

五、中共近期限縮兩岸交流作為及影響

國立政治大學政治系教授兼系主任蔡中民

- 中共暫停陸客來臺自由行及中國大陸電影、人員參加金馬獎，以及近年陸生來臺趨緩，北京舉措讓大陸民眾失去深入了解臺灣的機會，可能造成兩岸的陌生感。
- 北京曾以經濟手段向日韓施壓，以遂行政治目的，惟經濟活動應是促進合作互信的管道，而非利誘懲罰。兩岸要發揮智慧，將經濟壓力轉化為信賴，進而相互交往的契機。

（一）暫停陸客來臺自由行及中國大陸電影、人員參加金馬獎

中國大陸近期推出多項限縮兩岸交流的作為，雖說是北京單方面的決定，並未事先與我方協商，但是對陷入停滯中的兩岸關係卻造成雪上加霜的影響。然而，無論孰因孰果，這樣的發展確實可惜。具體來說，首先是7月31日中國大陸文化和旅遊部在其網站上發佈公告指海峽兩岸旅遊交流協會「鑒於當前兩岸關係，決定自2019年8月1日起暫停47個城市大陸居民赴臺個人遊試點」，幾週後山東航空就因「航班計畫調整」而取消開航不到兩個月的「臺中—青島」與「花蓮—濟南」航線（才分別於7月4日及7月6日首航）。在旅客人數縮減的情況下，若單純從企業經營來說，當使用人數減少時，其他飛行於兩岸間各城市間的航線若要調整或是取消是可預期的。只是這樣的搭乘人數下降並非市場運作使然，而是政治力量的干預。除觀光旅遊外，中國大陸國家電影局也在8月7日確定暫停中國大陸電影及人員參與2019年的56屆金馬獎，讓此一被譽為華語影年度盛事的慶典蒙上陰影。細看過去幾屆金馬獎，來自中國大陸的電影及從業人員幾度獲獎大放異彩，臺灣社會對此曾有過正面及負面的討論，許多臺灣電影工作者也藉金馬獎的場合表達自己的看法，但無論如何從未興起主動禁止中國大陸電影及人員參加的念頭，維持開放社會與多元觀點，是藝術面對政治時的堅持，且這樣意見交流的機會，實屬難得。

（二）兩岸交流管道減少不利民間互動互信

從總體角度觀察，中國大陸官方單位直言這些限制性作為與兩岸關係有關，不過亦有或可視作相對保守地表示，例如中國大陸國臺辦副主任龍明彪對金馬獎風波說「沒有要中斷，說的是暫停……是否恢復以後再說」，為後續重啟交流保留一點空間。大陸居民赴臺個人遊（自由行）自2011年6月28日推行以來，始終是以「試點」的方式在實施，就中國大陸的政策施行而言，既然是試點，當然就有修正或停止的空間。在過去8年的發展下，從最早的3個城市（北京、上海、廈門）到2015年的47個城市，每日限額也最早的500名到如今的6000名，大幅增加的數量可以反映出兩岸間民眾的頻繁接觸程度。就政策執行上來說調整的舉動或許無可厚非，只是立基於兩岸關係不佳的前提，似乎就有可議的空間。但交流的目的應是要積極促進了解與善意，而非作為消極限制與對抗的手段。自由行實施多年以來，兩岸之間增加的不僅是經濟效益，同時亦有民間社會的互信，即便仍存在部分大陸遊客（陸客）不規範的行為，但是從許多陸客的經驗分享可看出，自由行對他們而言也是一個認識臺灣的好機會，亦即此政策效果並非是從中國大陸向臺灣輸出經濟利益，而是在此基礎上，兩岸間的雙向文化、社會等交流。就此而言，暫停的舉措，雖立即影響臺灣相關產業的運營，但長遠來說，卻是少了一個兩岸民眾來往的重要管道。

時間再往前推，陸生名額減少的情形已經產生，學士班招生名額在中國大陸的限縮下，過去幾年逐漸減少。雖然兩岸教育交流的總體情況較為複雜，還包含報名人數，註冊率，甚至是碩博士班與交換學生等，且各年度資料也有波動，並非純然受到兩岸關係的影響，惟大趨勢已出現人數減少的情況。但是從實際運作來看，陸生來臺無論是攻讀學位或是交換學習，某種程度上促進雙方學生了解彼此，不管正面或負面，面對面的互動頻率增加是客觀事實，且正面理解應該仍大於負面觀感。

從陸生名額減少，到禁止自由行，乃至於金馬獎風波，顯然對於兩岸交流與發展沒有幫助，同時將門檻拉高。然關鍵在於人民與社會之間的交流應該是促進政治互動的力量，並非政治困境的受害者，當兩岸關係不佳時，若能充分發揮由下而上的影響力，反倒能成為雙方

政府建立互信並重啟交流的基礎。就目前來說，兩岸之間仍有許多民間往來，在大陸工作的臺商、就讀的臺生以及工作的臺灣民眾人數不少，前往中國大陸旅遊的臺灣觀光客也還是很多，受到北京限縮兩岸交流影響的範圍相當有限，臺灣民眾仍有充分的管道認識中國大陸。相反而言，北京這些舉措卻讓大陸民眾失去深入了解臺灣的機會，進一步可能造成兩岸的陌生感。在多年的交流之後，若因政治氣氛不佳而導致社會隔閡，恐會進一步惡化兩岸關係。

（三）中共經濟手段施壓企達成政治目的

就理論上來說，北京限制對臺交流的舉措意在透過經濟行為增加政治壓力，經濟制裁本就是政策工具之一，目的是藉由減少經濟活動頻率或是增加經濟互動之限制以達致政治目的。惟對臺灣及中國大陸來說，經濟活動應該是促進合作互信的管道，而非是純然利誘的舉動，甚至是懲罰的工具。從實際面來看，類似的情況曾發生在南韓與中國大陸之間，因薩德問題造成兩國之間關係緊張，中國大陸赴韓的遊客人數大減，取消參加當年度的大邱啤酒節，禁止南韓媒體及藝人赴中國大陸演出，南韓在中國大陸的企業遭到民眾抵制等。現任南韓總統文在寅於2017年5月上臺後，努力恢復與中國大陸的關係，雖然至今仍未達到「薩德風波」前的互動，卻已有大幅改善。再往前推則是日本政府國有化釣魚臺的行為引發的中日關係緊張，中國大陸利用禁止稀土輸出的經濟手段反制。回歸經濟制裁的本質，作為一個政策工具，最終還是希望能達成政治上的共識。準此，還是需要兩岸領導人發揮智慧，將經濟壓力轉化為信賴進而相互交往的契機。