

## 第二章 2021 年中共對台政策的調整與變化

洪子傑 \*

### 壹、前言

回顧 2021 年中共的對台政策作為，雖然基本上仍維持習近平「習五條」的基本方針與論調，但許多對台作為上，充滿敵意。在習近平對台方針與現實脫節嚴重的情況下，中共對台政策雖然仍持續強調反獨促統，並推動相關惠台政策，但亦持續透過文攻武嚇警告台灣。整體而言，中共之各項作為並無助於兩岸關係和平穩定之發展，反而成為當前兩岸關係與國際上的麻煩製造者。本文僅就 2020 年 12 月至 2021 年 10 月中共對台政策與對台工作的重點內容、相關調整與變化進行分析論述。

### 貳、中共對台論述與政策方針

2021 年有關中共對台的政策方針與論述，基本上仍維持不變，包括汪洋在 2021 年 1 月 17 日至 18 日的對台工作會議上發表的談話、2021 年政府工作報告和兩會期間李克強和汪洋相關涉台言論，基本上皆強調堅持一個中國原則和「九二共識」、遏制「台獨」和外部勢力干涉以及促進兩岸關係的和平發展。<sup>1</sup> 且習近平在 2021 年 7 月 1 日建黨百年慶祝大會及 10 月 9 日紀念辛亥革命 110 周年大會的講話，涉台主要論調亦大致與過去相同，其背後的脈絡建立在對台和統或武統兩個層面進行論述。幾項涉台論調例如持續強調「解決台灣問題、實現祖國完全統一，是中國共產黨矢志不渝的歷史任務」、「堅持一個中國原則和『九二共識』，推進祖國和平統一進程」、「『台獨』分裂是祖國統一的最大障礙，是民族復興的嚴

\* 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。

1 〈2021 年對台工作會議在京召開〉，《人民網》，2021 年 1 月 19 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0119/c1024-32003668.html>。

重隱患」、「台灣問題因民族弱亂而產生，必將隨着民族復興而解決」以及「凡是數典忘祖、背叛祖國、分裂國家的人，從來沒有好下場」等。<sup>2</sup>簡言之，今年對台論述雖然仍持續中共過去一再強調的重點，在論述兩岸和平統一與認同「九二共識」的同時，警告「台獨」與其後果的論述比重則有所增加。習近平亦展現「台灣問題」終將獲得解決，現狀不會永遠維持之決心。

中共在強調一中原則、「九二共識」、遏制「台獨」和外部勢力干涉的同時，今年習近平在對台政策則著重在融合發展政策上。中共除強調台商與台企積極參與「十四五規劃」、以福建作為促進兩岸融合發展的先試區域外，<sup>3</sup> 2021年3月25日習近平赴福建考察時提出「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」。<sup>4</sup> 中共透過「以『通』『惠』『情』促融」加大雙邊交流管道的便利性並給予台灣人民同等待遇，吸引台灣人民與企業赴陸投資與工作並且在現有兩岸民間交流的基礎上，持續增加雙邊民間互信與認同。汪洋於9月26日出席全國台聯成立40周年紀念大會上亦強調「要繼續致力於兩岸關係和平發展、融合發展」。<sup>5</sup> 中共凸顯對台融合發展的政策除反映「習五條」中「深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎」和「實現同胞心靈契合，增進和平統一認同」等內涵所進行的努力外，配合「十四五規劃」吸引台商台企亦為另一個考量。

2 〈（受權發布）習近平：在紀念辛亥革命110周年大會上的講話〉，《人民網》，2021年10月9日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2021/1009/c64094-32248619.html>；〈習近平：在慶祝中國共產黨成立100周年大會上的講話〉，《新華網》，2021年7月15日，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-07/15/c\\_1127658385.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-07/15/c_1127658385.htm)；〈（受權發布）習近平：在紀念辛亥革命110周年大會上的講話〉，《人民網》，2021年10月9日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2021/1009/c64094-32248619.html>。

3 〈2021年對台工作會議在京召開〉，《人民網》，2021年1月19日，<http://qh.people.com.cn/n2/2021/0119/c182753-34535523.html>。

4 〈國台辦：積極推動海峽兩岸以通促融、以惠促融、以情促融〉，《新華網》，2021年3月31日，[http://www.xinhuanet.com/tw/2021-03/31/c\\_1127278434.htm](http://www.xinhuanet.com/tw/2021-03/31/c_1127278434.htm)；〈習近平赴福建考察提「通惠情」對台促融〉，《中央社》，2021年3月25日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202103250347.aspx>。

5 〈汪洋出席全國台聯成立40周年紀念大會〉，《人民網》，2021年9月27日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0927/c64094-32237934.html>。

此外，2021 年 1 月 5 日，中共修訂《中國共產黨統一戰線工作條例》，其中涉及台灣的部分，雖然增加了廣泛團結「海內外」台灣同胞、「發展壯大台灣愛國統一力量」以及「不斷推進祖國和平統一進程」等內容，並刪除原條例「鞏固深化兩岸關係和平發展的政治、經濟、文化、社會基礎」之字眼，<sup>6</sup>但基本上與中共過去對台統戰的核心內容仍是相同的。惟未來對台統戰工作上，應會更側重於海外台灣人的統戰工作以及疫情結束後扶植在台親中勢力的統戰工作上。

## 參、中共對台工作

### 一、持續推動融合發展政策

中共在 2021 年對台工作上，很重要的一個指標就是在推動兩岸融合發展。其中又細分「以通促融」、「以惠促融」以及「以情促融」三部分。在「以通促融」上，中共期望藉由擴大兩岸經貿的管道與標準，如基礎建設的聯通、能源資源的互通、各行業標準的制定等，並持續推動金門、馬祖福建沿海地區的通水、通氣、通電、通橋。<sup>7</sup>在實際政策上，由於金門與馬祖的新四通議題須台灣方同意，並非中共能單一決定的，因此中共藉由打造福建基礎建設的新四通作為替代方案。福建在 2021 年 8 月公布《福建省交通強國先行區建設實施方案》，表示將透過「三縱六橫兩聯」交通主骨架和「211」交通圈，完善基礎建設，「深化閩台交通融合發展」。<sup>8</sup>事實上，這樣的政策雖然符合所謂「以通促融」的融合發展政策，但其實

6 〈中國共產黨統一戰線工作條例〉，《人民網》，2021 年 1 月 6 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0106/c1001-31990197.html>；〈中國共產黨統一戰線工作條例（試行）〉，《人民網》，2015 年 9 月 23 日，<http://cpc.people.com.cn/n/2015/0923/c64107-27622040.html>。

7 目前已通水，〈國台辦新聞發布會輯錄（2021-03-31）〉，中共中央台辦、國務院台辦，2021 年 3 月 31 日，[http://www.gwytb.gov.cn/xwdt/xwfb/xwfbh/202103/t20210331\\_12342228.htm](http://www.gwytb.gov.cn/xwdt/xwfb/xwfbh/202103/t20210331_12342228.htm)。

8 「211」交通圈即各設區市間 2 小時通達，福州、廈漳泉兩大都市圈 1 小時通勤，設區市至所轄縣、各縣至所轄鄉鎮 1 小時基本覆蓋。詳見，〈《福建省交通強國先行區建設實施方案》出臺〉，《福建日報》，2021 年 8 月 3 日，[http://www.fujian.gov.cn/xwdt/fjyw/202108/t20210803\\_5659170.htm](http://www.fujian.gov.cn/xwdt/fjyw/202108/t20210803_5659170.htm)。

為福建的基礎建設，對台統戰的象徵意味遠大於實質意義，尤其對福建而言更像是爭取經費之利器。

在「以惠促融」的部分則是過去中共長期對台提供所謂「惠台政策」的延續，但其核心重點與其說是在拉攏台灣，不如說是透過所謂的「惠台政策」給予台灣人民同等待遇，以經濟吸引的方式來茁壯中國大陸的經濟，並以此達到兩岸融合的目的。從過去所謂的「惠台 31 條」、「26 條」、「11 條」到今年中共公布的《農林 22 條》，很大的比重都是在吸引台商台企赴陸就業與投資。最後在「以情促融」方面，中共則期望透過文化交流來拉近兩岸人民的距離，讓兩岸以達到統一台灣的目的。

在其他相關政策推動上，中共在 2021 年批准 7 家海峽兩岸交流基地，包括 1 月批准的「福建龍巖長汀汀州客家首府」、「泉州安溪清水岩」、「江蘇淮安大運河文化帶」和「四川綿陽梓潼文昌祖庭」、7 月批准的「浙江麗水縉雲仙都景區」和「四川綿陽鹽亭嫫祖陵公園」以及 9 月批准的「遼寧瀋陽『九一八』歷史博物館」，也使得海峽兩岸交流基地總數增加至 82 家。<sup>9</sup> 由於這些海峽兩岸交流基地設立的目的，主要仍在吸引台灣民眾前往參觀旅遊，以利兩岸融合之目標，<sup>10</sup> 因此，今年隨著新冠肺炎疫情的持續影響下，兩岸實際交流情況多集中在網路例如「雲參觀」、「雲刷館」以及在陸的台灣人。惟若從相關交流基地「雲參觀」的瀏覽次數判斷，明顯成效不彰，因此實際影響層面與疫情前相比恐怕不大。此外，在「雲交流」等線上活動方面，中共仍積極與台灣青年學子進行相關

<sup>9</sup> 海峽兩岸交流基地的類別，主要分為中華傳統文化、宗教場所、與台灣近代歷史淵源地方、與民國史（抗戰）相關地方和近年新建建設等五大類。詳見〈國台辦介紹海峽兩岸交流基地開展交流活動及新設 4 家基地有關情況〉，中共中央台辦、國務院台辦，2021 年 1 月 13 日，[http://www.gwytb.gov.cn/xwtd/xwfb/wyly/202101/t20210113\\_12316801.htm](http://www.gwytb.gov.cn/xwtd/xwfb/wyly/202101/t20210113_12316801.htm)；〈重傳統文化與民國史遺跡盤點兩岸交流基地現狀〉，《香港 01》，2021 年 1 月 18 日，<https://www.hk01.com/中國觀察/575703/重傳統文化與民國史遺跡-盤點兩岸交流基地現狀>；〈浙江麗水、四川綿陽新設海峽兩岸交流基地〉，《新華網》，2021 年 7 月 12 日，[http://www.xinhuanet.com/2021-07/12/c\\_1127646947.htm](http://www.xinhuanet.com/2021-07/12/c_1127646947.htm)；〈國台辦介紹「九一八」歷史博物館設立海峽兩岸交流基地情況〉中共中央台辦、國務院台辦，2021 年 9 月 15 日，[http://www.gwytb.gov.cn/xwtd/xwfb/wyly/202109/t20210915\\_12378624.htm](http://www.gwytb.gov.cn/xwtd/xwfb/wyly/202109/t20210915_12378624.htm)。

<sup>10</sup> 王嘉州，〈大陸增設海峽兩岸交流基地評述〉，《展望與探索月刊》，第 16 卷第 8 期，2018 年，頁 10。

交流活動，例如 1 月初福建 20 所小學和台北市東園小學、桃園市新街小學等 18 所小學進行「2020 陽光海峽——兩岸少年藝術展」交流活動等。<sup>11</sup>然而，這類的線上交流活動成效除難以評估外，這些活動能否轉化成對中國及中共的認同，其實仍待商榷。但可以肯定的是，中共的對台各項線上工作仍持續進行。

## 二、透過福建作為促進兩岸融合發展的先試區域

中共今年對台工作提及以福建作為推動對台融合發展政策的先試區域。由於福建地理位置離台灣最近，過去以來即為中共對台重要的統戰基地，包括過去在 1980 年代後，中共即將廈門設置為經濟特區，希望能夠吸引台商投資。<sup>12</sup>後續從 1996 年後陸續設立的「海峽兩岸（福州）農業合作試驗區」和「海峽兩岸（漳州）農業合作試驗區」到近年的「海峽西岸經濟區」等規劃，<sup>13</sup>使得福建一直以來為對台工作與統戰上重要的先試區。也因此，雖然中共今年特別提出將福建作為促進兩岸融合發展的先試區域，但並非再次拉高福建的對台統戰地位與重要性，而是延續過去做法。2021 年福建在對台工作的具體落實上，根據 1 月初所公布「福建省臺胞台企同等待遇清單」，分為經濟領域、文教領域、社會領域以及便利措施等共 225 條。主要強調給予台灣人在當地或是自貿區內同等待遇。<sup>14</sup>4 月底時更公布「臺胞來閩入境檢疫『便捷通道』試點工作公告」，一度提供

11 〈浙江麗水、四川綿陽新設海峽兩岸交流基地〉，《新華網》，2021 年 7 月 12 日，[http://www.xinhuanet.com/2021-07/12/c\\_1127646947.htm](http://www.xinhuanet.com/2021-07/12/c_1127646947.htm)。

12 黃昭能，〈福建在建構兩岸關係之角色研究〉，《展望與探索月刊》，第 7 卷第 10 期，2009 年，頁 50。

13 在「海峽兩岸（漳州）農業合作試驗區」後，中共又依序建立了福州、海南島、山東平度、黑龍江及陝西楊凌等處兩岸農業合作試驗區，在 1996 年至 2001 年期間，即有 5,000 多家台灣農企進駐，投資的金額高達 40 億美元。詳見，劉厚連，〈大陸「兩岸農業合作試驗區」對台灣農業發展的影響分析〉，《土地問題研究季刊》，第 5 卷第 3 期，2006 年，頁 39-44。

14 詳見，〈福建公布在閩臺胞台企同等待遇清單〉，福建省台港澳辦，2021 年 1 月 2 日，[http://www.fjtb.gov.cn/news/202101/t20210102\\_12314945.htm](http://www.fjtb.gov.cn/news/202101/t20210102_12314945.htm)；〈福建省公布在閩臺胞台企同等待遇清單〉，《人民網》，2021 年 1 月 2 日，<http://fj.people.com.cn/BIG5/n2/2021/0102/c181466-34507667.html>。

台灣人只要在金門或馬祖連續居住滿 28 天，可以循小三通管道免隔離入境福建。<sup>15</sup> 未來中國大陸其他地區亦會推動相關優惠，給予台灣人同等待遇及地區所謂的「惠台」措施。

### 三、禁止台灣特定水果進口與《農林 22 條》

中共從 2021 年初開始即針對台灣的特定農產品進行政治性的禁止進口，例如因台灣開放美豬，國台辦於 2021 年 1 月 27 日宣布禁止台灣生產或轉運的肉類產品輸入；<sup>16</sup> 2021 年 2 月 26 日，中共海關總署則是在網站公布暫停台灣鳳梨進口的通知。國台辦發言人馬曉光表示，由於海關多次從台灣進口的鳳梨「截獲檢疫性有害生物」，因此自 3 月 1 日起暫停進口。儘管台灣因沒有相關出口生鮮豬肉或是加工肉品至中國大陸，而未引起太多輿論反彈，但 2020 年台灣生鮮鳳梨外銷中國大陸的比例整體占外銷的 91%，出口值 49,878,000 美元，因此引發軒然大波。中共此舉被不少台灣媒體認為是政治決定，<sup>17</sup> 也認為這是中共針對近來兩岸關係僵持的報復行動。但沒隔幾天，中共旋即於 3 月 17 日提出《關於支持台灣同胞台資企業在大陸農業林業領域發展的若干措施》（以下簡稱《農林 22 條》）持續推動惠台與融合發展政策。

從此角度觀之，中共的做法事實上是先製造台灣農民的恐慌，尤其是其產品長期依賴中國大陸市場的台灣農民，然後再提供解決方案以吸引農民赴陸投資。而 9 月 18 日中共海關進一步公布因多次在蓮霧（2020 年整

<sup>15</sup> 雖然後因 5 月台灣疫情爆發而暫停實施「便捷通道」。詳見，繆宗翰，〈福建暫停台人便捷通道 國台辦：因疫情動態管理〉，《中央社》，2021 年 5 月 12 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202105120117.aspx>。

<sup>16</sup> 〈國台辦：大陸嚴禁臺灣地區生產或轉運的肉類產品輸入〉，《新華網》，2021 年 1 月 27 日，[http://www.xinhuanet.com/2021-01/27/c\\_1127032549.htm](http://www.xinhuanet.com/2021-01/27/c_1127032549.htm)。

<sup>17</sup> 〈中國片面暫停進口台灣鳳梨 產地縣市不滿〉，《中央社》，2021 年 2 月 26 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202102260211.aspx>；盧伯華，〈頭條揭密台官員語無倫次 陸禁運鳳梨震撼力強過導彈軍演〉，《中時新聞網》，2021 年 3 月 2 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210302000585-260407?chdtv>；〈中國禁止台灣鳳梨進口 學者：一貫養套殺手法〉，《自由時報》，2021 年 1 月 26 日，<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/3450803>。

年出口比率中國大陸占外銷 95.6%，出口值 18,050,000 美元；香港 3.5%，666,000 美元）與釋迦（中國大陸占 94.8%，出口值 42,453,000 美元；香港 4%，1,779,000 美元）檢驗出大洋臀紋粉蚧，因此自 9 月 20 日起禁止蓮霧與釋迦的進口。<sup>18</sup> 事實上，不論是鳳梨、蓮霧或是釋迦都是台灣「在大陸地區從事投資或技術合作禁止類農業產品項目」（以下簡稱「禁止類項目」）內的項目，因此中共的做法除可以藉機「懲罰」執政黨的兩岸政策並企圖引起農民怨外，某種程度亦是製造政府壓力以就「禁止類項目」進行調整。

除了鳳梨、蓮霧與釋迦外，未來其他長期依賴中國大陸市場的農產品還包括柚子（2020 年整年出口比率中國大陸占外銷 69.9%，出口值 4,892,000 美元；香港 20%，1,398,000 美元）、芒果（中國大陸占 30.1%，出口值 7,846,000 美元；香港占 28.5%，7,440,000 美元）、石斑魚（中國大陸占 75.7%，30,858,000 美元；香港占 24.1%，9,800,000 美元）等不少產品仍可能會隨中共未來的政治決定而受到影響（其中以在「禁止類項目」裡的芒果可能性較大）。因此，《農林 22 條》對依賴中國市場的台灣業者而言，將可能會進一步影響政府對於修正「禁止類項目」的態度，進而達成中國大陸之目的。事實上，《農林 22 條》和過去兩岸農業園區政策相比，政策精神上並無太多差異。<sup>19</sup> 加上，目前全球受到新冠肺炎疫情後續影響，不確定因素甚多，因此評估短期內中共恐無法藉由《農林 22 條》吸引太多台灣人赴陸投資或就業。

#### 四、中共持續對台擾亂與抨擊

中共 2021 年針對疫苗及台灣疫情等議題上，持續對台進行操作與打壓。對於台灣持續受到國際聲援，例如支持台灣參與世界衛生大會、美日

<sup>18</sup> 相關數據整理自行政院農業委員會貿易統計表資料庫。<https://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/trade/TradeReport.aspx>。

<sup>19</sup> 吳佳勳，〈談中國大陸「農林 22 條措施」〉，《兩岸經貿月刊》，第 353 期，2021 年，頁 4-7。

等國的友台行動如捐贈疫苗等事，中共除大力批評台灣「以疫謀獨」並持續打壓我參與世界衛生大會外，外交部於 2021 年 2 月 4 日宣布在南美洲國家蓋亞那設立台灣辦公室不到一天，中共隨即成功施壓蓋亞那並提供 2 萬劑疫苗，以補償取消與我設立辦公室之協議。<sup>20</sup> 其他政治攻防亦多圍繞在疫情相關議題，包括提供台灣人赴陸施打疫苗、暗中防止台灣取得國際疫苗以及台灣 5 月疫情延燒時提出捐贈疫苗等操作。<sup>21</sup> 透過官方表態願意提供台灣協助的同時，並持續在網路上進行輿論操作，其目的在於造成台灣內部混亂、民眾對政府處置之不信任及加重政治對立情況。

此外，國台辦亦持續加強力道批評台灣所謂的「台獨」作為或政府官員相關發言，次數除十分頻繁外，用字遣詞亦十分強烈。例如蔡總統於 10 月 10 日國慶演說所提出的「四個堅持」，<sup>22</sup> 受到國台辦的強烈批評，國台辦發言人馬曉光並批評蔡總統所提到的堅持中華民國與中華人民共和國互不隸屬「就是赤裸裸地販賣『兩國論』」。<sup>23</sup> 國台辦在其官方網站新聞發布所公布之涉台要聞，2020 年 12 月 1 日至 10 月 29 日，共發布 258 則要聞，扣除政策介紹與辯護、慰問與有關現況等 76 則（29.5%）要聞外，其餘 182 則（70.5%）皆為負面抨擊與警告。其中，特別針對「民進黨」攻訐與批評的有 105 則（40.7%）、針對美國與日本的警告與敦促則

20 〈2 萬劑疫苗打掉台灣辦公室？前外交官：蓋亞那選擇相信中國才是不幸〉，《自由時報》，2021 年 2 月 5 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3433451>；〈【更新】甫終止台辦公室協議 蓋亞那外長宣布受贈 2 萬劑中國新冠疫苗〉，《公視新聞網》，2021 年 2 月 5 日，<https://news.pts.org.tw/article/512093>。

21 〈國台辦新聞發布會輯錄（2021-06-16）〉，中共中央台辦、國務院台辦，2021 年 6 月 16 日，[http://www.gwytb.gov.cn/xwtd/xwfb/xwfbh/202106/t20210616\\_12359721.htm](http://www.gwytb.gov.cn/xwtd/xwfb/xwfbh/202106/t20210616_12359721.htm)；呂嘉鴻，〈台灣疫情：中國大陸稱願意提供疫苗抗疫 台陸委會回應稱「統戰手段」〉，《自由時報》，2021 年 5 月 27 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-57264880>；林育立，〈德議員證實中國阻台買 BNT 疫苗 犧牲台灣人民健康〉，《中央社》，2021 年 7 月 15 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202107150301.aspx>。

22 四個堅持包括，「堅持自由民主的憲政體制，堅持中華民國與中華人民共和國互不隸屬，堅持主權不容侵犯併吞，堅持中華民國台灣的前途，必須遵循全體台灣人民的意志」。詳見，葉素萍，〈蔡總統國慶談四個堅持 兩岸互不隸屬、主權不容侵犯〉，《中央社》，2021 年 10 月 10 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202110100210.aspx>。

23 〈國台辦：所謂兩岸「互不隸屬」就是赤裸裸地販賣「兩國論」〉，中共中央台辦、國務院台辦，2021 年 10 月 13 日，[http://www.gwytb.gov.cn/xwtd/xwfb/wyly/202110/t20211013\\_12384230.htm](http://www.gwytb.gov.cn/xwtd/xwfb/wyly/202110/t20211013_12384230.htm)。

分別為 33 則（12.8%）及 6 則（2.3%）。<sup>24</sup> 國台辦的相關新聞發布已淪為專門對台恐嚇與警告的主要管道。

## 肆、強化軍事意涵的共機擾台

解放軍在 2021 年持續頻繁地飛入台灣防空識別區（Air Defense Identification Zone, ADIZ），並已為常態化。其中，共機幾次雙位數架次飛入台灣西南空域防空識別區（如表 2-1），受到台灣各界注目。過去兩年，中共常藉由特定政治事件，派遣共機飛入台海周邊海域，合理化其進入台灣的防空識別區，並藉由共機及相關軍演對台進行軍事恫嚇。中共在 2021 年仍藉由特定政治事件對台提出警告，例如，6 月 15 日共機 28 架次飛入台灣 ADIZ 被認為與「七大工業國集團（G7）領袖峰會聯合公報」首次提到台灣海峽和平穩定的重要性有關。<sup>25</sup> 儘管 10 月 1 日至 4 日共 149 架次共機擾台，其政治因素大於軍事訓練目的，但今年其他的共機擾台事件，中共藉此擴張區域範圍勢力、強化作戰能力訓練與作戰準備的比重比對台軍事威嚇的成分更高。中共以軍事威嚇之名行實戰訓練之實的情況較過去更為明顯。

中共 2021 年的共機擾台，除了透過常態化的方式企圖擴張其勢力範圍外，其多架次入侵台灣的防空識別區並未像 2020 年般有重大政治事件發生的情況，反而有幾次跟美軍或是中華民國國軍在周邊區域的活動與演習相關。中共持續以遏制「台獨」、「外部勢力」等理由作為藉口進行回應，例如解放軍發言人吳謙針對 1 月 23 日及 24 日共機擾台表示，解放軍的軍事活動「是針對當前台海安全形勢和維護國家主權安全需要採取的必要行動，是對外部勢力干涉和『台獨』勢力挑釁的嚴正回應……玩火者必

<sup>24</sup> 作者統計自國台辦官方網站內新聞發布之要聞。

<sup>25</sup> 呂佳蓉，〈G7 公報首提台海後 28 架共機擾台 北京：遏止台獨〉，《聯合新聞網》，2021 年 6 月 16 日，<https://udn.com/news/story/7331/5536270>；鍾佑貞，〈G7 提台海和平後 28 架共機擾台創新高 學者：安撫鷹派〉，《中央社》，2021 年 6 月 15 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202106150307.aspx>。

自焚，『台獨』就意味著戰爭」。<sup>26</sup> 國台辦發言人馬曉光針對 4 月 12 日共機 25 架次飛入台灣西南空域 ADIZ 後表示，解放軍的相關行動所釋放的訊號就是其遏制「台獨」的決心。<sup>27</sup> 解放軍發言人任國強亦針對 6 月 24 日共機進入台灣 ADIZ 表示，「台灣是中國不可分割的一部分……解放軍出動多型飛機在台海地區組織演訓活動，是對當前台海安全形勢和維護國家主權需要採取的必要行動。解放軍將堅決履行維護國家主權和領土完整、保衛國家安全的神聖職責」。<sup>28</sup> 事實上，這三次共機多架次飛至台灣西南空域，亦被不少專家認為是針對美軍的航艦戰鬥群入南海所做的挑釁行為或是模擬對美作戰之相關演練。<sup>29</sup>

解放軍持續透過不同機型與方式對台灣進行測試與干擾，亦曾在 4 月及 5 月傳出可能派出無人機或是武裝直升機「掠海飛行」以測試台灣雷達偵監範圍之傳聞。<sup>30</sup> 此外，關於 8 月 17 日解放軍 11 架次飛入台灣西南防空識別區，東部戰區發言人施毅表示，相關實兵演練是為檢驗戰區部隊一體化聯合作戰能力，並進一步就美台勾連挑釁與「台獨」提出警告。<sup>31</sup> 然而，這次事件亦傳出其中一架運-8 飛入台灣公告的「R-12 靶區」，企圖干擾台灣國軍的相關演習訓練活動。加上，解放軍以常態化飛入台灣西南空域 ADIZ，不論是在該區域對國軍的測試、實戰化訓練，或是對各國在

26 〈2021 年 1 月國防部例行記者會文字實錄〉，中華人民共和國國防部，2021 年 1 月 28 日，[http://www.mod.gov.cn/big5/jzhzt/2021-01/28/content\\_4878227.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/jzhzt/2021-01/28/content_4878227.htm)。

27 〈國台辦新聞發布會輯錄(2021-04-14)〉，中共中央台辦、國務院台辦，2021 年 4 月 14 日，[http://www.gwytb.gov.cn/xwdt/xwfb/xwfbh/202104/t20210414\\_12345433.htm](http://www.gwytb.gov.cn/xwdt/xwfb/xwfbh/202104/t20210414_12345433.htm)。

28 〈2021 年 6 月國防部例行記者會文字實錄〉，中華人民共和國國防部，2021 年 6 月 24 日，[http://www.mod.gov.cn/info/2021-06/24/content\\_4888067.htm](http://www.mod.gov.cn/info/2021-06/24/content_4888067.htm)。

29 林彥臣，〈28 架共機擾台「還有 3 艘軍艦」在背後！專家分析真實目的〉，《ETtoday 新聞雲》，2021 年 6 月 15 日，<https://www.ettoday.net/news/20210617/2008483.htm>；游凱翔，〈共機擾台架數創新高 學者：模擬攻擊美國航艦〉，《中央社》，2021 年 4 月 12 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202104120316.aspx>；楊明珠，〈日媒：共機擾台 意在恫嚇台灣海外美國航艦〉，《中央社》，2021 年 1 月 30 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202101300004.aspx>。

30 蔡宗憲，〈共機襲擾高度創新低「30 公尺」 可能針對西南空域找雷達死角〉，《自由時報》，2021 年 4 月 26 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3511664>。

31 繆宗翰、沈朋達，〈共軍東部戰區海空演練 國防部：充分掌握因應〉，《中央社》，2021 年 8 月 17 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202108170121.aspx>；王炯華，〈共機嚴重挑釁！運 8 型機首度穿越我公告靶區 11 架次共機干擾國軍演習〉，《蘋果新聞網》，2021 年 8 月 17 日，<https://tw.appledaily.com/politics/20210817/O35E3BJGOVE6PFRURJBQQ3HJA/>。

該地區軍事活動的監偵都有十足的進展，也使得解放軍短短一年即不斷地將其勢力範圍延伸至台灣西南空域 ADIZ。

9 月 23 日 24 架共機入侵西南空域防空識別區以及 10 月 1 日至 4 日的 149 架次共機密集擾台，中共藉由提升緊張局勢，以企圖獲取美方可能讓步的目的濃厚。<sup>32</sup> 但即使如此，亦有其軍事訓練以及作戰準備的成分，包括 9 月 23 日共機以混編方式通常是為了進行打擊演練，學者研判有可能與佳冬演練有關，代表中共的打擊對象不會只有機場，也包括國道省道；<sup>33</sup> 10 月 4 天 149 架次的共機擾台，被認為是在演練共機日夜輪流出擊能力、不同部隊如轟炸機與預警機的聯合作戰能力，並透過不同機種編隊形成既能夠攻台亦能對美的打擊機群。<sup>34</sup>

中共在 2020 年十九屆五中全會提出「2027 建軍百年奮鬥目標」後，解放軍強調「要求加快機械化信息化智能化融合發展」、「要求加快軍事理論現代化、軍隊組織型態現代化、軍事人員現代化、武器裝備現代化」、「要求堅持質量第一、效益優先」以及「要求促進國防實力和經濟實力同步提升」。<sup>35</sup> 因此，解放軍不論是在實戰化訓練、科技發展或是演練新的戰術戰法，其目的都是為了強化其軍力並拉近與美軍的距離。過去兩年中共頻繁的對台恫嚇，已造成其效果的邊際效益遞減。加上解放軍近年加強在台海周邊各項訓練與軍事活動，使得現在中共對台的軍事威嚇，更像是為其軍事勢力擴張及未來可能的軍事衝突進行準備。<sup>36</sup>

32 相關內容，可參考，洪子傑，〈簡評近期中共處理兩岸關係的戰略思考〉，《國防安全雙週報》，第 40 期，2020 年 10 月，頁 11-15。

33 游凱翔，〈19 架共機擾台 學者：侵東南空域為阻美軍巴士海峽活動〉，《中央社》，2021 年 9 月 23 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202109230265.aspx>。

34 游凱翔，〈共機日夜擾台架次連兩天創高 學者：秀出擊能力施壓台美〉，《中央社》，2021 年 10 月 3 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202110030079.aspx>。

35 〈國防部：奮力推進強軍事業 確保實現建軍百年奮鬥目標〉，中國國防部網站，2020 年 11 月 26 日，[http://www.mod.gov.cn/big5/info/2020-11/26/content\\_4874680.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/info/2020-11/26/content_4874680.htm)。

36 有關共機擾台詳細分析，請參考本報告第五章，歐錫富，〈中國軍機出海模式演變〉，收錄於李冠成、洪銘德主編，《2021 中共政軍發展評估報告》（台北：財團法人國防安全研究院，2021 年）。

表 2-1 2021 年解放軍多架次入侵台灣西南空域

日期	架次	型號
1 月 23 日	13 架次	運 -8 反潛機 1 架次 (One Y-8 ASW)、轟 -6K 機 8 架次 (Eight H-6K)、殲 -16 機 4 架次 (Four J-16)。
1 月 24 日	15 架次	運 8 反潛機 2 架次 (Two Y-8 ASW)、蘇愷 -30 機 2 架次 (Two SU-30)、殲 -16 機 4 架次 (Four J-16)、殲 -10 機 6 架次 (Six J-10)、運 8 技偵機 1 架次 (One Y-8 RECCE)。
3 月 26 日	20 架次	運 -8 反潛機 2 架次 (Two Y-8 ASW)、空警 -500 機 1 架次 (One KJ-500 AEW&C)、轟 -6K 機 4 架次 (Four H-6K)、殲 -16 機 10 架次 (Ten J-16)、殲 -10 機 2 架次 (Two J-10)、運 -8 技偵機 1 架次 (One Y-8 RECCE)。
3 月 29 日	10 架次	空警 -500 機 1 架次 (One KJ-500 AEW&C)、運 -8 反潛機 1 架次 (One Y-8 ASW)、殲 -16 機 4 架次 (Four J-16)、殲 -10 機 4 架次 (Four J-10)。
4 月 5 日	10 架次	運 -8 反潛機 1 架次 (One Y-8 ASW)、空警 -500 機 1 架次 (One KJ-500 AEW&C)、殲 -16 機 4 架次 (Four J-16)、殲 -10 機 4 架次 (Four J-10)。
4 月 7 日	15 架次	殲 -10 機 8 架次 (Eight J-10)、殲 -16 機 4 架次 (Four J-16)、運 -8 反潛機 1 架次 (One Y-8 ASW)、空警 -500 機 2 架次 (Two KJ-500 AEW&C)。
4 月 12 日	25 架次	運 -8 反潛機 2 架次 (Two Y-8 ASW)、空警 -500 機 1 架次 (One KJ-500 AEW&C)、殲 -10 機 4 架次 (Four J-10)、殲 -16 機 14 架次 (Fourteen J-16)、轟 -6K 機 4 架次 (Four H-6K)。
6 月 15 日	28 架次	運 -8 反潛機 1 架次 (One Y-8 ASW)、轟 -6 機 4 架次 (Four H-6)、運 -8 遠干機 1 架次 (One Y-8 EW)、空警 500 機 2 架次 (Two KJ-500 AEW&C)、殲 -16 機 14 架次 (Fourteen J-16)、殲 -11 機 6 架次 (Six J-11)。
8 月 17 日	11 架次	運 -8 反潛機 1 架次 (One Y-8 ASW)、運 -8 遠干機 1 架次 (One Y-8 EW)、空警 -500 機 1 架次 (One KJ-500 AEW&C)、殲 -16 機 6 架次 (Six J-16)、轟 -6K 機 2 架次 (Two H-6K)。
9 月 5 日	19 架次	運 -8 反潛機 1 架次 (One Y-8 ASW)、轟 -6 機 4 架次 (Four H-6)、殲 -16 機 10 架次 (Ten J-16)、蘇愷 -30 機 4 架次 (Four SU-30)。
9 月 17 日	10 架次	運 -8 反潛機 1 架次 (One Y-8 ASW)、運 -8 技偵機 1 架次 (One Y-8 RECCE)、殲 -11 機 2 架次 (Two J-11)、殲 -16 機 6 架次 (Six J-16)。
9 月 23 日	24 架次	一天兩次，第一次：殲 -16 機 12 架次 (Twelve J-16)、運 -8 反潛機 2 架次 (Two Y-8 ASW)、轟 -6 機 2 架次 (Two H-6)、運 -8 遠干機 1 架次 (One Y-8 EW)、殲 -11 機 2 架次 (Two J-11)。第二次：殲 -16 機 2 架次 (Two J-16)、空警 -500 機 1 架次 (One KJ-500 AEW&C)、殲 -11 機 2 架次 (Two J-11)。

表 2-1 2021 年解放軍多架次入侵台灣西南空域 (續)

日期	架次	型號
10 月 1 日	38 架次	一天兩次，第一次：殲-16 機共 10 架次 (Ten J-16)、轟-6 機 2 架次 (Two H-6)、空警-500 機 1 架次 (One KJ-500)。第二次：殲-16 機 18 架次 (Eighteen J-16)、蘇愷-30 機 4 架次 (Four SU-30)、轟-6 機 2 架次 (Two H-6)、運-8 反潛機 1 架次 (One Y-8 ASW)。
10 月 2 日	39 架次	一天兩次，第一次：殲-16 機 12 架次 (Twelve J-16)、蘇愷-30 機 6 架次 (Six SU-30)、空警-500 機 1 架次 (One KJ-500 AEW&C)。第二次：殲-16 機 14 架次 (Fourteen J-16)、蘇愷-30 機 4 架次 (Four SU-30)、運-8 反潛機 2 架次 (Two Y-8 ASW)。
10 月 3 日	16 架次	殲-16 機 8 架次 (Eight J-16)、蘇愷-30 機 4 架次 (Four SU-30)、運-8 反潛機 2 架次 (Two Y-8 ASW)、空警-500 機 2 架次 (Two KJ-500 AEW&C)。
10 月 4 日	56 架次	一天兩次，第一次：殲-16 機 4 架次 (Four J-16)。第二次：殲-16 機 34 架次 (Thirty four J-16)、蘇愷-30 機 2 架次 (Two SU-30)、運-8 反潛機 2 架次 (Two Y-8 ASW)、空警-500 機 2 架次 (Two KJ-500 AEW&C)、轟-6 機 12 架次 (Twelve H-6)。

說明：僅統計 10 架次以上之資料，統計至 2021 年 10 月 29 日。

資料來源：作者整理自中華民國國防部網站。

## 伍、小結

近年中共對台政策之作為，一個很重要的特點在於蔡英文總統上任以後，中共的各項對台工作不考慮雙邊關係與互動情況，改以中共單方面的作為為主，包括對台的各項「讓利」政策與指責警告。若一併考慮中共近年外交上戰狼式的發言，則可以察覺，中共對外相關發言與轉化為對內宣傳成分比重較過去大幅增加，即透過對外強硬的方式來強化對內宣傳。這樣的方式目前在中共內部不同機關似乎也引起了討論，例如中共國防部不滿外交部的話語風格。<sup>37</sup> 兩岸其實亦有類似的情況。不論是罔顧兩岸實際

<sup>37</sup> 詳見 Chan, Minnie, "Wolf vs Panda: is China at a Crossroads Over How to Spread its Global Message?" *South China Morning Post*, August 8, 2021, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3144269/wolf-vs-panda-china-crossroads-over-how-spread-its-global>。

情況單方面提出對台各項政策，或是國台辦與中共外交部涉台論述之強硬態度的頻繁程度，亦使得中共對台工作中，對內宣傳、操作民族主義的成分較過去來得更重。<sup>38</sup>

整體而言，2021 年中共對台政策與工作雖然主旋律不變，但除強化統一決心與增加警告「台獨」之論述外，政策上則持續地對台推動融合發展政策並加強兩岸線上交流。同時，中共亦持續透過資訊戰、假訊息及認知作戰在疫苗、政府內部治理及疫情等議題上進行操作，目的在造成人民對政府作為之不信任，並且增加內部政治矛盾。在政治上，中共除防止台灣取得疫苗、禁止鳳梨、蓮霧與釋迦進口以及進行外交打壓等事件以施壓與擾亂中華民國政府施政外，並加大力道抨擊力道。在軍事上，解放軍對台軍事威嚇雖仍持續，但對解放軍而言，更重要的是藉由在台海周邊的軍事活動擴展勢力範圍以及強化自身戰力，以軍事威嚇之名行實戰訓練之實的成分增加。這都讓今年中共對台政策與作為所展現出來的結果更具有侵略性與敵意，也抹消了其融合發展政策所欲展現的統戰效果。

（本文定稿日期：2021 年 10 月 30 日）

<sup>38</sup> 有關國台辦與外交部論述之詳細內容，詳見本報告第三章，龔祥生，〈中共對台部門分工及策略：以國台辦及外交部為例〉，收錄於李冠成、洪銘德主編，《2021 中共政軍發展評估報告》（台北：財團法人國防安全研究院，2021 年）。