

國立臺灣大學社會科學院政治學系
政府與公共事務碩士在職專班
碩士論文研究大綱

指導教授：蕭全政博士

柯文哲市府參與雙城論壇之政經分析
(2014~2019)

研究生：楊書豪

學號：P01322007

中華民國 109 年 3 月

第一章 緒論

第一節 研究緣起與問題意識

壹、研究緣起

海峽兩岸在政治、經濟與文化等交流上，隨著台灣國際情勢變化與政黨輪替，存在許多議題與矛盾。其中「臺北上海城市論壇」可稱為兩岸的重要交流橋樑，其起源需追溯至 2010 年：在當時的政治時空背景下，兩岸交流合作關係較為熱絡，中國上海市長韓正與臺北市長郝龍斌，先後舉辦「上海世界博覽會」與「臺北國際花卉博覽會」，而有鑑於「雙博」的成功例子，也促成雙方進一步地合作與舉辦「臺北上海城市論壇」，並簡稱為「雙城論壇」。往後每年由臺北市政府與中國上海市輪流舉辦。

雙城論壇中雙方會針對城市發展之經驗，進行交流與探討並進而簽訂交流協議暨合作備忘錄，舉例來說，在 2010 年促成虹橋到松山的班機直飛，2014 年上海代表團借鏡「1999 市民熱線」，亦推出「12345 市民服務熱線」；透過雙城論壇讓臺北市具共享經濟代表的 UBike 成功案例，深遠影響中國各城市的借鏡與效仿。可知，雙城論壇雖定位在民間交流，但無論從交流的人員層級與交流面向，都實質上存在著兩岸官方來往的政治意義，探討之議題貼近市民生活，旨在促進市民生活之便利與城市之發展，因此從政治面與經濟面來看雙城論壇都具有重大之意義與探討空間。

臺灣與中國的關係多年來一直存在著許多矛盾，再加上臺灣長期處在國民黨與民進黨兩大黨輪替執政下，代表藍色的國民黨與代表綠色的民進黨惡鬥愈來愈頻繁，其中對中國態度往往成為藍綠政治鬥爭的議題。雖然臺灣經歷了兩大政黨輪替三次，產生了多位風光一時的政治明星，但這些藍綠政治明星卻無法長期獲得臺灣民眾的支持。根據政治大學選舉研究中心從 1992 年開始執行有關民眾政黨偏好分布的研究，從 2011 年開始，中間選民比重從 30.4% 逐步上升，2017 年超越藍綠總和，2018 年更達到 49.1%，兩黨支持者的總和則同步下降，這意謂著人民不在

只是選擇政黨表明自己的政治立場，而是觀望期待一位超越政黨的政治明星，能帶給中間選民更好的生活與願景。

其中，2014 年在不滿藍綠的社會氛圍中，打著超越藍綠的柯文哲，以「白色力量」與民進黨共同協商、整合後，終獲得中間與偏綠選民的支持高票當選臺北市第六屆市長，成為一方之霸，舉手投足都能成為政治焦點。柯文哲的興起象徵臺灣人打破藍綠枷鎖的渴望，也成為柯文哲顯然必須承擔的責任與使命，另一方面也開啟了民進黨與第三方勢力合作的起始點。然而，隨著 2018 年市長選舉時間的推進，柯文哲政府與民進黨之間的民意也呈現了一長一消。蔡英文總統的執政成效不如民眾預期，民調持續下調，反觀世大運後柯文哲的民氣再次高漲，加上柯文哲在辦世大運時，為了減少中國敵意與表達善意，一句「兩岸一家親」更被放大過於親中，顯得柯文哲與民進黨之間的矛盾越來越深。最後在 2018 年直轄市長及縣市長選舉中，民進黨雖決定自提姚文智為臺北市候選人，結果卻演變為柯文哲以些微差票數差距，險勝國民黨丁守中，成為第七屆臺北市市長。這其中的選舉結果背後極具意義，不僅有助於了解柯文哲的選民訴求與背景，也顯示柯文哲的兩岸交流態度影響著選民的支持度。柯文哲在競選過程中是定位為白色力量，並不偏頗於藍綠立場，但這是否也會造成同時獲得不到偏藍與偏綠的選民支持，這是本論文的研究重點之一。

歷經 2018 直轄市長及縣市長選舉，雖然柯文哲仍具話題性，但也因同為直轄市的高雄出現 20 年來的政黨輪替，韓國瑜順利當選高雄市市長，在偏綠選民佔多數的高雄市，韓國瑜代表國民黨成功翻轉高雄，並喊出「貨出的去，人進得來，高雄發大財」、「政治零分，經濟一百分」與「高雄又老又窮，北漂青年回高雄」等經濟口號，成功獲得選民支持而獲得高度討論，甚至挾其人氣直攻總統大位。本論文也將比較分析柯文哲與韓國瑜對於兩岸交流態度與政治用語的比較，藉此更全面的分析柯文哲市府參與雙城論壇的政治與經濟影響與後續效應。

貳、問題意識

臺灣與中國大陸關係一直存在著統獨問題，台灣的政治人物也常常被要求表態對中立場，即使沒有明確表態也會因所處政黨、對中態度與政治用語等，被歸類於統派或獨派。柯文哲在 2014 年雖打著跳脫藍綠框架的政治訴求，但也因為民進黨的「讓賢」與自稱是「墨綠」等因素，獲得大部分偏綠的選民支持，而高票當選。雙城論壇雖然定位為兩岸城市交流，卻是迄今唯一官方的正式互動，尤其在蔡英文中央執政下，雙城論壇的推動顯得更具矛盾，背後的政治意義更顯得容易被放大。民進黨中央發言人阮昭雄曾表示，兩岸城市間的互動，是地方交流的一部分，只要有助於增進雙方互相了解，符合「對等尊嚴」、不預設政治前提，「這樣的互動，政府都正面視之」。

2016 年雙城論壇簽署三項合作備忘錄：馬拉松、電影節及台北市文山區和上海市松江區等交流合作。這顯示雙城合作已跨向體育、藝文與基層，從著重經貿，追求互利，轉移關注文化、體育等和市民日常生活相關領域。上海市代表沙海林並建議加強兩岸教育文化領域合作。雙城文化交流與合作必須導入市民參與，真正成為公民社會生活文化的一部分，縮短兩市市民社會距離、心理距離，擴展文化交流成為兩岸關係緩衝器，當這種緩衝器散佈在兩岸關係網絡結構越多時，兩岸關係和平穩定框架越能發揮。

然而，對於柯文哲市府而言，臺北市的市政推動的成功與否更顯得重要，因此如雙城論壇與世大運，要獲得中國的友善回應勢必要有所因應，這也容易被質疑是否親中問題，因此也有著不得不直接面對兩岸關係的壓力，柯文哲的政治用語與態度也變得格外重要。2018 年底的市長選舉也可以體現出面對統獨問題的態度與轉換，藉由柯文哲尋求市長連任的過程，可以深入分析柯政府對於雙城論壇或對兩岸問題的態度得因應。

就城市交流來講，這是兩岸少有的官方交流管道，雙城論壇不僅僅是中共宣揚兩岸關係的重要舞台，也是柯文哲政治實力的展現，每年的雙城論壇都能夠反映出中國對台政策，對於兩岸關係的發展方向、發展模式具有重大意義。從雙城論壇中可以觀察兩岸關係的發展。在民進黨重返執政舞台後，中國對台政策的原則是十分

明確的。習近平在 2017 年兩會期間講明了「九二共識」對兩岸關係重要意義，而且還明確提出「承認九二共識的歷史事實，認同其核心意涵」。針對中國的立場，柯文哲則是了解到中因素對於台北市建設的重要性，一直非常小心維護兩岸關係，維持與中國的良好互動，如積極正面回應兩岸關係的立場。柯文哲曾表示理解和尊重中國對「九二共識」的堅持，並且，柯文哲多次表示：「兩岸一家親比兩岸一家仇好，兩岸一家親，現在我們往共同美好的未來前進」¹，強調「四個互相」就是「互相認識、互相瞭解、互相尊重、互相合作」。柯文哲在兩岸關係做明確的表態，台北市與上海市的雙城論壇的定位是「兩岸城市交流」，即不是「國與國」的關係。因此，也得到中國的善意回應，這樣的善意回應對於台灣民意來講未必是正面的肯定，但是，這又是柯文哲可以提出的政績之一，也是他企圖尋找總統大位的契機。對於參加雙城論壇，柯文哲認為是台灣整體的利益。因目前兩岸間已經斷了所有正式的溝通管道，雙城論壇是可以溝通的窗口，可藉此來改變現狀、突破僵局，也希望雙城論壇有助於推動未來兩岸關係正向發展。

2019 年雙城論壇結束後，柯文哲民調未見提升，柯文哲在結束雙城論壇返台後說，「沒有所謂的兩岸關係，只有在中美對抗、國際大局下的台灣問題。」²在 2019 年初柯文哲訪美時，柯文哲回應 BBC 中文提問說：「親美友中，態度上親美，但也不要將中國當敵人，是台灣最適當的國家戰略。」柯文哲補充說明稱，美日是一體同盟，這個策略也意味著親近日本。不過到了七月份，在 2020 年總統大選前夕，《紐約時報》則是形容韓國瑜是「親中民粹市長」、蔡英文總統則是立場親美，柯文哲對此表示說中美對抗是個世界大局，我們也不能去改變，但應該要思考在中美對抗的大勢下，如何尋求台灣的整體利益、長期利益、人民最大福祉，而不是個人或政黨的政治利益，這也是自己有時候對台灣局面很不喜歡的地方。³可以發現在雙城論壇前後柯文哲對美方的態度多少有些變化。

¹自由時報「提「兩岸一家親」惹議 柯文哲：比一家仇好啊！」，2017-09-23，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2202576>

²聯合新聞網「柯文哲：沒有兩岸關係 只有中美之下的台灣問題」，2019-07-07，網址：<https://udn.com/news/story/12702/3914439>

³聯合新聞網「蔡親美、韓親中 柯文哲：討厭利用中美對抗謀個人利益」，2019-07-016，網址：<https://udn.com/news/story/6656/3931167>

中國崛起正面臨美國的全力阻止，就是重新定義美中關係；2018 年開始的美中貿易大戰，大陸失去一部分美國市場，受傷不輕。諸如貿易、科技、中東、南亞、南海、臺灣及朝鮮半島無一不對峙。相對的，馬爾地夫、斯里蘭卡先後出現「親美」、「親中」的勢力的較勁。可見世界地緣政治正在變動中。

對內來說，台灣的路線問題也牽動著政局發展，隨著藍綠對抗，第三勢力也崛起，柯文哲如何在藍綠間走出自己的路線，雙城論壇正是可供觀察之處，如他的「兩岸一家親」言論就造成不少論爭。

2019 年總統大選前夕，當時柯文哲擁有總統候選人高民調支持，若要爭取總統大位，其兩岸論述體系及路線的完整性就會被方大檢視。且當時國民黨所提「九二共識、一中各表」與「韓國瑜現象」造成另一種社會上的對立，最終柯文哲選擇放棄參選總統，另組台灣民眾黨來為其政治能量、聲望等增添基本力量，所以，柯文哲仍繼續舉辦雙城論壇來為其兩岸論述與高都加分，對於建立兩岸城市交流是有關鍵作用。柯文哲提出較為動態開放性的「改善現狀」，主要是針對蔡英文主張靜態保守性的「維持現狀」。當蔡英文回應「習五點」明確表示從未接受「九二共識」，柯文哲卻表明「兩岸還是要遵守過去已簽訂的協議和互動的歷史，在既有的政治基礎上，繼續推動兩岸和平發展」，「既有政治基礎」指向「九二共識」則是「呼之欲出」。顯然柯文哲兩岸論述及路線，已有強烈對比對照蔡英文兩岸政策之用意。對此，後續章節將會進一步探討 2018 年柯文哲尋求連任市長的態度變化與選後結果分析。

雙城論壇不僅在政治上別具意義，在經濟層面也是極具分析價值，每年的雙城交流，都會簽定相關備忘錄與交流主題，藉由歷屆的備忘錄與交流主題的分析，也可以了解到兩岸關係需求與國際經濟趨勢，對於柯文哲市府舉辦的雙城論壇，可以進行深入探討柯政府對於參與雙城論壇所帶來的實質經濟效應。最後也將比較韓國瑜市府對於前往中國城市交流所面對的政治與經濟問題，藉此分析柯文哲對中國交流上的政治與經濟利弊得失。

第二節 研究目的與主要研究問題

壹、研究目的

本論文藉由柯文哲參與雙城論壇對台灣政治與經濟影響分析，進而討論柯文哲從政以來的各項政治行為與經濟政策評論，藉此評估當前台灣政治現況、對中國態度的政治得失與台灣選民訴求變化，提供給各界人士參考與達到拋磚引玉之目的。藉由柯文哲的政治歷程，客觀評論其優點缺失，藉此達到借鏡效果，讓未來執政者可以有更多政治觀點與依據。

雙城論壇迄今仍是唯一官方的正式互動，藉由此交流，分析臺灣與中國間的關係變化與造成的後續效應，對於促進兩岸彼此認識有著深遠的影響力，從中也可以了解國際經濟需求發展趨勢，兩岸所面臨的經濟層面問題，本論文也將統整歸納至今的雙城論壇交流趨勢與後續效應影響。

面對複雜的政治與經濟問題，藉由柯文哲施政與政治用語中，嘗試找出現今臺灣政治局勢與對中國可能之因應辦法。

貳、主要研究問題

臺灣民主社會中，政黨與人民的對於兩岸關係的定位與選擇，一直以來都是都是候選人討論的議題之一。特別是具有代表性的政治人物。而本研究主要探討的問題如下：

一、雙城論壇背後的政治與經濟意義：

分析雙城論壇背後可能的政治目的與對於經濟層面是否有實質幫助。

二、雙城論壇對於柯文哲施政影響：

分析柯文哲市長的從政過程中，因舉辦雙城論壇造成的兩岸情勢的矛盾、台灣國內政治情勢的矛盾與對於未來國內外政治情勢是否將因雙城論壇而有所牽動。這一路來，柯文哲市長本身的路線調整與柯文哲市長的民調變化。再者，其他縣市地方政府是否可能受柯文哲的雙城論壇而對中國的地方政府交流

所有啟發。

三、柯文哲舉辦雙城論壇造成的影響：

2018年市長大選結果，柯文哲僅以微小差距險勝國民黨丁守中候選人，從柯文哲對雙城論壇的應對方式，分析柯文哲爭取連任的優缺得失。

四、從雙城論壇觀點對兩岸經濟層面的觀察：

歷屆雙城論壇都會有個主要主題並簽訂備忘錄，從中可分析出兩岸經濟層面的需求，探討兩岸所面臨的問題，與交流中所提出的經濟方針。

第三節 研究設計

壹、研究途徑與研究方法

本研究為達成研究目的，將以「歷史研究途徑（historical research approach）」與「文獻分析法（literature review）」進行。任何科學而有系統化的研究，都是從概念的制定進而建立論述，再根據論述而建立通則與理論，其過程是有系統化、具邏輯次序的。因此就方法論而言，「研究途徑」是產生問題意識及尋找資料的準則或方向，而「研究方法」是指蒐集及處理資料的技術。兩者意義上並不相同，換言之，「研究途徑」是說明論文研究的方向與法則，而「研究方法」要說明的是寫作技術問題。故以下分就本論文之研究途徑及研究方法加以說明。

一、研究途徑：

研究途徑之定義為研究者對於研究對象之研究，到底從哪一層次出發，如何處理問題意識，並於入手處以進行觀察、歸納與分析。由於著眼點之不同（既研究途徑不同），就各有一組配合的概念以做為分析之架構。本論文研究途徑將依循歷史研究途徑，歷史研究為哲學性的思考，在歷史脈絡中，每一事件都有其連續性的發展。換言之，思想是從橫面觀之，是有其時代性和境遇；由縱面觀之，則須注意承先啟後的關係。因此思想的發生，不是偶然的，欲深入研究某一思想，必須注意其客觀的境遇與歷史源流的脈絡。本文所採用之研

究途徑為歷史研究途徑：「強調歷史事實的分析與因果關係的掌握，偏重歷史事實的實存內涵，」⁴係以歷史的角度，運用史實資料與方法，來陳述相關議題的演變，並以此解釋其中的因果關係，並對未來的發展做出預測推斷的研究途徑。此處歷史的定義係採王玉民所稱：「係指該問題發生及演變的沿革具有長時間研究的性質，藉由分析與該問題有關的資料，歸納出可供解釋與預測的理論。」⁵

歷史研究的目的是描述歷史事實，並指出某一特定時空發生的歷史事實有何前因和後果。歷史研究是從個別歷史事實的因果關聯去「重建過去」的一種工作；歷史研究法是系統性地蒐集與評鑑往昔事實的資料，希望能驗證事件的因果以利於解析現狀與預測未來，瞭解現今制度和問題的歷史背景。⁶

本文以「歷史研究途徑（historical research approach）」對柯文哲與雙城論壇歷史文獻作系統整理，分析柯文哲任內參加雙城論壇，以及論壇後的兩岸政治、經濟的變化，本研究途徑是自相關文獻中，檢驗及解讀雙城論壇的起源及脈絡，系統地整理雙城論壇的歷史。另再輔以「文獻分析法（literature review）」蒐集有關雙城論壇的具體文獻，藉以印證柯文哲與雙城論壇是否有對臺造成不同層面的影響。

二、研究方法：

本文採「文獻分析法」（literature review），此種研究方法係以各種既存的史料，官方文件等資料及相關論文、期刊、專著等資料素材，以系統而客觀的界定、評鑑及證明的方式，來推論過去事件之真實性，並以此印證對該事的看法，以及建構的觀點。

研究者必須要有系統的整理、組織、分析、歸納文獻，並且要有條理及有系統的探討的文獻，並將討論得出的觀點呈現在論述當中。研究者需要將所要

⁴蕭全政，〈兩種社會科學典範〉，《政治科學論叢》第5期，民國83年4月，頁61

⁵王玉民，《社會科學研究方法原理》，（台北，紅葉文化，1994年），頁247。

⁶周甘逢，〈歷史教育研究法〉，《教育研究》第4期，1995年1月，頁79-81。

撰寫的研究論文架構完整的呈現，並思考應如何從研究架構中去找尋相關的研究內容及文獻⁷；文獻資料分析的研究步驟包括：

1. 確定問題與擬訂假設：先決定合乎個人興趣與能力的研究範圍，並在此範圍內，廣泛探討有關文獻，包含專書、專刊及他人所作的研究報告或論文，以確定有意義的研究題目。一旦研究題目經確定之後，其次應建立明確而可以驗證的假設，再根據假設探求在史料文獻專書上的證據。
2. 蒐集文獻資料：文獻資料分為原始資料和次級資料，前者係指公私機關或私人紀錄、文稿、檔案、日記、自傳及其他文件。後者係指相關研究檔案或出於他人的轉述資料。當然，原始資料雖是歷史研究的基本材料，但也最為珍貴，不過有時次級資料亦有其用途⁸。
3. 分析資料：資料獲得之後，研究者尚須加以分析，藉以釐清並整理其內容。
4. 解釋與歸納資料：運用歸納方式對於所蒐集的資料加以整理及解釋，並藉以提出研究者的看法。⁹

然此研究方法多為二手資料，對欲討論之議題可能因研究者的主觀而失之偏頗，故必須廣泛蒐集資料，多方研讀，找出中立確實之說。研究者同時也可藉由閱讀文獻書冊，並經過比較、再製或批評其缺點，以建立自己的觀點。在資料的蒐集與取捨上，本文主要採用我國與中國對雙城論壇所出版之原始官方文件、學者專書、期刊雜誌、研討會論文、報紙、網路等資料作為研究之憑證，作為論文立論之依據，以系統而客觀的界定、評鑑，並綜合證明的方法，確定過去事件的確實性和結論。印證對研究主題之看法，以找出真相。

本研究將進一步依照學術研究等針對「兩岸矛盾」、「統獨矛盾」、「藍

⁷張芳全，《論文就是要這樣寫》（臺北：心理出版社，2007年10月），頁172。

⁸次級資料包括不同的資料來源，以及由其他研究人員所搜集的資料或不同形式的檔案。這些資料來源包括政府部門的報告、工商業界的研究、文件記錄資料庫、企業組織資料以及圖書館中的書籍及期刊。次級資料更包涵一個重要的意義，就是將原始研究所搜集的資料，作新的方向分析(董旭英；黃儀娟，2000)。

⁹葉至誠，《社會科學概論》（臺北：揚智文化，2000年），頁105。

綠矛盾」、「中央與地方政府矛盾」等四個變項來討論雙城論壇的產生背景。同時，將以媒體報導，民調公司揭露等訊息，同時輔以參與過雙城論壇的重要人士(包含媒體記者，市府內部政策擬定幕僚等)，推導雙城論壇的舉辦歷程與後續的對於其矛盾的變化，其中包含柯文哲政治生涯、藍綠白等三角關係、2018 選舉情勢的變化、中央與地方政府的合作關係等，進行相關研究。最後對於經濟層面進行分析與推行的實質效果。

貳、研究架構與研究假設

一、研究架構

台灣的兩岸政策的制定主要由中央政府主導，並交由相關單位具體落實與執行。因此總統等中央決策者的意志與觀念，往往決定了兩岸政府交流的走向。有學者就認為在 1995 年至 2008 年間的兩岸政治對話似乎處於一種僵局狀況，連帶海基與海協兩會的互動和協商亦等於停擺情況。及至 2008 年國民黨重新取得中央執政權後，兩岸緊張關係又恢復平靜並加速整合，使得經貿往來取得了某些成果。可以說，相較於陳水扁時期的中國大陸戰略是「主權清晰、政經平衡」來說明，那麼馬英九的兩岸政策則可以用「主權模糊、經貿優先」來形容。

對於柯文哲市府來觀察，他同時經歷了馬英九政府時期民眾對於兩岸關係過於開放的質疑，以及蔡英文政府時期兩岸關係的再次冷卻的中央政府所主導的外部環境變化。同時，針對台灣國內的情勢也是如此，柯文哲與民進黨的競合問題，在國民黨聲勢持續低迷的前提下，而民進黨蔡英文黨主席高票當選總統後，經過一年的執政後，民調卻持續低迷。反觀柯文哲市長，卻在經過世大運的成功舉辦後，成功的將自己的民調與人氣拉高。雙方的矛盾已經不僅是首都的選舉了，更像是下一屆總統的前哨站。

隨著 2018 市長選舉結果產生，原本媒體曝光度極高的柯文哲則開始被邊緣化，在變化迅速的臺灣政治風向中，重新檢視柯文哲市府的施政缺失與對兩岸態度的評論。

二、研究假設

基於前述的研究架構，本論文主要的研究假設如下：

(一) 「兩岸矛盾」變化，將會造成柯文哲政治生涯、藍綠白等三角關係、2018 選舉情勢的變化。換言之，兩岸矛盾情節越大，對於上述變項的明顯程度越高。如：兩岸矛盾情勢變高，會使得柯文哲政治重要性升高，2018 對於柯文哲更佳有利，以及藍綠白的策略聯盟模式更加多元。

(二) 「統獨矛盾」、「藍綠矛盾」變化，將會造成柯文哲政治生涯、藍綠白等三角關係、2018 選舉情勢的變化。特別越靠近選舉，也就是藍綠矛盾可能以統獨的矛盾方式展現時，將會對於依變項的影響也將增大。換言之，統獨或藍綠矛盾情節越大，對於上述變項的明顯程度越高。如：統獨或藍綠矛盾情勢變高，會使得柯文哲政治重要性升高，2018 對於柯文哲更佳有利，以及藍綠白的對立會更加明顯。

(三) 「中央與地方政府矛盾」變化，將會造成柯文哲政治生涯、藍綠白等三角關係的變化。例如，中央與地方執政黨派不同，將會造成中央與地方各自採取不同的對於中國的合作或反對方式。換言之，中央與地方矛盾情節越大，對於上述變項的明顯程度越高。如：以目前中央與地方政府矛盾情勢變高，會使得柯文哲政治重要性升高，2018 對於柯文哲更佳有利，以及藍綠白的策略聯盟模式更加多元。

參、論文結構與章節安排說明

章節安排上，本研究共分成五個章節，說明如下：

首先於「第一章：緒論」中說明研究動機、目的背景以及研究途徑與方法。

於「第二章：文獻探討雙城論壇形成背景」章節中利用相關文獻探討兩岸的「統獨」意識與相關政策、與兩岸間的政治及經濟方面的現況與影響，以說明雙城論壇的源起背景，及其對台灣中央與地方的影響和政治矛盾。並於「第三章：雙城論壇兩岸相關概況」說明近三年雙城論壇後國內外的評論變化，以探討雙城論壇對國內、國際產生的政經效益和影響。

最後於「第四章：柯文哲參與雙城論壇牽動的未來」說明由第三勢力主導雙城

論壇對國內政治與政黨的影響，及中國對兩岸政策的改變，延伸探討其對 2018 年臺北市市長選舉之影響。並於「第五章：結論」中，針對上述的研究，進行相關總結，以達本研究的目的。除了研究發現外，也將提出後續研究建議。

詳細的章節安排如下：

第一章 緒論

第一節 研究緣起與問題意識

第二節 研究目的與主要研究問題

第三節 研究設計

第二章 雙城論壇形成背景

第一節 兩岸的統獨矛盾

第二節 雙城論壇緣起背景

第三節 兩岸城市論壇的意義與功能

第三章 雙城論壇政治與經濟相關概況

第一節 歷年雙城論壇後國內評論變化

第二節 雙城論壇對政治影響

第三節 雙城論壇對經濟影響

第四章 柯文哲參與雙城論壇牽動的未來

第一節 雙城論壇對於柯文哲施政影響

第二節 柯文哲舉辦雙城論壇造成的影響

第三節 雙城論壇對柯文哲政治規劃之影響

第五章 結論

第一節 主要研究發現

第二節 後續研究建議

第二章 雙城論壇形成背景

此章節首先分析並探討中國與台灣各自對兩岸的統一或獨立之需求與影響，並且回顧與探討兩岸對談交流的開始。隨著民進黨蔡英文政府的執政，兩岸關係有所冷卻及改變，探討蔡英文政府之兩岸關係政策，進而說明兩岸雙城論壇之緣起及歷史背景。

第一節 兩岸的統獨矛盾

一、中國對台一直以來皆採以「軟為主，硬為輔」的兩手策略

其手法如常見之「統戰」技巧，統戰是為統一戰線（United front）的簡稱，又可稱「聯合戰線」。在不同的時期有不同的統戰名稱，在不同的空間變動和條件變化下，或是不同領導人人主政時，統戰也會有不同的內容，即統戰是隨時空變動和條件互異而有不同的性質、內容和任務。¹⁰「統一戰線是一些不同階級、階層、政黨、集團乃至於民族、國家為了實現一定的共同目標，在具有共同利益的基礎上組成的政治聯盟。簡要地說，統一戰線就是一定社會政治力量的聯合。」¹¹「統一戰線是無產階級及其政黨，為了實現自己的歷史使命，在不同的歷史條件下，團結本階級，並同一切可能聯合的階級、階層、黨派、集團和社會力量，在共同的利益基礎上結成的政治聯盟。簡言之，就是無產階級政黨團結本階級並同一切可能聯合的社會力量為了共同目標結成的聯盟，進行聯合行動。」¹²

綜合來說，可把統戰的定義歸納為三點內容：

一、統戰是無產階級政黨在一定歷史條件下，為了反對主要敵人，同其他革命階級和一切可能團結的力量結成的聯盟。二、統戰問題的實質，就是無產階級解放運動中自身的統一和革命同盟軍問題。三、統戰在不同國家或同一國家的不同時期發展階段，其具體組成情況，呈現不同的特點。¹³

¹⁰楊清海，《中共統一戰線剖析》，頁10。

¹¹中國統一戰線全書編委會編，《中國統一戰線全書》，頁1-2。

¹²〈馬克思主義統一戰線的基本含義〉，《人民政協報》，1988年5月20日，版3。

¹³中共湖北省委統戰部編，《統一戰線基本知識講話》（湖北：湖北人民出版社，1984年8月），

綜上所述，可知統戰是共產黨的絕對領導下，聯合主要，鬥爭次要，以確保共產黨的利益的手法。1949年國共內戰後，國民政府退居台灣之後開始，中共的「對台政策」就不斷的被討論，從強調「武力解放」，後又提出「以武力解放為主，和平解放為輔」，到了60年代開始調整為「以和平解放為主，武力解放為輔」，到70年代末，共發表「告台灣同胞書」，對台政策則出現重大轉變，首次提出「和平統一，但不承諾不使用武力」等等。上述的轉變，皆為中共對台統戰的手段，雖面對其政策、口號的變動，但其本質並未改變，都是目標統一的統戰手段。

有學者認為：「『兩手策略』是自2004年胡錦濤時期至今日習近平主政不變的方式。2005年1月30日《自由時報》登載：北京對台『對官方更硬、對民間更軟』。之後，『軟的更軟，硬的更硬』說法開始流行。2008年馬英九就任台灣總統，北京兩手策略調為『軟多於硬』。2016年蔡英文就任總統，北京停止與台北官方互動，其兩手策略轉為『硬多於軟』。2017年10月十九大後，北京兩手策略一度是軟硬同時加強，但是2018年春年節前修改為『軟手為主，硬手為輔』。這方式挾帶北京原有思維『軟手促統，硬手防獨』，將成為此後北京對台策略的特色：「軟手為攻，硬手為守」。」¹⁴

硬方面，早在2017年年底由台灣國防部公布的國防報告書中提到，中共於2016~2017年便頻頻以軍艦、軍機跨區繞台訓練，且頻率愈來愈高，對台灣打心理戰術。此非短段時間內中共對台灣釋放的少數強硬信號，中共在距離台灣澎湖西嶼150公里的福建東山島對出海域，進行解放軍大規模多次軍演，且部分演習區域被認為已越過台海中線。中國大陸亦發表國防白皮書，以用「六個任何」，即決不允許任何人、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，藉此宣示反分裂決心；乃至從2019年3月至今，解放軍已經數度派遣包括各型號的軍機，大陣仗進行繞台飛行。

在蔡英文政府挑戰連任的背景下，2019年中國亦以「鑑於當前兩岸關係」為

¹⁴ 獨立評論網站，林中斌口述，林中斌口述 辜樹仁整理辜樹仁整理〈十九大後習近平對台：軟手為攻，硬手為守，意在「改變台灣民意」〉，網址：<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/70/article/6740>

由，決定自 8 月 1 日起暫停全部現有 47 個城市中國大陸居民赴台個人遊試點；叫停所有赴台灣自由行，對台灣本就不算景氣的旅遊業重創。據台灣旅遊業者評估，2019 年 8 月至 2020 年 2 月陸客恐大減 60 萬人次至 80 萬人次。過去在台灣大選前，或是特殊敏感事件或時間點，中國也常運用限縮陸客赴台的方式處理，透過官方管道正式發布訊息，在公開擴散引起注意後，達到實質的制裁與威嚇效果。若按照目前陸客在台平均消費計算，5 天行程要約 3 萬元，預計下半年台灣觀光業將損失 180 億元到 240 億元。大陸祭出這一動作，確實衝擊民進黨 2020 年大選的情勢。

而另一方面在軟手上，自蔡英文於 2016 年上台後，雖蔡政府與中國衝突不斷，但大陸仍然推出一系列經濟和民生領域的惠台政策，繞過執政當局，直接面向台灣地方縣市和基層民眾。

例如在農產品進口方面，儘管大陸對蔡政府不滿，但並未對進口的台灣農產品採取嚴控、限縮或其他非關稅障礙措施，對台灣地方縣市的農產品進口，仍給予相當程度的方便。2018 年大陸仍居台灣農產品出口的首位，台灣農產品對大陸出口值達 12.68 億美元，佔出口總值的 23.26%，較 2017 年 10.29 億美元增長 23.2%。¹⁵其中高雄市長韓國瑜在 2019 年 3 月開啟的七天訪問大陸和港澳之旅，累積簽下的貿易合約以及合作備忘錄已達到 53 億新台幣。¹⁶

早在中國國務院 2015 年宣布的「大眾創業、萬眾創新」計畫，成立 400 億人民幣規模的國家級創業基金，以及在各省市設立青創基地，其中一部份即是要吸引 740 萬台灣年輕人到中國大陸創業。2016 年底，已有入駐台資 1,200 家，6,000 台灣青年在當地就業。近年則是吸引台灣年輕學者到中國大陸的大學任教。2017 年 10 月，福建省就傳出計畫在 3 年內引進 1,000 名台灣的大學教師到福建任教。同年 12 月，還宣稱要提供首次登陸到福建的台灣人每人 3,000 人民幣補貼，到福建的台灣創業團隊則提供百萬人民幣獎勵金。中國更在 2018 年 2 月 28 日高規格推出 31 項惠台措施，以 2017 年 10 月十九大後，中共領導人習近平提出「加深心靈契合」

¹⁵ 可參考行政院農委會網頁：<https://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/trade/tradereport.aspx>

¹⁶ 可見端傳媒，〈早報：韓國瑜共簽下 53 億新台幣訂單及合作備忘錄，民進黨評價「中國 100 分、台灣 0 分」〉網址：https://theinitium.com/article/20190327-morning-brief/?utm_medium=copy

為原則，在包括產業、金融、就業、教育等領域，爭取更多台灣企業和人才，不僅是到大陸投資，而是促使其在對岸落地生根、設立研發總部。中國宣布台商、台生、台青等各種創業者都可與大陸人公平競爭，並參與各種項目，內容有產業與個人兩大部分，前者給予台企與陸企同等待遇，後者提供台灣人在大陸學習、創業、就業、生活同等待遇。¹⁷，

儘管中國釋放的種種利多，明顯是其統戰策略的一環，但從兩岸發展趨勢來看，近年來中國的快速發展，對台灣企業和個人而論，本已極具吸引力；惠台措施的提出，更加強對台灣的人才和資源產生相當的磁吸作用，進而產生政治影響。根據台灣民意基金會的調查，在統獨傾向上，認為要獨立的已由 2016 年 12 月的 51.2% 下降到 2017 年 10 月的 40.1%，2018 年 3 月的 38.3%。第三、台灣民眾對「惠台 31 項措施」的看法，認為是統戰措施，對台灣沒有好處的有 41.9%，認為有助改善兩岸關係的有 30.1%，沒意見的有 28%。¹⁸

2019 年，國台辦與國家發改委再推出對台「關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施」，內含 26 條，故又稱為「26 條措施」，措施包括台資企業可同等參與中國重大技術裝備、5G、循環經濟（資源回收）、民航、主題公園、新型金融組織等投資建設，同等享受融資、貿易救濟、出口信用保險、進出口便利、標準制訂等政策，支持兩岸青年就業創業基地示範點建設等共 13 條；其餘 13 條則是涉及為台灣民眾提供同等待遇，包括在領事保護、農業合作、交通出行、通訊資費、購房資格、文化體育、職稱評審、分類招考等方面提供更多便利和支持。國台辦聲稱，這 26 條措施「繼續率先同台灣同胞分享大陸發展機遇，為台灣同胞、台灣企業提供更多同等待遇」。其宗旨與先前的「31 條措施」一脈相承，是「在對台工作中貫徹以人民為中心的發展思想，對台灣同胞一視同仁，像為大陸百姓服務那樣造福台灣同胞的又一具體體現」。¹⁹

¹⁷ 鉅亨網，〈大陸國台辦 31 條惠台措施全文〉，網址：<https://news.cnyes.com/news/id/4051032>

¹⁸ 魏艾，〈大陸 31 項惠台措施的政策意涵及其影響〉，《海峽評論》328 期-2018 年 4 月號。網址：<https://www.haixia-info.com/articles/9949.html>

¹⁹ 關鍵評論網〈國台辦再提對台 26 條「與中國民眾同等待遇」，陸委會批夾帶「一國兩制」〉，網址：<https://www.thenewslens.com/article/126940>

但陸委會回應「26條」是「31條」的延續，本質仍然是「名為惠台，實則利中」，更附帶進行「一國兩制」的政治操作，是北京當局對台政軍施壓、威脅逼迫台灣接受「一國兩制」主張的兩面手法。陸委會表示，中國大陸是試圖通過「融台促統」的政策措施來拉攏台灣，甚至企圖介入明年的台灣選舉。陸委會表示：「台北政府將嚴肅看待、評估和慎重應對。」²⁰

總統蔡英文也在10月5日對26條惠台政策做出回應，認為這是「糖衣毒藥」。她也指出，不論是先前的惠台31個政策或是26條措施，都是順著一國兩制的台灣方案脈絡。行政院長蘇貞昌亦呼籲台灣民眾不要上當，他強調，過去台商在中國，所謂惠台都是口惠而實不至，利用完畢，常常是血本無歸。他指出，現在台灣從各個方面提供最好的環境，要自己有空間。²¹

台北市長柯文哲則簡短地表示，國台辦公布對台26項措施就是統戰。而國民黨總統候選人韓國瑜則抱以樂觀其成的態度，韓辦公室表示，大陸當局營造對台商投資環境有利的這些措施，韓辦方面樂觀其成。²²

台灣自民進黨政府執政以來，核心的政治議題及黨派理念即被引導為中國、台灣兩岸的統一或獨立問題，且以此為主軸深深影響多年的選舉結果。但台海兩岸關係政治與經濟呈現高度關聯度，台灣無法一邊在政治上挑戰大陸底線，一邊亦接收大陸惠台政策的經濟成果。因此，不論是主統或主獨，現階段兩大政黨皆強調維持現狀，不輕易改變兩岸既有的關係。政治執行上，國民黨是採取慢步調地向中國靠攏，與其有更多的經濟與文化交流；而民進黨在蔡英文總統的領導下，將此議題暫且擱下，開啟南向政策，以其改變台灣對中國經濟的過度依賴性。值得觀察的是，兩黨採取的手段不同，但也分別有各自的隱憂：國民黨與中國靠攏，需承擔台灣反統民意湧向民進黨；而若民進黨的新南向政策表現不如預期，亦將呈現出台灣在經濟上強烈依賴中國的真實窘境。

²⁰ BBC 中文網〈中國國台辦「26條」：台北指措施「名為惠台，實則利中」〉，網址：<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-50288963>

²¹ 聯合新聞網〈26條惠台措施持續發酵 台灣政壇反應激烈〉，網址：<https://udn.com/news/story/120814/4148357>

²² 聯合新聞網〈26條惠台措施持續發酵 台灣政壇反應激烈〉，網址：<https://udn.com/news/story/120814/4148357>

二、蔡英文政府的兩岸關係

2016 年的 5 月 20 日，台灣歷經第三次政權交接，蔡英文正式成為中華民國總統。蔡政府在 2016 年時，對於兩岸關係提倡「維持現狀」，簡而言之，就是在中華民國憲法架構，與兩岸人民關係條例下進行互動。²³不過，這樣的說法並未得到中方理睬，中方依舊堅持「九二共識下的一個中國原則」才是兩岸交往基石。於是導致兩岸關係進入急凍，導致兩岸關係陷入僵局。但是，蔡政府以「維持現狀」作為大陸政策的最高戰略目標，因此倡議兩岸洽商簽署「臺灣不獨大陸不武」的中程協議，以維持臺灣海峽的現狀。²⁴

兩岸關係是目前台灣所面臨之最大挑戰，其影響之範圍從國防、外交、內政乃至民間之經濟、文化、宗教交流相當廣泛。兩岸之統獨議題也一直為全世界及兩岸人民所關注。蔡英文總統在就職典禮演說中明確表示，「1992 年兩岸兩會秉持相互諒解、求同存異的政治思維，進行溝通與協商，達成若干的共同認知與諒解，我尊重這個事實」²⁵，強調政府將在既有的事實與政治基礎上，持續推動兩岸關係和平穩定發展，並將根據中華民國憲法、兩岸人民關係條例和其他相關法律，處理兩岸事務。其中既有之政治基礎包含四個關鍵元素：

第一，1992 年兩岸兩會會談的歷史事實與求同存異的共同認知；第二，中華民國現行憲政體制；第三，兩岸過去二十多年來協商和交流互動之成果；第四，台灣民主原則及普遍民意。

台灣與大陸之兩岸關係是一個長期演變之過程，蔡英文總統在就職演說中，也明白說明民進黨政府對於兩岸關係之態度，以不挑釁之態度來建立兩岸關係之穩定和平發展。

雖然民進黨政府執政以來，兩岸雙方對於兩岸關係發展及國家認定有不同之看法，但維持兩岸和平穩定的現狀，符合兩岸各自發展利益，也是國際社會所期望與樂見的，亦是兩岸最大的公約數。民進黨政府也不止一次在公開場合中強調對話與溝通是維持兩岸關係和平穩定、建立雙方互信的最大關鍵。

²³楊開煌，〈民進黨選後調整與中共思惟〉，《海峽評論》302 期-2016 年 2 月號。

²⁴溫賈舒、陳政一、陳明通，〈兩岸洽簽「臺灣不獨大陸不武」協議理論與民意基礎研究——一項臺灣民眾的民意調查分析〉，《臺灣民主季刊》第十五卷，第三期(2018 年 9 月)：75-126。

²⁵蔡英文的兩岸政策與未來評估，董立文，展望與探索，第 14 卷，第 5 期，中華民國 105 年 5 月。

反觀中國大陸當局堅持兩岸同屬一個中國的九二共識為兩岸互動的基礎，暫時中斷兩岸既有的溝通運作機制，使得民進黨政府執政以來，兩岸官方互動及制度化協商面臨嚴峻挑戰，如何打破此僵局重新啟動協商有賴民進黨政府之智慧與努力。

2019 年元旦，蔡英文在新年談話中，首先表明勞動力與薪資的上升，「2018 年中央政府的施政，在許多方面上，其實都是為 2019 年打下了好的基礎。過去兩年，經濟有成長，我們的稅收也都超出預期。」²⁶又提出大陸政策的「四個必須」，其內容為「我們不反對兩岸正常的互動，我們更不反對兩岸之間的城市交流，不過，兩岸之間的交流要健康、要正常，不能靠模糊的政治前提，或者強迫就範的通關密語。兩岸之間真正需要的是務實地理解雙方在價值信仰、生活方式與政治制度的根本差異。在這裡，我要呼籲中國，必須正視中華民國臺灣存在的事實；必須尊重兩千三百萬人民對自由民主的堅持；必須以和平對等的方式來處理我們之間的歧異；也必須是政府或政府所授權的公權力機構，坐下來談。這『四個必須』才是兩岸關係是否能夠朝向正面發展的最基本、也最關鍵的基礎。」²⁷，即呼籲中共必須正視中華民國臺灣存在的事實，必須尊重 2,300 萬人民對自由民主的堅持，必須以和平對等的方式來處理我們之間的歧異，也必須是政府或政府所授權的公權力機構，坐下來談。蔡英文也曾說明政府的「四不」立場，強調我們不會暴走、也不會僵住，也不會走回國民黨威權時代老死不相往來的路。但是，我們也不會在壓力底下去屈服，從「新四不」到「四個必須」，意味著蔡的大陸政策已開始反守為攻。又如立法院於 2019 年 5 月 7 日迅速三讀通過《國家機密保護法》，以及下會期即將展開的「中共代理人」修法工作，目的就是製造「寒蟬效應」，同時防止國民黨取得兩岸交流的主導權。

兩岸隔海分治近 70 年了，伴隨台灣民主政治運作、公民社會與多元民意發展，以及中國大陸大幅度治理改革與建立制度轉型背景下之兩岸關係，兩岸人民在生活方式及國家認同價值已經有自己的選擇，兩岸存在矛盾與認知落差不足為奇，因此更需要相互溝通與諒解，務實溝通對話。雖然兩岸之官方交流與協商隨著民進黨政府之執政而中斷，但兩岸之經貿往來卻是日益頻繁，因此若能從民間發起之非

²⁶ 中華民國總統府網頁，網址：<https://www.president.gov.tw/NEWS/23999>

²⁷ 中華民國總統府網頁，網址：<https://www.president.gov.tw/NEWS/23999>

官方論壇重啟兩岸之交流對談亦是一個非常好之方式。

第二節 兩岸論壇之緣起

1987年7月15日中華民國臺澎金馬地區解除戒嚴，11月2日開放大陸探親，隨著台灣民主化與法治化的背景以及兩岸交流的需要，台灣方面成立了「行政院大陸委員會」（1991年1月）、「財團法人海峽交流基金會」（1991年2月）；中國方面則是以「一個機構兩塊牌子」的「國務院臺灣事務辦公室」和「中共中央臺灣工作辦公室」以及「海峽兩岸關係協會」來作為對口單位。

而自2000年民進黨政府上台後，台獨民意抬頭，輔以中共在台灣二次大選實施對台文攻武嚇後，認知到台灣民眾「吃軟不吃硬」的特性，決定開始改採軟性的「寄希望於台灣人民」的政策。中共不斷強調民進黨政府與台灣人民之間的不同，對台灣民眾也一直採取溫情訴求，希望能夠藉由釋放善意，扭轉台灣社會對大陸的不信賴。

因此，由2005年開始，國共兩黨繞開執政的陳水扁政府，目的便在改變兩岸政治場域的互動規則。由於當時兩岸之間的經濟交流已日漸緊密，因此以經貿與文化來作為兩岸交流的最高指導方針，成為國共兩黨用來取代認同與安全議題的策略手段。嗣後「兩岸經貿文化論壇」、「兩岸企業家峰會」、「海峽論壇」、「兩岸交流基地」...等論壇與組織，如雨後春筍般競相舉辦，這些論壇的表面內容是經貿整合、民間文化交流、加強合作促進發展，但實際上則是政商關係緊密共謀；並針對中國官方的議題設定背書，且最重要的是這些論壇都建立在「一個中國」的前提下進行。

2005年時任國民黨黨主席連戰在國共平台的架構下到中國與胡錦濤召開連胡會，為「兩岸經貿文化論壇」打下了基礎，其後幾乎每年（2014年因為太陽花學運而暫停）都會進行此論壇。在連胡會中所強調的「九二共識」與「經濟交流」，成為馬英九在2008年競選總統時「擱置爭議」與「兩岸一中市場」的政見來源。馬英九更在當選總統之後，淡化主權與認同議題並以兩岸簽署和平協議來作為安全的保證。

兩岸政治場域的典範與互動規則之所以會發生轉移，國共所共謀的各種「論壇」起著推波助瀾之效。2008年9月22日「兩岸企業家峰會」在中國江蘇舉行，成為中共涉台系統與台灣工商界交往的年度聚會。2009年5月15日主題為「擴大民間交流、加強兩岸合作、促進共同發展」的第一屆「海峽論壇」在廈門舉辦，內容包含藝術、演藝、體育、文化、宗教等範疇，中國官方將此論壇定調為深入台灣民間社會的交流平台。尤有甚者，2009年12月17日中國官方開始逐步在「大陸」各地設立「兩岸交流基地」，選定中國各地具有文化與歷史意涵的地方名勝，將其作為兩岸中華文化相互聯繫的資本，至今已經有37家兩岸交流基地。²⁸

如以2009年首次舉辦的「海峽論壇」為例，在馬英九於2008年順利當選總統後，由於海峽局勢漸趨穩定，兩岸關係被譽為前所未有的友好。在這樣的歷史背景之下，與台灣只有一海之隔的福建便抓住了機會，推行「海峽經濟區」的構想，而海峽論壇最後便在中央支持的政策之下孕育而生。「海峽論壇」是在已舉辦三屆的「海峽西岸經濟區論壇」，其簡稱為「海西論壇」的基礎上發展擴大並更名而來。當初設立海峽西岸經濟區主要的構想，始於鄰近台灣的福建省，希望藉由加強對台灣的各種交流，以「海峽經濟區」的模式，達到發展自身經濟及增進兩岸民間情誼的目的。在2005年12月成為第十一個五年規劃的內容，並在2006年被列入溫家寶的政府工作報告。因此，探討「海峽論壇」的意義，正是以民間交流為主的兩岸第三溝通渠道。

2009年第一屆海峽論壇，其主要的意涵與影響則有「兩岸交流的第三渠道」的意義，因以「擴大民間交流、加強兩岸合作、促進共同發展」為主題的第一屆「海峽論壇」，被普遍定位為除了「海基、海峽兩會會談」、「兩岸經貿文化論壇」（俗稱「國共論壇」）之外的兩岸交流第三渠道。

最早有關兩岸論壇是台灣方面提出的，在當時兩岸交流日漸頻繁之時空背景下，為求凝聚台灣之內部共識，並提供兩岸溝通之論壇，其論壇之本質為民間性之溝通，非官方談判之管道。但是大陸方面在海協會下設立海峽兩岸關係研究中心，並且在兩岸兩會協商時提出兩岸論壇之作法，意圖利用兩岸論壇開啟政治對話，進

²⁸許家睿，〈兩岸關係的典範轉移與新挑戰〉，網址：<https://www.thinkingtaiwan.com/content/4627>

行政治談判程序性商談，達成政治談判之目的，在此架構下，兩岸論壇就成為兩岸政治對話之重要方式。

對台灣而言，兩岸論壇之好處在於緩和現階段兩岸緊繃之關係，減緩國際與中共要求雙方直接進行政治談判之壓力。階段性提供兩岸政治談判前的緩衝機制，避免談判時機未成熟而引起兩岸雙方新的危機。在正式進入兩岸政治談判前，提供雙方非正式溝通與對話之管道。一方面也提供雙方政策之幕僚互相探詢政策底線與扮演政治談判會前會之功能；並在兩岸正式溝通窗口之外提供緩衝兩岸關係的另外一個軌道，此項功能和美國許多智庫所扮演之第二溝通管道，在溝通之性質是一樣的，但是由於兩岸論壇若是由兩岸之正式兩會所主導，其政治之敏感性及對於啟動政治談判之影響，都比國外之第二管道來得重要許多。

用靈活且不拘形式的意見交換做為兩岸論壇主軸，但是必須釐清兩岸論壇與未來政治談判的差異性。依照國發會之共識，兩岸論壇之舉行必須是民間性質的，因此在舉辦兩岸論壇之前，必須對於其性質公開說明，去除兩岸目前即刻進行政治談判之疑慮，台灣方面依照國發會共識，確立兩岸論壇之性質並非政治談判，而是雙方針對兩岸問題與衝突，由專家學者與相關人員進行充分溝通並建立共識，所以兩岸論壇並不是政治談判，也不是政治談判之程序性商談，最多就是一種政治對話之模式。由於兩岸論壇是民間性質，不能取代政府之談判功能，若有任何共識之累積與經驗，仍然必須由兩岸兩會的談判與簽署協議，並接受輿論、國會與民主法治程序的嚴格監督下進行。所以兩岸論壇是經由雙方智庫與政府委託代表就雙方政治性議題的逐一溝通，已達成共識，避免兩岸關係之失衡。

反觀中國大陸當局對兩岸論壇之態度則希望藉由兩岸論壇開啟政治對話，進行政治談判程序性商談，藉由政治談判之過程，早日進行兩岸政治談判。因此大陸海協會於 1999 年建議由兩會共同舉辦論壇或研討會，海協會邀請海基會率領台灣相關專家與學者出席，討論雙方共同關注之議題，包含政治議題在內。另一方面由海協海基兩會在台灣舉辦經貿關係研討會，大陸相關人士可以以適當名義參加由民間舉辦之交流會議。由此可知大陸當局也在很早前就希望藉由兩岸論壇開啟政治之對話及經貿議題之交流。

早期中國大陸提出兩岸論壇時，台灣當局擔心大陸方面會以兩岸論壇架空海基

會的談判對話功能，大陸方面的回應是兩會的對話問題是可以由兩會共同協商制定的，兩會對話也可以由兩會各層人員直接進行，也可以由兩會舉辦論壇或研討會方式進行。論壇由兩會舉辦，並且由兩會邀請專家學者參加，論壇之功能就是強化兩岸對話之橋梁，絲毫不存在削弱兩會功能之疑慮。所以兩岸論壇就成為大陸當局落實政治對話之細部規劃。

第三節 兩岸城市論壇的意義與功能

除了兩會所舉辦之兩岸論壇外，兩岸城市論壇也是近年來兩岸人民所關注之話題，如 2001 年臺北市副市長白秀雄率團抵達上海，參加第二屆「臺北—上海城市論壇」，台灣代表團團長白秀雄副市長在會中表示，城市論壇有助於兩岸城市之間的交流，增進彼此之了解，化解兩岸不必要之誤解。²⁹

2001 年第二屆台北-上海城市論壇開幕中，上海市副市長周慕堯致詞時也指出，此城市論壇可增進兩市同胞之間的情誼，加強彼此之了解，意義重大。由此可知兩岸雙方對此城市論壇皆持有正向之態度，期望藉由此城市論壇增進兩岸彼此之情誼。另一方面由於城市交流也是兩岸關係中重要之一環，因此以兩城市為主軸之雙城論壇，及展開之交流與對話，對兩岸關係之影響與意義也是值得大家所重視的。

如前面所敘述，兩岸之政治僵局未解，官方之溝通對話管道暫時中斷，兩岸之政治氣氛外弛內張，一時之間難以恢復對話與協商，因此若能從兩岸之間的經貿文化互動與城市交流開始推動，顯得格外重要，也對緩和兩岸緊張之氣氛發揮一定程度上之功能。

從歷屆之台北-上海雙城論壇來看，台北與上海兩市是以城市論壇型式進行城市交流，充分掌握論壇所具雙方可自由交換意見的優點及不具法律約束力的特性，而更能無拘無束暢所欲言，針對城市發展、公共議題與建設經驗，互相參考與學習，不僅有助於兩城市在市政發展上精進及規劃未來城市發展藍圖，更因為透過更高層級之對話，對於亞太地區城市發展之範疇，有更重大之意義與代表性。

在每次的城市論壇中，台北市與上海市所提出論文報告之深入與分組討論之熱烈，令人印象十分深刻。在第一次的台北-上海城市論壇中，大陸派出許多學者參

²⁹ 人民網：<http://tw.people.com.cn/BIG5/26741/185959/185961/11303926.html>

加，而台北市政府僅有副市長一人出席，雙方雖有對話交換意見，但影響層面有限。但爾後幾次的台北-上海城市論壇中可發現，雙方所談論之話題愈加深入，且範圍更加寬廣，由此顯示出雙方皆有溝通交流的強烈意願，對雙方城市發展之藍圖都增進不少。當然在雙方的溝通交流中難免會碰觸敏感之政治議題，但也都能盡量不讓政治來模糊城市發展交流的焦點。

兩岸之交流步伐應隨著兩岸關係之發展，與時俱進，相關的政策與法律也應該適度鬆綁或彈性運作，必有助於兩岸經由城市交流增進彼此情誼，消除誤會，共創雙贏新局。

雙城論壇自 2010 年就開始，是由中國上海市與台北市政府輪流舉辦，2010 年時，上海舉辦世博會，同年台北也辦花博，當時的上海市長為韓正，甚至在世博會上幫忙宣傳花博，而當時台北市長為郝龍斌，也讓台北館前去參展上海世博，兩市為了加強合作，舉辦了為期 3 天的台北—上海雙城論壇，迄今成為上海與台北兩市之間重要的交流平台，每年兩市都會探討與交流城市發展經驗。回顧歷年雙城論壇重要的協定，較為人所知的莫過於 2010 年，時任台北市長郝龍斌向當時的上海市長韓正提到「希望早日直航」，韓正隨即回覆「保證做到」，事後果然促成虹橋到松山的班機直飛。

2014 年上海代表團得知台北市有「1999 市民熱線」後，也回到上海推出「12345 市民服務熱線」；連中國許多城市的共享單車，也是透過雙城論壇參考台北市的 YouBike，泉州市還直接找相同廠商到當地設站，車型、站體、租借方式都與台北市一樣。³⁰

雙城論壇是 2010 年國民黨執政時期開始運行的兩岸重要城市鏈結交流管道，該論壇初期的建立基礎很明顯是依靠在「九二共識」的概念下才得以順暢運作，儘管兩岸對「九二共識」的內涵認知與解讀有所差異，但對「九二共識」的承認是過去國民黨執政時期兩岸交流得以持續的關鍵，而「九二共識」也扮演維持兩岸互動

³⁰ 「雙城論壇是什麼？一次看懂簽訂哪些協議」，網址：
<https://tw.news.yahoo.com/%E9%9B%99%E5%9F%8E%E8%AB%96%E5%A3%87%E6%98%AF%E4%BB%80%E9%BA%BC-%E6%AD%B7%E5%B9%B4%E4%BE%86%E5%8F%88%E7%B0%BD%E6%9A%91%E4%BA%86%E5%93%AA%E4%BA%9B%E8%AD%B0%E9%A1%8C-154508427.html>

的天秤機制。進一步來說，雙城論壇雖自過去以來便聚焦在雙城合作上，討論主題多為經濟、產業、文化等層面，但其仍具有一定的政治意義。儘管在民進黨執政後，該一方向仍未改變，不過，現階段論壇隱含的政治意義或許已凌駕在合作交流的層面之上，同時，目前兩岸官方層級的交流活動多數中斷停擺，使雙城論壇成為少數仍進行維繫的兩岸官方交流渠道，外界關注重心也因此發生變化。

2016年從5月20日蔡英文就任總統後，兩岸關係出現了許多波折，但基本上，中共展現了相當程度的善意與克制，蔡總統也展現自我約束。由於520後兩岸關係趨冷，過去的「雙城論壇」上海都是派副市長來臺，而當年是中共上海市委員會常委、統戰部長沙海林來台，他也是520後訪台層級最高的中共官員，沙海林出身中國共產主義青年團，1973年擔任共青團上海市寶山區委書記，1991年任共青團上海市委副書記；2000年擔任大陸駐美國大使館公使銜參贊；2002年擔任大陸駐愛爾蘭大使，2012年5月擔任中共上海市委常委，同年6月兼任上海市委統戰部部長。

就雙城論壇而言，活動重點在於上海與台北的市政交流，照理來說，由副市長出席對接要比統戰部長來得直接；然而，若陸方有意蒐集對台資訊，統戰部長的身分與挾帶的資源就優於副市長。當時陸委會主委張小月在立法院備詢時曾表示，兩岸溝通不如以往順暢。說明了政府維繫兩岸既有溝通聯繫機制的不易。此次雙城論壇會否間接成為平台，促成兩岸三軌、四軌溝通，才是各界最想探詢的焦點。³¹到了2019年，台北與上海雙城論壇已經進入第十屆，儘管其政治意義不同於兩岸政治對話與協商，或者是國共論壇、連胡會、馬習會般同等位階，但確已成為民進黨執政後兩岸最高級別具官方性質對話，這次雙城論壇是柯文哲就任市長後第五次舉辦，也是第二次以市長身份赴上海參與。

³¹ 中時電子報，〈第12度來台 沙海林究竟何許人也〉網址：
<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20160821002194-260407?chdtv>