

第二章 回顧習近平的對台工作與展望

梁書瑗*

壹、前言

近年，台海情勢變數頻發，中共對台層層施加軍事、經濟、外交與政治壓力。2016年年末共軍以「遠海訓練」之名，寫下首度「繞飛台灣」、「繞島巡航」的紀錄。此後，解放軍的軍事（訓練）活動步步疊加。中共此舉不只帶給台灣極大的壓力，也擾動西太平洋區域情勢。在經濟方面，自2021年3月開始，中國行政部門以產品檢疫為由，禁止台灣鳳梨、蓮霧、釋迦、石斑魚與水產品輸入。此外，中國外交系統打壓台灣國際空間同樣也不遺餘力。例如：自民進黨政府上台後，台灣已接連與8個邦交國斷交，且自2017年開始無法再以觀察員的身分參與世界衛生大會（World Health Assembly, WHA）。最後則是以打擊「台獨分子」為由，對台籍人士施加政治壓力。相關作為包含：公布「台獨分子清單」、「台獨分子關聯機構」，指控部分台灣企業支持台獨活動，甚至視兩岸情勢演變，以國家安全為由拘捕台籍人士。

即使中共透過軍事重申不放棄武力統一的準備，並提升對台各方面的壓力，但吾人也可觀察到，即使是習近平，也未更動改革開放後中共所立下的對台工作的基本方針——「一國兩制、和平統一」。在兩岸情勢幾無官方交流，且雙方內部民意敵對的情況下，外界自然置焦點於中國對台的各項強硬措施上，然而我們同時也不能忽略在習近平主政下，中共不僅未放棄兩岸問題的基本方針，也尚未放棄中共對台懷柔的一手。中國不僅持續推動「惠台」措施，也在習近平2021年3月考察福建提出「要突出以通促融、以惠促融、以情促融，勇於探索海峽兩岸融合發展新路」的背景下，積極將福建省打造為「兩岸融合」的灘頭堡。在攸關兩岸經濟合

* 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。

作上，海峽兩岸經濟合作框架協議（ECFA）的前景也並未如預期悲觀，2021 年年末中國國務院也公布 2022 年將繼續實施此兩岸經濟合作協議。

自鄧小平確立中共對台政策以「和平統一、一國兩制」不放棄武力為基本方針後，中共已歷經「江八點」（1995 年 1 月）、「胡六點」（2008 年 12 月）、「習五條」（2019 年 1 月）的演變。那麼我們又該如何循線理解習近平時代下，中共對台政策背後的政治邏輯呢？而不僅止於停留於描述習近平對台政策「軟的更軟、硬的更硬」而已呢？

本文主張，進入習近平時代，雖鄧小平所立之基本方針的框架不變，但中共對台政策中的兩大目標——「反獨」與「促統」在整體政策中的比重已發生變化。中共對台政策從江、胡時期側重於如何防止台灣獨立、維持現狀，再到習時代對台政策以「促統」為核心，思考如何在當前台灣維持「不統、不獨」的現狀下，推動祖國「和平統一」的進程。由於中共至今並未放棄「武力統一」的選項，吾人有必要簡單說明本文所指之「反獨」與「促統」的意涵。本文所述之中共「反獨」或「促統」，意指中共在不放棄「和平統一」的前提下所實施各項防止「台獨」勢力崛起，以及推進兩岸統一的作為。

本文認為，二十大後，中共恐提高「促統」在日後對台工作上的重要性。然而，即使習近平試圖加速「祖國和平統一」的速度，但在涉台事務上，也面臨不得不面對的政策困境。中共如何調和「促統」的目標與政策困境，即是習近平部署涉台政策的重點與政治邏輯之所在。下文依序說明：一、中共「反獨」與「促統」的框架及侷限；二、習近平如何思考及改善江、胡時期對台工作的困境，並進一步推進「和平統一」的進程；三、習近平對台政策部署的政治邏輯與政策重點；四、以中共未來對台政策的展望作結。

隨著台灣民主深化，兩岸關係裡最重要的癥結點便從國共內戰遺緒轉為政治分歧。中共對台政策須面對如何處理兩岸政治分歧的現狀，其包含兩岸之間因不同的政權型態隨之而來相異的政治認同、政治價值等議題。因此，當中共領導人因應不同的兩岸格局而隨之調整如何處理兩岸政治分歧的問題時，便會影響中共在調配對台「反獨」與「促統」這兩類政策上的比例。

貳、中共「反獨」與「促統」的框架及侷限

中共對台政策從 1990 年代開始，防止「台獨」確保兩岸「不統、不獨」的現狀，一直是中共對台政策裡的重中之重。簡言之，在「反獨」與「促統」的比例上，中共將主要的心力放在「反獨」之上，以建立「反獨」框架為主。若兩岸「不統、不獨」的現狀尚未穩固，後續任何關於「促統」的政策將無法依序登場，此乃「堅持一個中國原則，是實現和平統一的基礎和前提」的深意。換言之，中共在面對兩岸政治分歧上，首要解決的是「台獨」問題，至於「促統」的政策強度則端看「反獨」的成果而定。

一、江、胡所奠定的「反獨」框架與侷限

繼 1990 年代初期，兩岸開展初步的接觸、交流後，台灣也進入民主化的階段。隨著台灣持續深化與擴大民主化的範圍，中共也提高「反獨」在對台政策裡的比例，對台工作的首要之務為建構兩岸互動基礎的「反獨」框架。中共所建立的「反獨」框架包含以下三個層面，並延續至今：其一為「文攻」的國際論述，搶占國際輿論陣地；其二是解放軍在台海周邊的「武嚇」；最後則藉國內立法的方式授權中國司法體系（如《中華人民共和國刑法》與《反分裂國家法》）追究「台獨」行為的刑事責任，並藉此建立對台動武紅線。其主要目標除了對美方表態以外，更重要的是為了在兩岸開啟交流之際，約束台灣政府任何對建立國家主體性的試探。

江澤民時期，為因應台灣於 1990 年代初期因推動民主化而開展的外交攻勢，及隨後展開的「務實外交」，中共「反獨」的第一步便從「文攻」著手，以奪取國際輿論陣地、壓縮台灣國際活動空間為主。其具體訴求為，在國際社會中鞏固「一個中國原則」（the One-China Principle）的正當性，並促使國際社會默認之，使之成為國際建制與國際實踐的一部分。除了「文攻」部分以外，尚有 1995 年、1996 年兩次台海飛彈危機的「武嚇」。此外，外界甚少提及的是中國於 1997 年翻修《中華人民共和國刑法》時，將「反革命罪章」改為「危害國家安全罪章」（《中華人民共和

國刑法》第二編第一章，第 102 條至第 113 條）並擴充、細化其內容，增加顛覆國家政權的相關規定，替日後中共追究「台獨」留下一個司法武器與伏筆。江澤民時期對台的首要之務在於，替日後中共奠下防堵台灣內部因政治民主化、多元化發展而動搖兩岸「不統、不獨」的政策框架。

其後中共於胡錦濤時期，為應對民進黨政府時期以強化「國家認同」而啟動一連串試圖尋求「台灣法理獨立」的作為，如制憲承諾、「防衛性公投」與「入聯公投」等，中共再次確認「反獨」須優先於「促統」。¹ 在胡錦濤主政下的「反獨」策略主要有二：其一為「經美制台」，延續江澤民後期應對 1999 年的「兩國論」的策略，藉美方表態反對北京或台北片面改變兩岸現狀的方式防堵台灣觸碰「台獨紅線」，引起台海動盪；² 其次，中共也藉國內立法的方式，通過《反分裂國家法》（2005 年 3 月），劃設動武紅線的方式維繫兩岸「不統、不獨」的現狀。時任美國副國務卿阿米塔吉（Richard Armitage）於接受媒體採訪時指出（2005 年 1 月），《台灣關係法》（Taiwan Relations Act）並不代表美國政府承諾在台灣遭受攻擊時提供協助。

中共對台不變的目標就是「祖國統一」，那麼如何完成該目標？中共「反獨」的相關作為到底對推進「祖國統一」有何成效？總體而言，雖中共的「反獨」框架及其作為具有威脅感，但卻屬戰略守勢的做法，最終只能達到劃設兩岸互動紅線的成果——台灣「不統、不獨」的現狀。

第一，中共自江澤民以降的「反獨」作為，最終，一方面只能取得台灣政府堅守不追求統一，但也不追求「法理獨立」的立場；二方面，美方也只會堅定表態不支持「台獨」，堅守不與台灣建交的承諾。然而，卻無法阻止台、美雙方保持正式或非正式的關係。若從台灣民眾統獨態度觀之，³ 可發現自 2001 年起，持「維持現狀」（「維持現狀，看情形再決定

1 王毅，〈十年來對台工作的實踐成就和理論創新〉，《求是雜誌》，第 20 期，2012 年 10 月，頁 26。

2 耿曙，〈經濟扭轉政治？中共「惠台政策」的政治影響〉，《問題與研究》，第 48 卷第 3 期，2009 年 9 月，頁 9；林正義，〈台灣防衛性公投與美國對台政策調整〉，《歐美研究》，第 39 卷第 2 期，2009 年 6 月，頁 345-360。

3 根據政治大學選舉研究中心發展出的「統獨六分度量」，台灣民眾的統獨立場被分為以下六類：盡快統一；盡快獨立；偏向統一；偏向獨立；維持現狀，看情形再決定獨立或統一；永遠維持現狀。

獨立或統一」與「永遠維持現狀」)立場的民眾一直穩定超過五成，此趨勢於 2008 年馬英九當選後則更加明顯，2009 年後更是一舉超過六成民眾持「維持現狀」的立場。⁴「維持現狀」可說是台灣的主流民意，為台灣兩岸政策的施政基礎之一。

其次，吾人也可從台灣的民調資料中，一窺中共「反獨」作為之侷限。當學者進一步分析持「維持現狀」立場之民眾的真實偏好時，意即探討民眾到底是因為終極理念或務實考量而選擇「維持現狀」，卻發現內心傾向獨立的六成民眾，因戰爭風險而轉趨務實，選擇「維持現狀」的選項。⁵從中顯示，中共的軍事威脅對傾向支持「台獨」者而言，雖有威嚇作用，⁶但卻無法將其政治認同從「台獨」改為傾向支持「統一」。不論是對台灣政府或民眾而言，中共「防獨」的作為都難收推動「祖國統一」之效，僅能持續維持兩岸膠著的現況。

二、江、胡「促統」的作為及其侷限

對中共而言，推動「和平統一」的前置過程，均屬「促統」政策的一部分。兩岸於 1990 年代開始往來至「習五條」之前，「促統」政策可分為兩個階段。第一階段於江時期，首先要維護兩岸交流的狀態，著力發展兩岸關係，解決兩岸在事務層級的問題為主。在胡錦濤時期，中共的「促統」政策進入到下一階段，在雙方互動益發頻繁、交流常態化後，則開始強調兩岸和平發展。

第一階段（江澤民時期）中共處理政治分歧的方式以軍事活動（兩次台海飛彈危機）劃設「台獨」紅線為主，並以擱置「一個中國」內涵為何

⁴ 然而，自 2018 年後，台灣民眾持「維持現狀」者開始跌落至五成五左右。〈台灣民眾統獨立場趨勢分布（1994 年 12 月～2022 年 6 月）〉，《政治大學選舉研究中心》，2022 年 7 月 12 日，<https://esc.nccu.edu.tw/PageDoc/Detail?fid=7805&id=6962>。

⁵ 耿曙、劉嘉薇、陳陸輝，〈打破維持現狀的迷思：台灣民眾統獨抉擇中理念與務實的兩難〉，《台灣政治學刊》，第 13 卷第 2 期，2009 年 12 月，頁 29。

⁶ 耿曙、劉嘉薇、陳陸輝，〈打破維持現狀的迷思：台灣民眾統獨抉擇中理念與務實的兩難〉，同註 5，頁 29。

的政治爭議為輔。在此階段中共的「促統」政策並不談兩岸統一的具體議題，而是著重於發展兩岸關係。在雙方恢復接觸之際，「促統」的第一步除了尋找兩岸延續互動的紐帶之外，也須先掃除兩岸人員、貨物、勞務、交通工具等往來的事務性障礙。因此，此階段的「促統」主要聚焦於與台灣的經濟合作及隨之而來的事務性談判。由於一方面兩岸剛開啟接觸、交流，另一方面中國亟需來自各地的資金、技術投入，解決中國經濟發展的問題，「求同存異」成為當時雙方互動最主要的原則。因此，便在完成「反獨」紅線的前提下，強調經濟先行、擱置政治爭議的方式發展兩岸關係。

第二階段（胡錦濤時期）則在認為自身已與國民黨政府達成「反獨」、「一中原則、九二共識」的「成果」上，以結束兩岸敵對狀態，並往前邁進至發展政治互信的方式以解決政治分歧。中共認為，兩岸若要邁向和平統一，則首先要確保雙方進入和平發展的軌道。⁷是故，在此階段，中共「促統」政策並不特別強調「統一」，而是以和平發展兩岸關係為主。胡錦濤時期對台政策的突破為以下三項：（一）建構兩岸關係和平發展框架；⁸（二）強調推動兩岸關係和平發展的政治基礎為「反獨」，以及大陸與台灣同屬「一個中國」；（三）採深化交流合作與推動談判協商為主要途徑。其具體的對台政策便以擴大「惠台」，將好處直接放到台灣老百姓身上；擴大對台交流面向，以「三中一青」（中小企業、中低收入、中南部以及青年）為對象爭取台灣民心。從中顯示，在胡錦濤的兩岸政策中，突出利益、收攬民心等和平、讓利的攻勢扮演著重要角色。⁹這正是時任國台辦主任王毅所稱，「牢牢把握兩岸關係和平發展這一主題，緊緊抓住爭取民心這條主線，為最終實現國家統一積累更有利的條件」。¹⁰

⁷ 王毅，〈鞏固深化兩岸關係 開創和平發展新局面〉，《求是雜誌》，第8期，2012年4月，頁20。

⁸ 兩岸和平發展框架包含鞏固以下四項兩岸交流的成果：兩岸政治互信基礎；兩岸經貿關係發展成果，深化互利合作；兩岸界大交流局面，深化文化教育領域交流；兩岸關係和平發展的民意基礎，深化兩岸同胞的感情融合。王毅，〈鞏固深化兩岸關係 開創和平發展新局面〉，同註7，頁21。

⁹ 耿曙，〈經濟扭轉政治？中共「惠台政策」的政治影響〉，同註2，頁11。

¹⁰ 王毅，〈十年來對台工作的實踐成就和理論創新〉，同註1，頁28。

然而，學者發現，即使是胡錦濤時期這種和平、讓利的「促統」攻勢，也有其侷限。¹¹ 中共對台灣所實施的「經濟勸誘」（economic persuasion/inducement）的確改變了台灣民眾對中國的印象，提高台灣民眾對中國的好感度，也減緩台灣民眾對中國政府的敵意。然而，和平、讓利的「促統」攻勢所造成的效果雖對於兩岸交流具有正向、累積互信的效果，但並未改變台灣民眾的統獨立場與身分認同。台灣民眾仍持續走向偏獨的方向，並於身分認同上，認同自身為「台灣人」的比例也穩定上升。

綜上所述，中共在江、胡時期的「反獨」與「促統」作為，對於完成「和平統一」均可觀察到政策上的侷限。即使於胡錦濤主政時擴大對台經濟讓利的力道，以及擴大統戰台灣社會的面向，將基層、弱勢、青年民眾納入統戰範圍，仍只提高中國的「印象分數」，而無法改變台灣民眾的統獨立場，甚至持「維持現狀」者有高達六成民眾是因戰爭陰影壟罩的務實考量下才從偏向獨立轉投「維持現狀」。換言之，民眾認同受到感性與務實考量夾雜，其形成的過程極其複雜，不論是軍事威嚇或提高印象分數也好，很難短時間對此有立竿見影的效果。

參、習近平對台工作的目標與困境

雖然近年台海局勢隨著美中關係、台灣內部新民意而跌宕起伏，但習近平於 2019 年 1 月在《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念會上所作之講話（以下簡稱「習五條」），已定下日後中共部署涉台相關政策的框架。除「習五條」之外，中共另公布《促成國家完全統一實現中華民族偉大復興——權威專家談新時代黨解決台灣問題的總體方略》（2021 年 12 月，以下簡稱《權威專家談解決台灣問題總體方略》），以及第三份對台白皮書《台灣問題與新時代中國統一事業》（2022 年 8 月，以下簡稱《第三份

¹¹ 耿曙，〈經濟扭轉政治？中共「惠台政策」的政治影響〉，同註 2，頁 12-20；曾于養，〈大陸對台農漁業採購政策變化：「契作」機制及其效果〉，《問題與研究》，第 54 卷第 1 期，2015 年 3 月，頁 108-119。

對台白皮書》)。本文試圖透過分析這些政治文件，及相關涉台事務官員或學者的論述，釐清 2019 年後「習五條」對台政策的總體政治邏輯與訴求。下文先闡述習近平對台工作的目標；其次則說明習近平對台工作的困境與壓力；最後則是其政策背後的政治邏輯。

一、習近平對台工作的目標：推進「和平統一」的進程

2022 年 8 月，美國眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）訪台後，中共繼 1993 年、2000 年後，再度公布第三份名為《台灣問題與新時代中國統一事業》的對台白皮書。若「習五條」為習近平對台工作的政策框架，那麼較之於〈權威專家談解決台灣問題總體方略〉，《第三份對台白皮書》則更全面地剖析習近平對台工作方略的權威文件。但不論上述政治文件的名稱如何變化，基本上這些講話或文件均反映新時代下「國家統一理論」的一部分，從中可知習近平對台工作的政策核心，及其背後的邏輯。從這些政治文件所揭示的資訊，本文認為，習近平對台工作的政策核心為，如何在維持兩岸「反獨」的現狀下，從胡錦濤時代的兩岸「和平發展」走向「和平統一」。吾人之所以如此主張，則肇因於以下四點。

第一，習近平對台工作的宣示。「習五條」指出，由於中共在過去 70 年間，取得「反台獨」、「反分裂鬥爭」的重大勝利，¹² 因此「黨把握兩岸關係的時代變化」，視完備「國家統一理論」為繼胡錦濤時代後對台工作的重心。本文認為，中共之所以認為已取得「反台獨」、「反分裂鬥爭」的重大勝利，應肇因台、美均認知到，中共視「法理台獨」為處理兩岸問題的「底線」；其次，美國按照其「一中政策」（One-China Policy）的立場，長期以來均稱不支持台灣尋求「法理台獨」。即使日後情勢有變，但台灣突破現狀並獲美國支持宣布獨立的機率不高。然而，習近平卻不滿意現況——兩岸陷入膠著狀態，台灣繼續保持不獨立也不統一的立場，因

¹² 〈習近平：在《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的講話〉，《中國共產黨新聞網》，2019 年 1 月 2 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0102/c64094-30499664.html>。

此習甚至喊話「兩岸長期存在的政治分歧問題是影響兩岸關係行穩致遠的總根子，總不能一代一代傳下去」。¹³

第二，政治文件中所揭露的相關資訊。十九屆六中全會〈中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議〉（2021年11月）指出，在習近平治下，中共把握兩岸關係的變化，提出豐富「國家統一理論」和對台政策方針。隨後經由〈權威專家談解決台灣問題總體方略〉的闡述，「國家統一理論」反映於「習近平新時代」，中共總結國家統一問題上的成就，以及在推動國家統一過程的經驗，其主要用以引導兩岸關係朝向「正確」方向發展、國家如何實踐統一等議題。¹⁴

據此，可推知「國家統一理論」的內容應包含：確立堅持「一國兩制」和推進「祖國統一」的基本方略；提出推進「祖國和平統一」的五項重大政策主張（「習五條」所指涉的內容）；打造完備的「一國兩制」制度體系；視良好的「中國特色社會主義制度」，以及國家治理體系和治理能力現代化為「祖國和平統一」的基礎；提出「新時代黨解決台灣問題的總體方略」。¹⁵

第三，中共在政策規劃上，開始探索可行的「統一方案」，以及思索統一後如何透過法律架構處理治理台灣的問題。對中共而言，解決台灣問題已屬現在進行式。據李義虎（中國人大外事委員會委員、北京大學台灣研究院院長）的說法，近幾年來，他的研究團隊正在進行「一國兩制台灣方案」的研究工作，該研究案屬國家社科基金的重點項目，研究目的在於試圖探索出一個對兩岸來說兼具合理且可行的「統一方案」。¹⁶ 此外，

13 〈習近平：在《告台灣同胞書》發表40周年紀念會上的講話〉，《中國共產黨新聞網》，2019年1月2日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/01/02/c64094-30499664.html>。

14 〈促成國家完全統一 實現中華民族偉大復興——權威專家談新時代黨解決台灣問題的總體方略〉，《新華網》，2021年12月22日，http://www.news.cn/tw/2021-12/22/c_1128188658.htm。

15 劉結一，〈在新時代新征程上奮力推進祖國統一進程（深入學習貫徹習近平新時代中國特色社會主義思想）〉，《人民網》，2022年7月7日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2022-07/07/nw.D110000renmrb_20220707_1-09.htm。

16 〈李義虎：總體方略要破除孤島思維〉，《中評網》，2022年3月10日，<http://bj.cmmt.com/doc/1063/1/8/1/106318103.html?coluid=93&kindid=7950&docid=106318103>。

從王英津（中國人民大學兩岸關係研究中心主任、教授）一席話中也可探知，中共恐已開始探索日後「治理台灣」的法律體系。¹⁷ 其中可能包含：中央—地方關係、兩岸法律體系的銜接、審理與執行制度、司法體系組成等多方層面。

最後，由於香港的治理經驗，中共也開始思索如何因應日後在「一國」之下恐存在政治意識形態分歧的現實。在北京高舉「愛國者治港」後，外界多半判斷，日後兩岸統一，中共應會比照辦理，高舉「愛國者治台」。吾人從台辦、外交系統官僚的相關表述中可知，中共已開始拋出政治意識形態統一於「祖國統一」後的重要性。威權國家在其中央政府之下，斷然無法容忍境內存在一個民主化的政治實體，政治意識形態分歧的狀況於「祖國統一」後不可能持續存在。因此，中共日後在實踐上，一方面恐以意識形態立場作為標準區分台灣人民所能獲得的政治待遇；¹⁸ 另一方面則從「擁護祖國統一的台灣同胞將在台灣真正當家做主」可知，愛國者治台則為「祖國統一」後的原則；最後，則將會下功夫「重塑」台灣民眾的意識形態，認為「未來兩岸統一後，在正確教育下，台灣民眾一定會成為支持統一的愛國者」。¹⁹

二、習近平在對台工作上所面臨的困境

然而，習近平在推動「祖國和平統一」的路上並非一帆風順。如本文第二節所述，習近平於對台政策上首要面臨的困境在於，若要實現「和平統一」的目標，台灣民眾的認同與意願將是關鍵。隨著台灣民主深化，台

¹⁷ 〈王英津：新時代中共解決臺灣問題的總體方略〉，《中評網》，2022年3月4日，http://bj.crntt.com/doc/10631/1/3/106313349_4.html?coluid=7&kindid=0&docid=106313349&mdate=0304001959。

¹⁸ 時任國台辦副主任的劉軍川於第二屆攜手圓夢——兩岸同胞交流研討活動上指出，「擁護祖國統一的台灣同胞將在台灣真正當家做主」。劉軍川，〈在第二屆「攜手圓夢——兩岸同胞交流研討活動」上的總結發言〉，《中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室》，2022年6月8日，http://www.gwytb.gov.cn/m/tbnews/202206/t20220608_12442392.htm。

¹⁹ 林則宏，〈陸駐法大使稱統一後要對台灣民眾「再教育」持續引發批評〉，《聯合新聞網》，2022年8月6日，<https://udn.com/news/story/7331/6517751>。

灣民眾的認同與意願益發重要，中共更無法放棄 1979 年發表〈告台灣同胞書〉以來「寄希望於台灣人民」的原則。第一，因為台灣是成熟的民主國家，執政黨的更迭取決於台灣人民的意願，台灣的兩岸政策亦可能隨之調整。例如：時任國台辦主任的王毅之所以得以於十八大前細數胡錦濤任內對台工作的成就，即取決於當時國民黨政府背後所代表的民意與政黨對兩岸政策的理念；²⁰ 第二，台灣民眾的意願與認同也會左右兩岸統一後中共治理台灣的成本；第三，自 2001 年開始，一直有超過五成的民眾持「維持現狀」的立場。²¹ 中共長期以來的對台工作的確維持了台灣民眾這種「不統、不獨」的立場，對中共而言，一方面是「反台獨」、「反分裂鬥爭」的重大勝利；但另一方面也顯示這種現狀已陷入膠著，似無突破的可能。

習近平除了面臨到台灣內部民意與政治認同的問題以外，自 2018 年開始，受到美、中對峙的影響，中共外部環境則逐漸出現轉變，較江、胡時期已不可同日而語。中共面臨的新困境為，「一個中國原則」不斷受到台、美挑戰。從中共的立場來看，美方逐步從「不支持台獨」到縱容之。²² 隨著美方介入台海越深，習近平更難以如江澤民所稱「祖國統一的問題，應當由兩岸中國人自己解決」，²³ 也難以如胡錦濤時期採用「經美制台」的策略。自川普政府開始，美、台不只突出雙方在意識形態上具有一致性，同時在官員互動頻率與層級、國會推動「友台法案」，及軍購程序等層面上均有所突破。台、美互動的變化，對中共而言有兩點意涵。首先，美國藉美中對峙的格局與台灣政府攜手提高中共於國際輿論場上維繫「一個中國原則」的成本，削弱目前中共掌握「祖國統一大業」的主動性。其次，台、美間在高階官員之間頻密的互動，以及建立起經濟、軍事、科技

²⁰ 王毅，〈十年來對台工作的實踐成就和理論創新〉，同註 1，頁 26-28。

²¹ 〈台灣民眾統獨立場趨勢分布（1994 年 12 月～2022 年 6 月）〉，《政治大學選舉研究中心》，2022 年 7 月 12 日，<https://esc.nccu.edu.tw/PageDoc/Detail?fid=7805&id=6962>。

²² 〈會不會武統台灣？國台辦原副主任王在希：還有第三條道路可選〉，《新浪網》，2020 年 11 月 7 日，<https://news.sina.cn/gn/2020-11-07/detail-iiznezxs0542883.d.html>。

²³ 〈江澤民在中國共產黨第十五次全國代表大會上的報告〉，《中共中央和黨史文獻研究院》，2013 年 3 月 1 日，<https://www.dswxyjy.org.cn/n/2013/0301/c244516-20644634.html>。

數位、衛生醫療等既深且廣的合作關係，雖不見得改變美國對於「台獨」的立場，但卻強化台灣「拒統」的意志與能力。

最後，除了「一個中國原則」不斷受到侵蝕以外，目前的新格局也恐導致中共既有的「反獨」作為已緩不濟急。2016年民進黨政府上台，再加上隨後展開的美、中對峙，對中共而言，台海情勢迎來全新的局面，著力防堵「台獨分裂分子」與外部勢力勾連成為對台要務。習近平雖仍延續江、胡所奠定的「反獨」框架，意即鞏固「一個中國原則」成為國際建制的一部分；突出追究「台獨」的刑事責任與對台動武紅線的法制基礎；部署台海周邊的軍事行動等作為。但此框架卻因台灣「勾連外部勢力」、美國「以台制華」等情勢轉變已顯不足。²⁴ 中共認為美國正逐步擴大「以台制華」的範圍，從一開始遏止解放軍軍事活動範圍，²⁵ 轉為指控台、美在兩岸問題上攜手破壞現狀，美方企圖武裝台灣，藉此支持「台獨」、侵蝕中共的「一中原則」，提高中共推進「祖國統一」的成本，挫敗中國的國家發展進程。²⁶ 此外，對中共而言，更具威脅感的不只台、美雙方攜手而已，拜登上台後糾集盟友抗中的策略也帶給中共無比的壓力。例如：中國外長王毅在今年「兩會」外交部長答中外記者問論及中日關係時，才會意

²⁴ 例如：美台互動頻率與層級因2018年3月《台灣旅行法》(Taiwan Travel Act)通過而出現變化，中共也於當年度開始視台美互動為台灣「勾連外部勢力、破壞台海和平」的證據。且台灣「勾連外部勢力、破壞台海和平」的指控，中共領導高層則透過栗戰書(全國人大委員長)出席紀念《反分裂國家法》實施15周年座談會上(2020年5月29日)一錘定音。除了「勾連外部勢力」，中國也因2019年5月美國通過《2019年臺灣保證法案》(Taiwan Assurance Act of 2019)、「重新確認美國對臺灣及對執行臺灣關係法之承諾」決議案(Reaffirming the United States commitment to Taiwan and to the implementation of the Taiwan Relations Act)，以及美國軍艦通過台海等事件，首度以美國企圖「以台制華」的指控回應之。〈劉結一會見第一屆兩岸民間圓桌論壇臺灣代表〉，《中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室》，2018年10月30日，http://www.gwytb.gov.cn/m/news/201810/t20181030_12107514.htm；〈栗戰書在《反分裂國家法》實施15周年座談會上的講話(全文)〉，《新華網》，2020年5月29日，http://www.news.cn/politics/leaders/2020-05/29/c_1126050630.htm；〈國防部：「以台制華」完全是癡心妄想〉，《人民網》，2019年5月30日，<http://military.people.com.cn/n1/2019/0530/c1011-31112032.html>。

²⁵ 〈國防部：「以台制華」完全是癡心妄想〉，《人民網》，2019年5月30日，<http://military.people.com.cn/n1/2019/0530/c1011-31112032.html>。

²⁶ 〈中國政府和中國人民實現祖國統一的決心堅如磐石〉，《人民網》，2022年8月3日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2022-08/03/nw.D110000renmrb_20220803_5-01.htm；〈孫亞夫：中國促進祖國統一的能力和努力都更強了〉，《中新網》，2022年8月17日，<https://www.chinanews.com.cn/gn/2022/08-17/9829500.shtml>。

有所指地提醒日本千萬不要忽視中日重新建交至今，在日本侵華與台灣問題上所累積的政治互信，劍指日本政壇對「台灣有事」的一連串討論。²⁷

綜上述，本文認為，目前中共對台工作所面臨的困境與壓力，使習近平須重新檢視過去「反獨」與「促統」的做法。如此一來，恐使台灣在台海情勢上面臨全新的壓力。

肆、習近平部署對台工作的政治邏輯與政策走向

承前述，在對台工作上，中共有其政策目標，但也有推動政策的困境。下文將從中共如何在困境中往目標前進的角度切入，闡述習近平對台工作部署的政治邏輯，以及其後的政策走向的重點。

一、如何解決對台工作的困境並推進「和平統一」的進程？習近平對台工作的政治邏輯

在說明習近平部署各項對台工作的政治邏輯之前，實有必要說明中共對台工作的幾項前提。第一，習近平並未放棄「和平統一」的基本方針；第二，習近平也未放棄「寄希望於台灣人民」的策略。中共深知，除了主張「台獨」與「反共」的「反動分子」以外之台灣民眾才是中共主要訴求的對象。換言之，對中共而言，較之「反動分子」，持「維持現狀」的台灣民眾因具有改變意向的「潛力」，故在推動「和平統一」的過程中，極具有爭取的價值。是故，習近平企圖於對台工作的困境中推動「和平統一」，那麼首要之務為突破兩岸目前「不統、不獨」所呈現膠著的現狀，而此現狀背後則根源於台灣「拒統」的立場，以及橫互於兩岸間分歧的政治意識形態與身分認同。

²⁷ 〈國務委員兼外交部長王毅就中國外交政策和對外關係回答中外記者提問〉，《新華網》，2022年3月8日，http://www.news.cn/2022-03/08/c_1128448602.htm。

值得注意的是，台灣「拒統」的立場與分歧的政治意識形態屬一體兩面的問題，且彼此恐形成相互強化的關係，中共須一併解決之。據此，習近平對台工作部署的政治邏輯與政策重點如以下所述。

首先，在「世界百年未有之大變局」中削弱台灣「拒統」意志與能力。中共認為，目前台灣之所以強化「拒統」立場，其根源來自於：第一，在中美對峙的格局中，美方企圖「以台制華」，因而台灣受到來自美國的支持；第二，台、美分享共同的政權型態與政治意識形態。

其次，在追求「中華民族偉大復興」的過程中提升自身的經濟發展與治理能力，最大程度地「說服」台灣民眾與遏制「台獨」，提高兩岸走向「和平統一」的機率。在習近平主政下，中共突出「和平統一」須以「強大的中國」為前提——擴張中國經濟、科技、軍事實力，以及凸顯社會主義國家的制度優勢、強化共黨政治體系的治理效能。中共藉「強大的中國」，一方面企圖藉說服台灣民意調整政治意識形態與身分認同，提升兩岸「心靈契合」的程度，並縮小兩岸間分歧的政治意識形態與身分認同，修正過去採「讓利」爭取台灣民眾認同的思維；另一方面也可達到遏制「台獨」，使兩岸情勢不致走向兵戎相見的程度。²⁸

第三，強調中共在解決台灣問題上將保持「戰略定力」。中共解決台灣問題的戰略方法，必須臣屬於中華民族偉大復興的總體戰略之下。²⁹這意指解決台灣問題固然重要，但仍以「和平」的方式為優先，萬萬不能因外部情勢轉變，而採取躁進的做法，為了解決台灣問題而阻礙中華民族偉大復興的步調。

最後，「反獨」為「祖國走向和平統一」服務，企圖撬開膠著的現狀。在江、胡的對台戰略中，側重「反獨」發揮的「維持現狀」，以及為兩岸「和平發展」奠基之效。但習近平的對台目標已發生變化，「反獨」不能

28 〈專訪海峽兩岸關係協會副會長孫亞夫：2021年台海形勢回顧（上）〉，《新華網》，2022年1月9日，http://www.news.cn/tw/2022-01/09/c_1211522582.htm。

29 〈王英津：新時代中共解決臺灣問題的總體方略〉，《中評網》，2022年3月4日，http://bj.crntt.com/doc/1063/1/3/3/106313349_4.html?coluid=7&kindid=0&docid=106313349&mdate=0304001959。

只發揮維繫現狀與兩岸「和平發展」的效果。「反獨」作為配合國家整體實力的提升，將具備更加多元、積極與具侵略性的特徵，以撬動台灣「不統、不獨」的立場，成為習近平企圖推進「和平統一」的助力。

二、習近平對台政策走向的重點

承前述的政治邏輯而下，習近平對台工作部署則環繞著以下四點：一要縮小美國在台海之間的角色；二是擴大軍事施壓，開展出「和平統一」的空間；三是要解決兩岸政治認同分歧的問題；四是要強化自身的實力使之成為鞏固反獨現狀，伺機謀求和平統一的機會。

（一）中共將視對台工作為與美「鬥爭」的一環

美中對峙的格局不見解決，再加上目前台灣政府對於經濟、軍事戰略的規劃，台美之間有其共同的意識形態與利益基礎，使得美國日後涉入兩岸問題的趨勢與對台灣的支持已益發明確。於中南海來說，涉台事務已離不開對美「鬥爭」的布局。若中共要維護「和平統一」，在對美「鬥爭」的工作上，勢必要盡全力阻擋外部勢力提供台灣尋求支持「台獨」的訊號。³⁰ 其次，則藉提供兩岸統一後，不僅不損及各國利益，甚至將對國際社會穩定繁榮帶來貢獻的說帖，搶奪國際輿論主導權。相較於1993年、2000年的對台白皮書，2022年的《第三份對台白皮書》值得注意的是，增加了兩岸「和平統一」將替世界局勢與東亞區域帶來穩定、繁榮的論述。此說法無疑是對國際與區域內國家釋放一個訊號：若支持台、美破壞台海現狀，兩岸難保不會兵戎相見，而台海情勢凶險並不利於各國國內發展所亟需穩定的外部環境。近期值得注意的是，中共學者甚至更進一步採兩岸統一將為國際帶來哪些利益的論述「說服」美國在東亞的盟國日本，

30 〈王英津：新時代中共解決臺灣問題的總體方略〉，《中評網》，2022年3月4日，http://bj.crntt.com/doc/1063/1/3/3/106313349_4.html?coluid=7&kindid=0&docid=106313349&mdate=0304001959。

「兩岸統一將不會改變台灣海峽為國際航道的事實，日（包含南韓）都不需擔心航道問題」。³¹

（二）強化軍事實力與「和平統一」的互補性

吾人可觀察到，自 2019 年年初開始，中共隨著台、美雙方關係升溫與美、中關係跌宕起伏停滯不前，開始強化中共既有的「反獨」作為。在軍事施壓方面，解放軍在台海周邊軍事活動的頻率、型式、樣態、編隊等，屢屢突破以往的範圍與強度。尤其在美國眾議院議長裴洛西訪台後，除了「圍台軍演」，展現解放軍具備對美「區域拒止」的能力之外，未來美、中、台長期以來默示的「海峽中線」恐已成為歷史名詞。顯示，「習近平新時代下」的對台工作，雖堅持「和平統一」為目標，但敢於「打破壞現狀的擦邊球」，對台灣民意透露出若欲堅持民主信仰恐須以付出戰爭代價為前提，替自身在應對民主台灣時，開拓出「和平統一」的可能性。此乃朱衛東（中國社科院台灣研究所副所長）於〈權威專家談解決台灣問題總體方略〉一文所指，「與過去相比，大陸在推進國家統一上更加雄心勃勃、更加充滿自信、更加務實靈活」的深意。

（三）縮小兩岸政治認同的鴻溝

吾人可從分析台灣民眾到底是因為務實考量，抑或是理念而於統獨立場上持「維持現狀」時一窺中共對台的困境。學者們發現，台灣民眾「身分認同」對是否「堅守理念立場」具有影響力——「身分認同」為「台灣人」者較堅持獨立；「身分認同」為「皆是」者（自認為是中國人也是台灣人）則傾向「統一」與「維持現狀」。³² 從中可知，台灣民眾的政治認同是習近平在推動和平統一的過程中不得不解決的頭號問題。

³¹ 〈王英津：兩岸統一不影響日本船舶通行台海〉，《中評網》，2022 年 10 月 11 日，<http://bj.crntt.com/doc/1064/8/8/7/106488755.html?coluid=7&kindid=0&docid=106488755&mdate=1011001624>。

³² 耿曙、劉嘉薇、陳陸輝，〈打破維持現狀的迷思：台灣民眾統獨抉擇中理念與務實的兩難〉，同註 5，頁 31-33。

是故，有別於前任領導人，習近平首度主張國家統一不只形式統一，也要追求兩岸同胞心靈契合，以此增進台灣民眾對「和平統一」的認同，該主張甚至被視為「國家統一理論」的進展。³³ 從習近平的主張中，顯示中共已注意到若仍要堅守「和平統一」作為對台工作的基本方針，仍需強化台灣民眾對中共的政治認同。王英津也指出，僅僅依靠交流合作仍不足以推動兩岸邁向「和平統一」。³⁴ 因此，習近平提出兩岸「融合發展」的新舉措，並視兩岸「融合發展」為推動兩岸邁向和平統一的新路徑。

兩岸「融合發展」的核心在於，提供台灣與中國的同等待遇。一來降低台灣人赴中國居住、就業、投資、就學的隱形成本，台灣人可自由在兩岸間來去；二來提供台灣與中國同樣享有的資源、市場。此舉有別於過去強調經濟合作、擴大交流、累積政治互信等以發展兩岸關係與兩岸和平發展的政策訴求。江、胡透過擴大兩岸交流，提供台灣人另一個經濟發展的機會，藉此積累實現國家和平統一有利的條件，故先強調兩岸關係和平發展。然而，習近平選擇直接面對政治意識形態與認同的問題，推進兩岸「融合發展」，視台灣人為中國人，提供其同等待遇，爭取台灣民眾對中國的認同。此舉試圖營造兩岸在追求對內發展時可以相互交織，互相依賴，藉此增進社會、理念體系的融合，創造兩岸得以「和平統一」的有利局勢。

（四）中共視強化自身實力為鞏固現狀並謀取改變台海格局的前提

中共在思考兩岸關係時，往往不言明他們極其重視雙方「實力」消長、對比的面向。中共對台工作早在胡錦濤時期，便認為若兩岸關係要行遠自邇地往和平的方向邁進，那麼不斷提升的國家實力則是其中的關

³³ 〈促成國家完全統一 實現中華民族偉大復興 —— 權威專家談新時代黨解決台灣問題的總體方略〉，《新華網》，2021年12月22日，http://www.news.cn/tw/2021-12/22/c_1128188658.htm。

³⁴ 〈王英津：新時代中共解決臺灣問題的總體方略〉，《中評網》，2022年3月4日，http://bj.crntt.com/doc/1063/1/3/3/106313349_4.html?coluid=7&kindid=0&docid=106313349&mdate=0304001959。

鍵。³⁵ 隨著上升的綜合國力，中國對其國力的自信心也不斷增加，試圖改變、擴大中國與台灣的力量對比，早已成為中共探索如何往「和平統一」前進的解方之一。習近平也多次表明：「從根本上來說，決定兩岸關係走向的關鍵因素是祖國大陸的發展進步」。³⁶ 值得注意的是，此種思維往往會被包裝為強化對台灣民眾的吸引力，但如何在關鍵時刻以自身實力壓倒對方才是該種思維的本質，因此中共才會主張隨著中華民族偉大復興，台灣問題將會隨之解決。同樣地在此種思路影響之下，對台政策部署必須附屬於中國總體國家發展戰略，以及中美兩國實力對比的現實之下。由於存在這個前提，中共對台工作才需要保持「戰略定力」，不容許「武統派」妄議中央堅持「和平統一」的政策定力。

伍、小結

本文透過爬梳中共的政治文件，及涉台官員的談話，認為自「習五條」後，大力推進「祖國和平統一」的進程將主導日後中共對台工作的走向。但不容否認的是，長期以來，中共對台工作確有陷入困境之處，即使是習近平也不例外。因此，中共如何在面臨對台困境之際，實踐對台工作目標則是規劃對台政策的政治邏輯之所在。本文主張，習近平時代下涉台政策的政治邏輯主要由以下四者所組成：一、削弱台灣「拒統」意志與能力；二、提升自身的經濟發展與治理能力，最大程度地「說服」台灣民眾，提高兩岸走向「和平統一」的機率；三、對台需保持「戰略定力」，台灣問題不得拖累中國的發展進程，不得妄議「一國兩制、和平統一」的基本方針；四、「反獨」為「祖國走向和平統一」服務，企圖改變現狀。

³⁵ 2012年時任國台辦主任的王毅指出，「十年對台工作的實踐同時充分證明，大陸改革開放和現代化建設取得的巨大進步，形成了推動兩岸關係發展、實現祖國和平統一的雄厚基礎和可靠保障，決定了兩岸關係的基本格局和發展方向」。王毅，〈十年來對台工作的實踐成就和理論創新〉，同註1，頁27。

³⁶ 〈王英津：新時代中共解決臺灣問題的總體方略〉，《中評網》，2022年3月4日，http://bj.crntt.com/doc/1063/1/3/3/106313349_4.html?coluid=7&kindid=0&docid=106313349&mdate=0304001959。

如此一來，循此政治邏輯與政策部署來看，日後須持續關注中共對台政策走向、趨勢如下所述。

第一，明確化「一個中國」的定義，忽視「九二共識」原本刻意模糊化「一個中國」定義的角色。國台辦主任劉結一稱，「九二共識」明確界定了兩岸關係的根本性質，其核心為兩岸同屬「一個中國」、共同努力謀求國家統一，這是確保兩岸關係和平發展的關鍵。³⁷ 然而，在習近平治下，中共緊縮「一個中國」的定義，已不再模糊化、彈性化處理「一個中國」由誰代表的問題，日後「一個中國」就是由中華人民共和國所代表。³⁸ 換言之，中共刻意忽視雙方僅以口頭的方式表達均堅持「一個中國原則」的立場而已，兩岸並未針對何謂「一中」取得過共識的事實。³⁹ 如此一來，將大大限制未來兩岸互動過程中，台灣政府可採取的政策空間。

第二，加速「反台獨」法制化。「反台獨」一旦法制化，將大幅降低「反台獨」的行政成本，有益於在中國境內形成「反台獨」常態化。此舉對台灣的影響在於，將對以各種理由赴中國的台灣民眾設下政治前提。換言之，中共恐採區別「敵我」的立場，日後中國官方所實施的各項對台的紅利將以遵守「反台獨」為前提「發放」。

第三，擴大民主協商的對象與搭建民主協商制度化平台。不論是綱領性的「習五條」或《第三份對台白皮書》均指出，中共願意以「一個中國原則」與「九二共識」為政治基礎，與台灣各政黨、團體、人士針對兩岸政治分歧展開對話與民主協商。此外，仇開明（中共中央台灣工作辦公室研究局局長）於「黨的十八大以來對台工作和兩岸關係發展情況發布會」（2022年9月21日）上，直指中共為團結引領台灣愛國統一力量，近兩年

³⁷ 劉結一，〈在新時代新征程上奮力推進祖國統一進程（深入學習貫徹習近平新時代中國特色社會主義思想）〉，《人民網》，2022年7月7日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2022-07/07/nw.D110000renmrb_20220707_1-09.htm。

³⁸ 2022年8月9日高孔廉（前海基會副董事長兼秘書長）參加政治大學國際關係中心「兩岸會談的重現與反思：九二共識三十周年」座談會所作的說明，<https://www.youtube.com/watch?v=GEUgp9Xb1ks>。

³⁹ 2022年8月9日李慶平（前海基會副秘書長）參加政治大學國際關係中心「兩岸會談的重現與反思：九二共識三十周年」座談會所作的說明，<https://www.youtube.com/watch?v=GEUgp9Xb1ks>。

已創建與台灣政黨、團體和各界人士代表進行民主協商的制度化平台。⁴⁰中共日後恐透過擴大與台灣各界民主協商「兩制台灣方案」的方式，繞過台灣政府並與之對話，完成進行「和平統一」時最佳的形式——平等協商、共議統一。

最後，中共距離提出「一國兩制台灣方案」的目標雖仍有距離，但已非未來式。當「一國兩制台灣方案」進入多方研究的階段時，且受到國家社科基金的支持時，表示該議題已進入中共議題設定的範圍。一旦中共確認並公開「一國兩制台灣方案」的內容後，若又輔以多波宣傳與軍事威嚇，預期將於台灣內部掀起一番政治震盪。

既然「一國兩制台灣方案」勢在必行，從香港經驗中又可得知，「兩制」必須從屬於「一國」，若中國與台灣成為「一國」，那麼其「標準」為何應是中共現正所關注的焦點。本文認為，中共深知分享共同的政治意識形態為兩岸得以成為「一國」的基礎。若無此基礎，「一國」只能淪於空談。循此脈絡往下，除了軍事施壓以外，日後應更加注意中共與台灣在政治理念上的交鋒。

⁴⁰ 〈中共中央宣傳部舉行黨的十八大以來對台工作和兩岸關係發展情況發布會〉，《中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室》，2022年9月21日，http://www.gwytb.gov.cn/m/news/202209/t20220921_12471910.htm。