責政策規劃；在1958年發表「告台灣同胞書」，建議國共進行會談後，周恩來接著在1963年發表「一綱四目」喊話，³⁾ 至於1972年與美國簽署「上海公報」後，「和平統一」乃正式成為中共對台政策新主軸。

在具體規畫方面，歷經1982年「一個國家，兩種制度」與「和平統一、一國兩制」想法，鄧小平正式在1984年提出以「一國兩制」作為解決香港回歸與台灣問題之最終方案；以此為基礎，中共分別在1987與1988年公布「鼓勵台灣人民赴大陸探親旅行之規定」和「國務院關於鼓勵台灣同胞投資的規定」，並設立「國務院台灣事務辦公室」（國台辦）作為政策平台。接著，以1991年記者首次來台採訪，開啟兩岸直接交流新頁；當然，更關鍵且具象徵性的還是1993年在新加坡舉行的「辜汪會談」，其後，國務院首次以政府文告形式發表「台灣問題與中國的統一白皮書」與「台海兩岸關係說明書」，重申以交流作為和平統一的路徑。⁴⁾即便歷經1999年李登輝的「特殊國與國關係」（兩國論）與2000~08年民進黨執政之衝擊，兩岸實質交流並未因此中止，其中，「文化」層面乃雙方交流之重點所在。大體來說，從鄧小平時期迄今，北京對於兩岸文化交流之重要政策可歸納如下表所示：

〈表 2〉北京對台灣交流之政策宣示

時期區分	重要政策內容與講話
鄧小平時期 (1976~1993)	1. 主張「建設有中國特色社會主義的文化」。 2. 主張「寓經於文、以文促經」、「文化搭台、經濟唱戲」。
江澤民時期 (1993~2003)	1. 根據1995年「江八點」第6點：「中華各族兒女共同創造的五千年燦爛文化是維繫全體中國人之精神紐帶，也是實現和平統一的重要基礎；兩岸同胞要共同繼承和發揚中華文化優秀傳統」。 2. 「以我為主、對我有利、發揮優勢、注重實效」為指導原則，「文教交流、政治第一」為策略取向，禁止「反共、反統一、一中一台、兩個中國、三民主義統一中國及台灣經驗」交流事項宣導。 3. 以「寄希望於台灣人民」策略，藉文教以促政治目的，以「文化搭台、政治唱戲」文化為政治服務原則，促進兩岸民族感情，爭取雙方文化認同。

2) 趙春山主編，〈兩岸關係與政府大陸政策〉（台北：三民書局，2015年），頁49-71。趙建民主編，〈大陸研究與兩岸關係〉（台北：晶典文化出版社，2016年），頁389-411。陳愷璜，〈兩岸新聞採訪交流之研究〉（台北：致知出版社，2013年），附件一〈兩岸大事紀要〉。

3) 所謂「一綱」是指台灣必須統一於中國；「四目」是指統一後，除外交外，軍政及人事安排等由台灣決定；台灣費用不足之數由中央撥付；台灣社會改革可緩；雙方互不派特務，不做破壞對方團結之舉等主張。

4) 邵宗海，〈兩岸關係：兩岸共識與兩岸歧見〉（台北：五南圖書公司，2004年），頁29。

時期區分	重要政策內容與講話
胡錦濤時期 (2003~2013)	1. 根據2007年在「十七大」講話：「提高國家文化軟實力，文化越來越成為綜合國力競爭的重要因素。」 2. 2009年起陸續建立「海峽兩岸交流基地」。 3. 2010年文化部長蔡武在「兩岸文化論壇」講話：兩岸可考慮簽署文化交流合作框架協議。
習近平時期 (2013~)	1. 根據2015年國台辦副主任葉克冬訪台講話：建議兩岸啟動商簽文化協議，為兩岸文化交流建立機制與新平台。 2. 2015-16年對「兩會」講話：增強兩岸「命運共同體」認知。 3. 2016年在全國人大提出將「推督兩岸經濟社會融合發展」。 4. 2018年推出「惠台31條」以深化社會融合交流。

以中國共產黨與中國國民黨自分裂以來，在2005年首度高層會面作為新的開端，雙方首先在2006年於共同舉行「海峽兩岸經貿文化論壇」，目的為促進兩岸經濟、貿易、文化各方面交流；其次。北京自2009年起陸續在各地建立「海峽兩岸交流基地」，至2018年6月已在21個省份設立66座，⁵⁾目的在突出兩岸共同歷史淵源與保存重要交流經驗；接著，2010年中國文化部長蔡武參加「兩岸文化論壇」時表示，兩岸可考慮簽署文化交流合作框架協議，至於在2011年胡錦濤於北京人民大會堂參加兩岸萬名青年大型交流活動，希望兩岸青年有更多互動後，習近平更將加強青少年交流視為重點，除了擴大並加強拉攏台灣青年學生外，也運用大量文化產品，對台灣施加刺激與影響。

二、北京對台灣文化交流之具體措施

北京對台灣交流政策始終保持高度的一致性，亦即遵循「一個中國」做為指導原則，以強化「民族血緣和情感」為核心，透過鞏固中華文化認同，加速兩岸融合以達成和平統一目標。整體而言，「爭取台灣民心、團結兩岸同胞、消弭兩岸隔閡、維護台海地區穩定、促進兩岸關係和平發展」乃目標所在，⁶⁾至於具體操作策略原則如下：

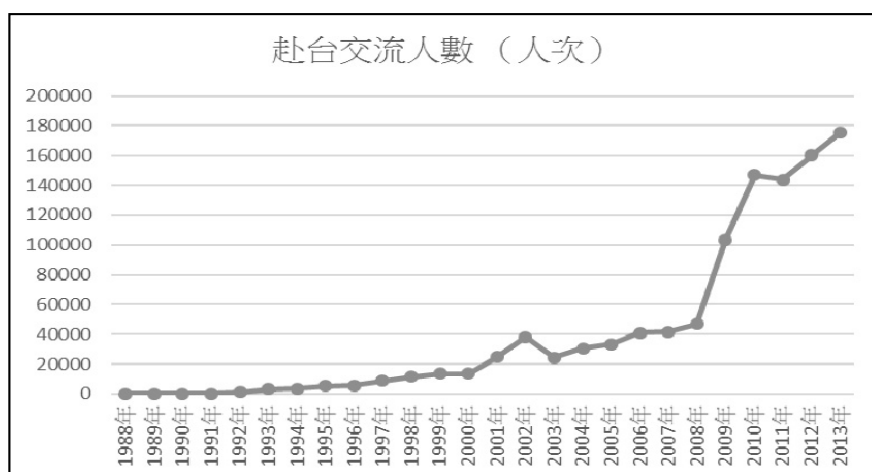
- (1) 運用台灣媒體開展對台宣傳；
- (2) 加強與不同政治傾向的中生代學者交流；
- (3) 積極擴大招收台生到大陸讀書；
- (4) 體育比賽及相關活動禁止出現中華民國國旗及國歌；
- (5) 事先作好對台藝文交流合作對象的背景調查；
- (6) 區別對待不同身分、社會影響力及政治態度到陸來訪者；
- (7) 強化審批規定並加強約束來台文教交流者的言行。

5) 2009年12月17日經國台辦批准首先成立的交流基地是山東省棗莊市台兒莊，此處是1938年4月八年抗戰第一場勝利所在地。

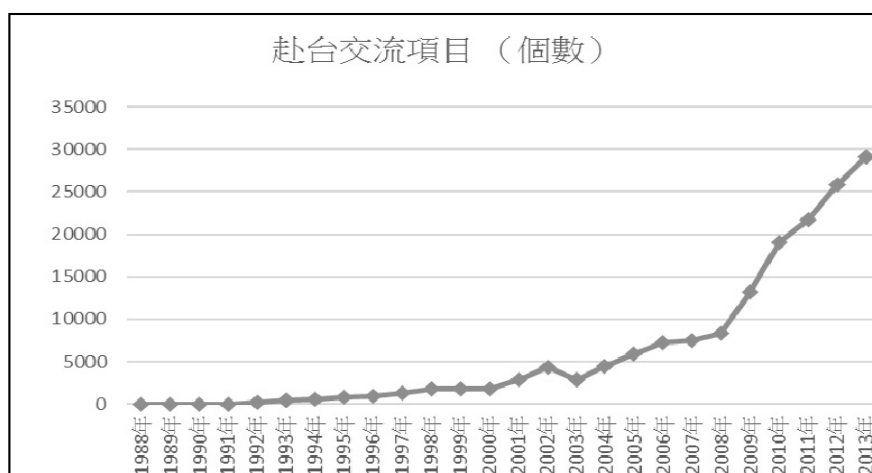
6) 張寶蓉，〈關於兩岸文化交流協議的若干問題分析〉，《台灣研究》，第1期(2014)，頁39-40。

根據中國大陸文化部所發布「關於對台文化交流應注意掌握幾個問題的意見」的規定，具以下情況者，不得合辦文化交流項目：

- (1) 曾於台灣情治單位服務或有此類背景者；
- (2) 在大陸有反共言行或活動者；
- (3) 從事過策反活動或協助大陸人員潛逃者；
- (4) 在台灣舉辦過攻擊中共之文藝活動者；
- (5) 在中國大陸違法以致被通緝者。



〈圖 1〉中國大陸赴台交流人數統計 (1988~2013)



〈圖 2〉中國大陸赴台交流項目統計 (1988~2013)

自1987年兩岸正式啟動雙向交流以來，彼此互動次數與頻率不斷提升，更甚者，在「中國崛起」大幅增強自信心與台灣政黨輪替帶來危機意識下，從圖1與圖2可見，北京自2000年後開始大幅放寬對台交流，在人數與項目方面都有明顯增長。儘管如此，從歷年來台灣民眾統獨意向結果顯示，民眾並未因兩岸交流提升便降低「台灣主體性」的政治態度，對兩岸未來走向統一的支持比例大幅下降，⁷⁾ 正因如此，近期中共一直考量兩岸簽署「文化協議」之可能，希望藉此提升文化整合。

參、台灣對大陸文化交流政策分析

一、從「漢賊不兩立」到開放交流

針對台灣對大陸交流政策，根據不同政府時期之宣示內容，可先初步整理如下表3所列：

〈表 3〉台灣對大陸交流之政策宣示

時期區分	重要政策內容與講話
蔣經國時期 (1975~1987)	1. 三不政策（不接觸、不談判、不妥協），三民主義統一中國。 2. 1987年解嚴後同意開放民眾赴大陸探親。
李登輝時期 (1988~2000)	1. 1991年成立「行政院大陸委員會」與「財團法人海峽交流基金會」。 2. 1992年通過《台灣地區與大陸地區人民關係條例》，同年形成針對「一個中國」之模糊概念，即「九二共識」。
陳水扁時期 (2000~2008)	1. 2000年5月20日提出「四不一沒有」的承諾。 2. 2006年元旦把「積極開放，有效管理」政策調整為「積極管理，有效開放」；同年裁示「國統會」終止運作及「國統綱領」終止適用。
馬英九時期 (2008~2016)	1. 2008年宣示在中華民國憲法架構下，維持「不統、不獨、不武」現狀，並在「九二共識、一中各表」基礎上，以「先經後政、先易後難、先急後緩」順序，推動和平發展。 2. 主張兩岸為「一個中華民國，兩個地區」定位，雙方「互不承認對方的主權，但互不否認對方的治權」說法。 3. 大陸政策原則為「以台灣為主體，對人民有利」。
蔡英文時期 (2016~)	1. 在就職演說中強調尊重「1992年兩岸兩會秉持相互諒解、求同存異的政治思維，進行溝通協商，達成若干的共同認知與諒解」之歷史事實。 2. 強調「相互理解、務實溝通、管控分歧、求同存異」。

7) 王央城主編，〈前瞻兩岸關係發展的趨勢〉（台北：國防大學，2007年），頁158-159。陳德昇、陳欽春，〈兩岸學術交流政策與運作評估〉，《遠景基金會季刊》，6卷2期(2005)，頁52。

1950年代分裂初期，台灣一方面採取「反攻大陸」與「漢賊不兩立」等積極原則，面對北京堅持馬列思想之「去中國化」政策，則相對在1961年成立「孔孟學會」，並於中國大陸在1966年陷入「文化大革命」風潮後，全面推動「中華文化復興運動」，隨後在1967年成立「中華文化復興運動委員會」，藉此取得並鞏固某種文化上之正統性。

值得注意的是，在1979年中美「關係正常化」後，蔣經國雖提出所謂「三不政策」（不接觸、不談判、不妥協），仍於1984年宣布在國際學術及文化等方面，願意與大陸人員局部接觸。尤其在1987年解除長達39年的戒嚴令後，同時決定開放民眾至大陸探親，從而開啟了兩岸交流重要里程碑。李登輝於1988年繼任總統後，首先在行政院以任務編組方式，成立「大陸工作會報」，協調各機關處理大陸事務，1989年政部長郭婉容以「亞銀理事」身分，出席北京亞銀年會更為一大交流突破。1990年，李登輝一方面提出「一國兩府」主張與北京有所區隔，並強調「功能性的交流從寬，政治性的談判從嚴」原則，大幅放寬大陸學術文化界人士訪台，此後，不僅文化交流成為民間交流最頻繁項目之一，台灣又於1991年成立「行政院大陸委員會」並設置「中華發展基金會」，做為推動兩岸文化交流主導機構，同年台灣以「中華台北」名義加入APEC，可說是對兩岸交流的正面肯定。

至於更大的突破，則是以1992年兩岸在香港達成模糊「一個中國」問題的默契，從而形成「一個中國，各自表述」為核心之所謂「九二共識」，一方面使1993年「辜汪會談」成功在新加坡舉行，也為兩岸關係在1992~95年間的緩和奠下基礎。⁸⁾ 其後，台灣陸續公布「大陸地區人民進入台灣地區許可辦法」、「大陸地區人民在台灣地區定居或居留許可辦法」與「台灣地區人民進入大陸地區許可辦法」，兩岸交流走向法制化，⁹⁾ 1994年，台灣陸委會公布「台海兩岸關係說明書」，強調不接受「一國兩制」，主張以「一個中國，兩個對等政治實體」作為兩岸關係架構，並以「民主、自由、均富」為統一目標。

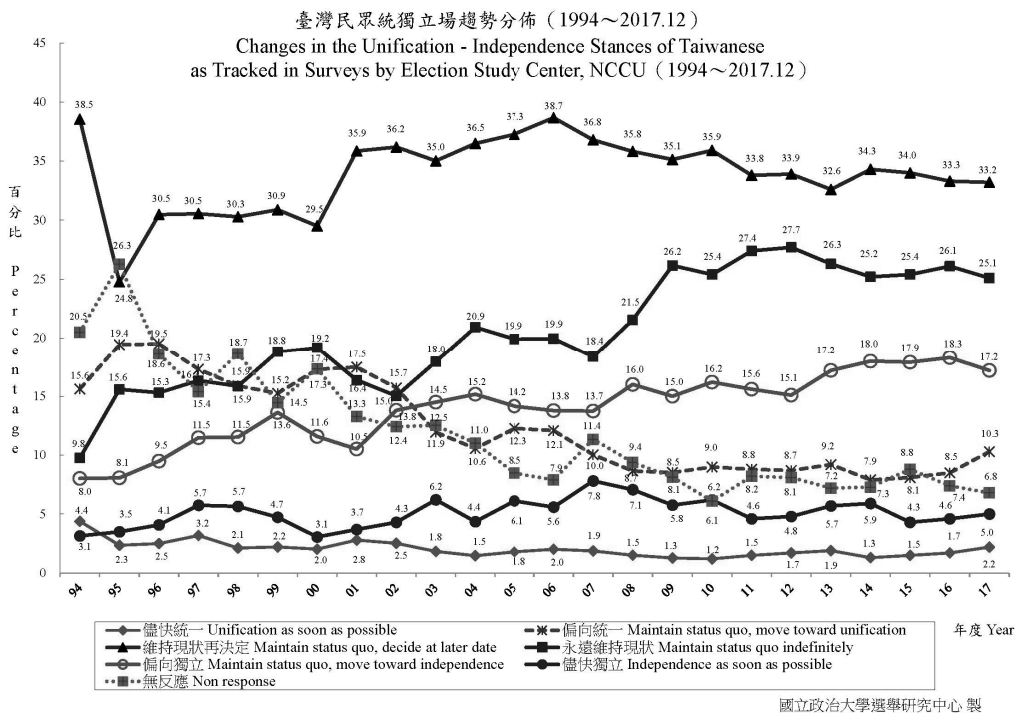
2000年台灣經歷第一次政黨輪替，儘管執政的民進黨立場「傾獨」，陳水扁仍在就任總統時提出「四不一沒有」承諾，即「不宣布台獨、不更改國號、不推動統獨公投、兩國論不入憲、沒有廢除國統會、國統綱領的問題」，希望穩定兩岸關係；隨後在2001年1月2日，兩岸在分隔52年之後，金門、馬祖以「小三通」模式首度直航對岸，開啟交流新管道。¹⁰⁾ 儘管如此，由於台灣在2002年宣佈在中華民國護照上加註「台灣」字樣，加上陳水扁同年在「世界台灣同鄉聯合會第二十九屆年會」中提出「一邊一國論」，兩岸關係再度進入動盪局勢。雖然2003年1月26日兩岸春節包機展開歷史性首航，同年底台灣立法院通過《公投法》並於2004年3月舉行「防禦性公投」的結果，既促使中國人大於2005年3月通過《反國家分裂法》，¹¹⁾ 民進黨則相對於2007年9月民進黨通過《正常國家決議文》，主張台灣獨立，兩岸關係發展停滯。

8) 劉文斌，《台灣國家認同變遷下的兩岸關係》（台北：問津堂書局，2005年），頁209-210。

9) 行政院大陸委員會，《大陸政策與兩岸關係》（台北：行政院大陸委員會，1993年），頁36-37。王銘義，《波濤滾滾：1986~2015兩岸談判30年關鍵祕辛》（台北：時報出版社，2016年），頁305。

10) 劉國深等，《台灣政治概論》（北京：九州出版社，2006年），頁226。

11) 郝望，《台海兩岸綜合實力對比及預測》（台北：秀威出版社，2005年），頁25。



〈圖 3〉台灣民眾統獨立場趨勢分佈 (1994~2017)

相較中國大陸因長期「一黨專政」之故，政策較具長期穩定性，台灣則在2000年後因進入政黨輪替期，一方面帶來政策動盪，也埋下某種不確定性。以圖3所示為例，根據1994~2017年間統計結果顯示，儘管「急統」（4.4%→2.2%）與「急獨」（3.1%→5.7%）比例變化不大，但在「傾統」（15.6%→9.6%）與「傾獨」（8.0%→17.9%）方面則有顯著不同，當然，更明顯的是「永遠維持現狀」（9.5%→25.1%）的提升，若加上「無回應」（20.1%→6.5%），則可清楚發現台灣公民意識上升發展之趨勢。

2008年台灣再次經歷政黨輪替，馬英九宣示在中華民國憲法架構下，維持台海「不統、不獨、不武」現狀，並在「九二共識、一中各表」基礎上，以「先經後政、先易後難、先急後緩」順序，推動和平發展，並主張兩岸關係「和解制度化」，提出擴大並深化交流，兩岸兩會互設辦事機構等大陸政策。同年，副總統蕭萬長以「兩岸共同市場基金會」董事長名義，出席博鰲亞洲論壇，與胡錦濤會見，為兩岸分治後領導人首次會面。以此為基礎，兩岸在2010年簽署《海峽兩岸經濟合作架構協議》（ECFA）並進一步放寬「小三通」；2014年，台灣陸委會主委王郁琦與大陸國台辦主任張志軍在南京會談，成為兩岸歷年來最高層級之官方對話。至於2015年11月馬英九與習近平在新加坡舉行之「馬習會」，更是兩岸自1949年隔海分治66年後，領導人首次正式會面，為兩岸關係發展重大里程碑。

二、台灣推動兩岸交流之機構與規範

儘管陸委會乃台灣處理兩岸事務主要的政策機構，但就管理具體文化交流業務而言，其他幾個機構值得一提：

- (1) 1981年成立的文化建設委員會（文建會，2012年升格為文化部）：它對兩岸文教交流活動相關辦法包括「補助國內表演藝術經典作品大陸巡演作業要點」、「補助文化團體及個人赴國外與大陸地區及港澳從事文化交流活動處理要點」、「補助民間團體辦理兩岸傳播或新聞交流活動作業要點」、「補助視覺藝術產業辦理或參加國際藝術展會作業要點」等。
- (2) 教育部：它針對兩岸學術教育交流訂有「補助辦理兩岸（含港澳）學術教育交流活動實施要點」。
- (3) 國家科學委員會（2014年升格為科技部）：訂有「補助邀請大陸地區暨香港澳門科技人士來台短期訪問作業要點」以及「補助兩岸科技學術研討會作業要點」等。
- (4) 陸委會文教處：為鼓勵民間辦理兩岸交流活動，文教處訂有「補助辦理兩岸民間交流活動作業要點」。
- (5) 海基會文教處：除政府機構外，以民間身份在兩岸交流過程中扮演政府「白手套」角色的海基會文教處亦訂有兩岸文化交流相關規定。

除了前述政府機構外，民間文化創意產業之影響亦值得注意，也是台灣「軟實力」的重要展現，例如台北故宮紀念品深受陸客喜愛，既藉此行銷台灣充滿創意之生活價值，也讓台灣文化產業有「放眼大陸、進軍全球」機會。¹²⁾ 在交流單位方面，若以2005~07年台灣邀請單位進行分析，前五名分別為學校(27%)、基金會(18%)、協會(13%)、公司(11%)及學會(9%)，充分顯示學術與文化交流在目前兩岸關係中之重要性。¹³⁾

肆、結構變遷下之兩岸關係前景

一、近期國際結構變化之主要特徵

可以這麼說，兩岸關係發展既自始便與國際環境（冷戰）不無關連，隨著相關環境自新世紀初以來呈現若干變化，其未來也將對兩岸互動帶來影響，在此先將幾個重要之變化趨勢歸納如下：

- (1) 美國霸權相對衰退，帶來一定之秩序不確定性與權力真空：作為當前結構建造者與規範來源，美國擁有之相對地位與自身發展穩定度，與全球結構穩定自然息息相關；儘管它迄今仍為無疑之軍事霸權（軍事支出佔全球比例依舊接近半數，並擁有最龐大艦隊與海外基地群），經濟影響相

12) 趙怡，《千里如斯：趙怡兩岸札記》（台北：時報文化，2015年），頁79。

13) 蕭真美，〈十年來的兩岸學術交流〉，《中國大陸研究》，42卷4期(1999)，頁104-105。

對衰退（從1950年代佔全球GDP約50%，迄今則不到25%；國債累積速度也是另一指標，從2000年約5.6兆，2008年突破10兆，2016年再度突破20兆大關）還是大幅削弱其軍事支撐能量，何況從伊拉克戰爭殘局、金融海嘯爆發與ISIS擴張看來，美國維持秩序能力既不免備受質疑，由此帶來之心理不確定感，在降低人們對既存結構信賴度之餘，也埋下規範崩解之可能因子。

- (2) 資本主義體系忽視分配問題之結構缺陷，導致社會對立尖銳化：資本體系推動「積累」之強大能量雖有目共睹，關鍵是自始便無落實「分配」之輔助措施，由此帶來之自然階級分化，首先讓社會主義思想應運而生。問題是，社會主義之強項僅在揭露現實，解決問題（制度建構）能力有限，其結果一方面種下蘇聯集團在冷戰中敗退之因，始終缺乏其他選項制約，也使資本主義最終「打遍天下無敵手」。由於有1870~80年代歐洲全球擴張，以及1950~60年代與1990年代兩度「和平紅利」支撐，前述結構缺陷數次受到遏抑，但始終未解，近期則在自由化與金融海嘯浪潮激盪下，又導致矛盾尖銳化。
- (3) 民主意識普及但缺乏充足反饋配置，埋下政治動盪伏筆：在民主概念日益普及的情況下，迄今透過選舉建立的代議政治（representative politics）僅能消極解決領導者正當性來源，在「政治責任」與人民「意見反饋」方面並無法有效回應，正如Guy Hermet所謂「民主的合法性，乃因選民棄權而來」，既然當代民主本質上不過是種「棄權政治」（abstaining politics），結果非但無法要求領導者負責（即便被彈劾下台也不算負責，毋寧說是給了他們不負責的機會），一方面人民意見與想法因網路發達而更易交流匯聚，又因既存體制對民意存在著慣性消化不良，由於下情始終無法有效上達，人民只能四處宣洩不滿，從而引爆了民粹主義炸彈。

總而言之，由於霸權控制秩序能量下降、資本主義體系結構缺口擴大，加上民主思想在觀念普及與制度實踐上的落差，近期國際格局呈現動盪不安局勢乃可以想見。當然，此種情況或許並非相對穩定之階段性特徵，不過是某種過渡期現象，無論如何，假使目前情況繼續下去，2020年前後仍將累積出一股足以帶來結構變遷的龐大能量。

如同上表中所預測的，面對或將在2020年左右成形的民粹化浪潮，首先令人擔憂的是，此一情勢似乎正重演百年前，連續引爆兩次世界大戰之極端民族主義戲碼，儘管內涵略有不同（totalitarian nationalism vs. populist nationalism），範圍也大為擴張（from Europe to Worldwide），對抗態勢仍極類似，甚至近年來軍備競賽亦隱隱蠢動；不過，同時考慮到過去半個世紀透過國際組織發展所累積之信心與經驗值，儘管如表中所示，多數觀察指標暫時均僅能畫上問號，期待如同大戰般之秩序陡然崩解，或許還是過度悲觀的想法。儘管如此，由於結構變遷或仍不可避免，它對兩岸關係的衝擊亦值得關注。

二、下一階段兩岸關係之可能發展

自蔡英文在2016年5月上台後，儘管習近平仍宣稱「將持續推進兩岸各領域交流合作，深化兩岸經濟社會融合發展」，但因他同時強調「六個任何」（絕不允許任何人、任何組織、任何政黨、在任何時候、以任何形式、把任何一塊中國領土從中國分裂出去），明確指出兩岸互動底線所在，加上2016~17年兩岸交流程度明顯下降（包括官方互動幾乎中止、學術交流數量銳減、大陸觀光客也下降約40%），致使多數人對兩岸未來互動之預測，基本上擺盪在「冷和平」或「冷對抗」兩個選項之間。對此，個人意見如下：

- (1) 兩岸趨冷的背景分析：既然無論冷和平或冷對抗都不脫「冷」字，可見此乃共識所在。只不過，冷的來源為何？表面上看來，民進黨再度執政雖看似是這波「寒流」源頭，事實上，兩岸關係在馬英九執政末期便略有熱不起來的跡象；究其原委，固然與服貿協議引發之爭議有關，但不過是冰山一角罷了，基本上與呼應前述宏觀結構有關。
- (2) 和平或對抗均非單純選項：進一步來說，既然互動趨冷並非單單因為兩岸任一方行動所致（雖然也不無關連），而或是結構變遷影響下的結果，同樣的道理，無論和平或對抗，也未必是兩岸任一方說了算；例如Trump「吹皺一池春水」地與蔡英文連線便是一例，一旦美國真有心打「台灣牌」，兩岸互動如何可能關起門來決定？除此之外，從前面提過「聯繫政治」角度看來，無論兩岸主觀上作何選擇，客觀上仍可能受其他議題個案直接或間接波及，何況目前全球格局正處於結構變遷、衝突紛起的多事之秋？換言之，無論冷和平或冷對抗，都只能「騎馬看燈籠，走著瞧」。
- (3) 兩岸互動限縮恐難避免：由於蔡英文政府短期內善意回應「共識」問題的可能性不大（當然還得看怎麼解讀所謂善意），北京方面持續對台灣施壓應為自然選項；在此情況下，若加上美國可能的政策干擾、台灣繼續努力尋找替代選項（無論新南向有無進展）、大陸內部民意不排除也會有反彈……等，兩岸交流想維繫自2000年代以來的持續擴大趨勢，恐怕並不容易。

歸納來說，在可能即將到來的兩岸關係新階段當中，「交流限縮、社會對立升高、外部不確定變數增加」恐成為某種新常態。從兩岸內部層面看來，相對較好的狀況是儘管社會交流受限，但在經濟交流維持正常下，伺機逐步恢復政治交流，較差的狀況則是不僅社會交流受限，甚至經濟交流也出現問題，最終只能期待「破冰式」政治表態（無論由哪一方主動）來打破僵局。至於從兩岸外部環境看來，則全球層面中的美國與區域層面中的日本，如同過往，依舊是無可忽視的主要變數來源。不過，相較長期維持「鬥而不破」的兩岸關係，兩韓互動雖然在2011年金正恩上台後一度面臨高度緊張，自2018年初以來則顯現和緩趨勢，反而兩岸關係卻漸有「外弛內張」態勢，兩者之間如何互動借鏡，依舊是未來可持續觀察之重要議題。

■ Abstract ■

**Recent Development of Cross-Strait Relations and Prospect for
Culture Exchange between China and Taiwan**

TSAI Tung-Chieh*

Since 1950s, it exist a similar situation of confrontation between cross-strait and two-Korean relations originated from international environment which still a vital issue regionally and globally. However, they seemed to choose the different path for development. Though in the short-term view, it's really hard to find any possible way to terminate this situation, it still needs to note the difference between these two relations. In this paper, I'll try to point out the character and evolution in cross-strait relations, especially focusing on culture exchange issues, and then observe the two-Korean relations through this point of view.

[Key Words] divided nation, cross-strait relations, culture exchange, institutionalization, structural transformation

* Professor, Institute of International Politics, National Chung-Hsing University, Taiwan