

### 壹、前言

習近平在 2019 年 1 月 2 日告台灣同胞書 40 周年紀念講話上，提出所謂的「習五條」並修正其對台政策，包括「一國兩制台灣方案」等原則。<sup>1</sup>然而，由於中國在 2019 年除了面臨中美貿易戰、香港反送中事件外，因下半年適逢台灣總統選舉的造勢期，使得中國對台作為較低調，僅透過持續性的統戰作為及提出對台《26 條措施》延續習近平對台政策。而 2020 年中共面臨到許多國內問題及國際壓力，在其國內除了面臨新冠肺炎疫情的爆發、復工復產、洪災、糧食安全等問題外，在國際上則因隱匿疫情、實施香港國安法、竊取外國技術疑慮等事，使得西方國家對中國的威脅更加警覺。原本關注程度應下滑的兩岸關係，受到美中關係持續惡化以及台美關係持續的升溫影響，而使中共需要同時間處理的多項重要問題。在這樣的情況下，中共藉由解放軍加大對台的軍事威嚇力道，<sup>2</sup>除塑造兩岸可能開戰氛圍，看似亦影響中國對台政策及作為。在今年眾多事件之中，該如何解讀中共對台政策？中共對台政策是否有根本的改變或修正，為本文所關注之重點。在中共的「一個中國」原則下，「習五條」作為政策指導

\* 洪子傑，國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員，負責本章第貳節、第參節及第伍節；龔祥生，中共政軍與作戰概念研究所助理研究員，負責本章第肆節撰寫；兩人共同執筆前言及小結。

1 習五條包括一、攜手推動民族復興，實現和平統一目標；二、探索「兩制」台灣方案，豐富和平統一實踐；三、堅持一個中國原則，維護和平統一前景；四、深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎；五、實現同胞心靈契合，增進和平統一認同。詳見，〈《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念會在京隆重舉行習近平出席紀念會並發表重要講話〉，《新華網》，2019 年 1 月 2 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2019-01/02/c\\_1123937723.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-01/02/c_1123937723.htm)。

2 截至 2020 年 10 月 7 日為止，共有 1710 架次共機、1029 艘次共軍船艦，侵擾台灣防空識別區（ADIZ）的共機有 1710 架次、1029 艘次共軍船艦，其中有 217 架次共機侵入台灣西南空域的防空識別區，另有 49 架次共機逾越台海中心線，數目為 30 年以來的最高次數。詳見，〈嚴德發：49 架次共機逾越台海中心線 30 年來最多〉，《中央社》，2020 年 10 月 7 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202010070130.aspx>。

綱領，持續推動對台的相關措施及作為。因此本文在結構上先就「習五條」與 2020 年中共對台的政策進行討論，檢視上層原理原則有無鬆動及調整的跡象。其次則針對 2020 年中共對台作為進行審視，討論中共對台措施的調整與變化後，再以 2020 年來兩岸政治紛爭事件作為個案分析，最後再引入美國因素，觀察其對於兩岸關係的影響。

## 貳、近期中共對台政策

### 一、中共對台政策維持「習五條」下的基本原則

在習近平提出「習五條」後，儘管 2020 年歷經幾次爭議，但中國對台政策的相關論述至今不變。中共 2019 年 10 月底公布的「十九屆四中全會」公報中，敘明中共對台政策立場，即「要堅定推進祖國和平統一進程，完善促進兩岸交流合作、深化兩岸融合發展、保障台灣同胞福祉的制度安排和政策措施，團結廣大台灣同胞共同反對『台獨』、促進統一」。而四中全會後所公布的《中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》中，亦將「習五條」內涵放入中共中央的重要決定中，進一步體現「習五條」的政策指導定位。隨著美中關係持續惡化、台美關係升溫及兩岸關係停滯，解放軍開始加大力度擾台，在政治上也因為 2020 年兩會期間所發布的政協工作報告和政府工作報告與過往用詞有異，而受到關注。在政協工作報告中，汪洋就涉台部分僅提及「深化同台灣島內有關黨派團體、社會組織、各界人士交流交往」，減少兩岸相關內容。在政府工作報告的部分，有關台灣部分則與往年有兩點差異，包括李克強口頭報告時未提及「九二共識」及「和平統一」。<sup>3</sup> 加上當時解放軍已 8 次在台海周邊進行遠海長航或擾台，

<sup>3</sup> 有關涉台部分內容：「我們要堅持對台工作大政方針，堅持一個中國原則，在「九二共識」基礎上推動兩岸關係和平發展。堅決反對和遏制「台獨」分裂行徑。完善促進兩岸交流合作、深化兩岸融合發展、保障台灣同胞福祉的制度安排和政策措施，團結廣大台灣同胞共同反對「台獨」、促進統一，我們一定能開創民族復興的美好未來」。詳見，〈政府工作報告 2020 年 5 月 22 日在第十三屆全國人民代表大會第三次會議上〉，《中國政府網》，2020 年 5 月 29 日，[http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content\\_5517495.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5517495.htm)。

因此被部分媒體解讀為警告意味濃厚，並認為是在替兩岸可能的武力衝突進行預告。<sup>4</sup>但事實上，後續中國中央電視台針對兩會未提九二共識或是和平統一等字詞，強調純屬文字壓縮需要。且中共高層後續相關發言基本上仍維持一貫的立場與原則，例如全國人民代表大會常務委員會委員長栗戰書在 5 月 29 日《反分裂國家法》15 周年座談會時的講話仍重申「習五條」對台工作的指導地位，並強調「堅定推進祖國和平統一」、「堅持一國兩制」、「堅持體現一個中國原則的『九二共識』」；<sup>5</sup>全國政協主席汪洋在 9 月 27 日出席中共建政 71 週年港澳台僑招待會時也強調在「九二共識」的基礎上展開對話溝通。<sup>6</sup>

## 二、中共仍遵循「習五條」的指導向下開展對台工作

新冠肺炎疫情爆發後，兩岸除因包機協商運載滯留中國大陸台人、陸生事件而使中共不滿並暫停 2020 年陸生赴台升學就讀試點工作外，中共仍持續推動各項所謂惠台措施及其相關工作。其中，受到今年新冠肺炎爆發所影響，對台工作重點圍繞在協助台商後續的復工復產及投資。

在復工復產方面，一開始針對疫情影響相對較小的地區，國台辦與各地台辦主要工作在於協助台企有序復工復產並進行相關宣傳，例如福建、江蘇等省分 2 月即推出相關方案協助台商復工復產，包括福建省台港澳辦聯合中國進出口銀行制定《關於政策性金融支援疫情期間福建省重點台資企業穩定生產工作方案》、江蘇省台商適用該省所公布的《50 條措施》及

4 〈【兩會 2020】無「九二」沒「和平」 中共對台釋放三訊號〉，《香港 01》，2020 年 5 月 24 日，<https://www.hk01.com/觀察分析/476745/兩會2020無-九二-沒-和平-中共對台釋放三訊號>。

5 〈栗戰書在《反分裂國家法》實施 15 周年座談會上的講話〉，《新華網》，2020 年 5 月 29 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0529/c64094-31729251.html>。

6 〈全國政協辦公廳中共中央統戰部國務院僑辦國務院港澳辦國務院台辦中國僑聯聯合舉行國慶招待會汪洋致辭〉，《新華網》，2020 年 9 月 27 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-09/27/c\\_1126549411.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-09/27/c_1126549411.htm)。

《22 條措施》。<sup>7</sup> 而後隨著疫情趨緩，國家發展改革委與國台辦等部門於 5 月 15 日發布的《關於應對疫情統籌做好支持台資企業發展和推進台資項目有關工作的通知》（以下簡稱《11 條措施》），分別就協助台商復工復產、鼓勵台商投資、支援台商拓展外貿及內需市場管道等措施吸引台商。

其他對台政策部分，國台辦在 2020 年 3 月 31 日發布新聞稿，公布《關於做好普通高校保送錄取有關優秀華僑和港澳臺學生（運動員）的通知》。<sup>8</sup> 其內涵及精神一是延續對台《31 條措施》及《26 條措施》。之後，《26 條措施》在各地的相關施行細則亦持續出台，包括 2020 年 4 月廈門公布《進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施實施細則》、5 月浙江溫州及北京分別就《26 條措施》公布實施指南。<sup>9</sup>

最後在兩岸交流活動上，主要受到疫情影響紛紛取消或是縮減規模，但包括台北上海城市論壇、第四屆海峽兩岸中山論壇以及第十二屆海峽論壇等較具指標性的交流活動仍然藉由實體與視訊會議搭配進行。2020 年年底，相關交流活動又有復甦的跡象，包括 11 月 1 日至 4 日的三亞台商峰會、11 月 1 日至 4 日的第十六屆桂台經貿文化合作論壇、11 月 3 日開始的浙江台灣合作週、11 月 8 日至 11 日的海峽兩岸機械產業博覽會，以及 12 月 9 日的兩岸企業家峰會等。整體而言，中共對台主要工作及政策，在針對台灣民間交往、經貿往來的部分仍遵循「習五條」的指導原則，就深化兩岸融合發展持續進行相關工作。

7 即《關於應對新型冠狀病毒肺炎疫情影响推動經濟循環暢通和穩定持續發展的若干政策措施》以及《關於支援中小企業緩解新型冠狀病毒肺炎疫情影响保持平穩健康發展的政策措施》；〈福建、江蘇、山東積極協助台企復工復產〉，《新華網》，2020 年 2 月 18 日，[http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202002/t20200218\\_12244735.htm](http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202002/t20200218_12244735.htm)。

8 〈國臺辦介紹大陸高校保送錄取優秀台灣學生和運動員的最新政策規定〉，《新華網》，2020 年 3 月 31 日，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/tw/2020-03/31/c\\_1125795841.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/tw/2020-03/31/c_1125795841.htm)。

9 〈廈門推出惠台「26 條」實施細則〉，《人民網》，2020 年 4 月 21 日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0421/c1004-31681443.html>；〈浙江省貫徹《關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》實施指南〉，《中國台灣網》，2020 年 5 月 18 日，[http://www.taiwan.cn/local/zhejiang/zt/202005/t20200518\\_12275273.htm](http://www.taiwan.cn/local/zhejiang/zt/202005/t20200518_12275273.htm)；〈北京發布「26 條措施」實施指南促進京台經濟文化交流合作〉，《人民網》，2020 年 8 月 20 日，<http://tw.people.com.cn/n1/2020/0820/c14657-31829540.html>。

## 參、中共對台政策作為的調整與變化

### 一、中共增加反台獨之論述比重

儘管 2020 年中共對台政策的原則與立場不變，但受到兩岸政治爭議及多起台美關係升溫的相關事件所影響，中共在對台作為上進行部分調整，主要體現在對台論述中反台獨言論力道與頻率的增強，以及軍事威嚇次數和強度的增加。

在反台獨論述比重調整部分，今年首次在中央層級舉辦《反分裂國家法》15 周年座談會突顯出中共強化反獨論述的做法。栗戰書在該會的談話雖然重申「習五條」下的對台政策，但是講話內容其實著重在反台獨內容上。栗戰書除呼籲兩岸同胞共同反台獨外，更以《反分裂國家法》中對台動武依據的第 8 條警告，「如果『台獨』分裂勢力一意孤行甚至鋌而走險，我們將按照《反分裂國家法》有關規定，採取一切必要手段，堅決粉碎『台獨』分裂圖謀」。<sup>10</sup> 由於不放棄武力犯台與「習五條」亦無違背，因此中共藉增加反台獨言論力道，以防止台美關係跨越中共紅線。其他包括國台辦主任劉結一、朱鳳蓮或是中國國防部發言人任國強及譚克非，亦常針對相關事件加強反對台獨之言論。除此之外，今年相關發言人亦常提及「外部勢力干涉」，例如 2020 年 9 月 9、10 及 13 日共機進入台灣西南空域的防空識別區時，國台辦發言人馬曉光即強調「解放軍的行動是針對外部勢力干涉和台獨分裂活動」，對台、美皆表示不滿。

另外，前述兩會所發布的政府工作報告雖然涉及對台內容的原則不變，但是訊息發布過程中亦透過媒體產生威嚇效果，傳達中共可能隨時調整對台政策的意象。這些反台獨言論的增加，其目的除有對內宣傳、對美表達不滿及對民進黨政府警告的意味外，配合在台海周邊的軍事活動，中共亦在傳遞對台政策並非一成不變，未來可能會有所改變的訊號。

<sup>10</sup> 〈栗戰書在《反分裂國家法》實施 15 周年座談會上的講話〉，《新華網》，2020 年 5 月 29 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0529/c64094-31729251.html>。

## 二、中共增加對台軍事恫嚇力道

在軍事威嚇次數及強度增加的部分，解放軍 2020 年在台海周邊活動頻繁，其目的主要包括遠海長航訓練、強調解放軍不受疫情影響、因應美軍軍機在區域內的軍事活動、針對台美關係及對台警告等。<sup>11</sup> 以中共對台軍事威嚇來看，主要透過共機擾台、周邊區域舉行聯合演習以及解放軍的兩棲實戰化演練等方式進行（有關中共對台軍事威嚇詳細內容，詳見第五章）。

上述演訓中，由於共機不論是入侵台灣的防空識別區、越過海峽中線或是在台周邊空域進行遠海長航，相關路線規劃不需要長時間規劃，比在台灣周邊進行實戰化演練更能夠即時反映時事，因此中共今年遇到兩岸及台美相關的偶發事件時，皆以共機擾台作為第一步的因應方式，後續再以軍事演習及實彈射擊加重威嚇。其中，今（2020）年共機幾次頻繁的擾台，與台灣國際友人來訪或台美關係升溫的重要事件有直接關係，例如 2 月 2 日至 10 日時任副總統當選人賴清德赴美期間，解放軍在 2 月 9 日、10 日連兩日派機擾台，10 日共機並一度越過海峽中線；6 月 9 日美軍 C-40A 行政運輸機罕見飛越台灣後，國台辦發言人朱鳳蓮及中共解放軍發言人任國強皆表示強烈不滿，解放軍並於之後的 18 天內 9 天密集的入侵台灣西南防空識別區；<sup>12</sup> 美國衛生部長阿札爾（Alex Azar II）8 月 9 日抵台後，10 日共機殲 11、殲 10 型機，陸續短暫逾越海峽中線；8 月底 9 月初捷克參議院議長維特齊（Miloš Vystrčil）率團訪台期間，共機於 8 月 30 日、31 日及 9 月 3 日派機擾台，並傳出曾距捷克團專機不到 80 公里；<sup>13</sup>

<sup>11</sup> 洪子傑，〈2020 年上半年解放軍台海周邊動態觀察〉，《國防安全雙週報》，第 6 期（2020 年 7 月），頁 9-17。

<sup>12</sup> 詳見〈國臺辦：美軍機飛越台灣是一起非法行徑和嚴重挑釁事件〉，《新華網》，2020 年 6 月 11 日，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/tw/2020-06/11/c\\_1126102831.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/tw/2020-06/11/c_1126102831.htm)；〈國防部新聞發言人就美軍機穿航台灣島答記者問〉，《新華網》，2020 年 6 月 16 日，[http://m.xinhuanet.com/mil/2020-06/16/c\\_1210662533.htm](http://m.xinhuanet.com/mil/2020-06/16/c_1210662533.htm)。

美國國務院次卿柯拉克（Keith Krach）於 9 月 17 日至 19 日訪台期間，共機在 18 日及 19 日分別以 18 架及 19 架軍機分批飛越海峽中線及台灣西南防空識別區。<sup>14</sup>

今年中共透過增加對台的軍事威嚇，持續對台施加壓力以回應升溫的台美關係及台灣與其他國家關係的提升。從台灣民眾及社會的角度來看，或許認為中共對台政策已出現變化，也使得中共對台軍事威嚇格外受到注目，解放軍相關的軍事活動儼然成為今年中共對台的另一項主軸。然而，中共對台政策仍維持過去立場，只是手段更為強硬。尤其從中共的說法來看，對台威嚇主要「針對的是外部勢力干涉和極少數『台獨』分裂份子及其分裂活動，絕非針對台灣同胞」，<sup>15</sup> 因此也無違背「習五條」所謂「中國人不打中國人」之論述。這或許使得中共認為有必要進一步區分所謂「極少數『台獨』分裂份子」與「台灣同胞」。

### 三、藉定義「台獨份子」對台恐嚇

2020 年 10 月 11 日，中央電視台報導其國安部門實破獲「數百起台灣間諜竊密案」，並連續 3 天在節目《焦點訪談》對「台諜案」進行專題

<sup>13</sup> 詳見〈軍事迷截獲訊號共機擾台距捷克團專機不到 80 公里〉，《自由時報》，2020 年 9 月 2 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1397040>；〈【獨家】共機又擾台！逼近高雄外海 國軍嚴密監控台海動態〉，《蘋果日報》，2020 年 8 月 31 日，<https://tw.appledaily.com/politics/20200831/Q4J2OJX345CEHFVUMKZQHFNDQQ/>；〈軍情動態〉共機不只緊臨海峽中線偵查今早越界挑釁！〉，《自由時報》，2020 年 9 月 3 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3281025>。

<sup>14</sup> 詳見〈共機逾越海峽中線及進入我西南海域軍防空飛彈追監〉，《軍聞社》，2020 年 9 月 18 日，<https://mna.gpwb.gov.tw/post.php?id=13&message=100184>；〈國防部嚴正譴責中共解放軍挑釁行為籲大陸當局自制〉，《軍聞社》，2020 年 9 月 19 日，<https://mna.gpwb.gov.tw/post.php?id=13&message=100188>。

<sup>15</sup> 習五條此內容之論述，後續解放軍發言人在對台軍事威嚇的理由上亦延續此點進行論述。詳見，〈習近平：在《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的講話〉，《人民網》，2019 年 1 月 2 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0102/c64094-30499664.html>；〈國防部：「謀獨」挑釁注定不會得逞〉，中國國防部，2020 年 9 月 24 日，[http://www.mod.gov.cn/big5/info/2020-09/24/content\\_4871900.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/info/2020-09/24/content_4871900.htm)。

報導，並且羅織 4 名台灣人為「台諜」的「具體罪證」。<sup>16</sup> 但若仔細審視中共所謂的台諜證據，則可以發現許多內容在民主國家皆屬於言論自由及一般學術研究的範疇。例如報導指出鄭宇欽除在捷克轉發 3 篇美國智庫學者撰寫有關中國威脅論文章外，並在捷克的外交圈內「竄改、抹黑、醜化」中國，破壞中國與捷克關係；蔡金樹其中一條罪狀則為透過和中國大陸學者進行學術交流以套取大陸內部的訊息（儘管這些訊息多為公開及非機敏性的資訊）。<sup>17</sup> 中共透過宣傳「台諜案」，除了有對內宣傳的主要目的外，對台亦在傳遞一個重要訊息，即對「台獨份子」的認定要件進行論述，例如詆毀中共之人、成為具台灣主體意識的團體與組織之會員及與民進黨合作的專家學者，未來都可能輕易的被中共列為「台獨份子」，並加以定罪。

無獨有偶，11 月 15 日港媒《大公報》報導指出，中共正在研究制定「台獨頑固份子」清單，除將採取嚴厲制裁的有效措施外，並將終身究責。<sup>18</sup> 對此，11 月 25 日的國台辦發言人朱鳳蓮承認制定清單並指出，「研究制定『台獨』頑固份子清單，針對的是極少數『台獨』頑固份子及其金主等主要支持者，絕非針對廣大臺灣同胞。只有堅決打擊『台獨』分裂份子及其分裂活動，兩岸關係才能和平發展，包括臺灣同胞在內的兩岸同胞利益福祉才能得到維護和增進」。<sup>19</sup> 從「習五條」的內容和中共過去涉及兩岸的相關發言即可瞭解，中共在論及兩岸時常刻意區分「台獨份子」與

16 邱國強，〈中國續炒「台諜」指捷克台籍學者鄭宇欽涉案被捕〉，《中央社》，2020 年 10 月 12 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010120326.aspx>；邱國強，〈央視第 3 集「台諜案」蔡金樹判刑 4 年施正屏面臨宣判〉，《中央社》，2020 年 10 月 13 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010130339.aspx>；張淑伶，〈央視播「台諜」節目李孟居：對祖國有傷害〉，《中央社》，2020 年 10 月 12 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010110198.aspx>。

17 有關台諜案中，中共指控台人的事證，可參考，洪子傑，〈中共宣傳「台諜案」〉，《國防安全雙週報》，第 15 期（2020 年 11 月），頁 15-20。

18 葛沖，〈獨家報導 / 大陸擬定頑固「台獨」份子清單依據《反分裂國家法》嚴厲制裁終身追責〉，《大公報》，2020 年 11 月 15 日，[http://www.takungpao.com/news/232110/2020/1115/520719.html?fbclid=IwAR2jhJkNxuq5nuG2RS4STBLaf\\_1dPN2idNU3VgArVHER0BiR1HSL0QFiW0](http://www.takungpao.com/news/232110/2020/1115/520719.html?fbclid=IwAR2jhJkNxuq5nuG2RS4STBLaf_1dPN2idNU3VgArVHER0BiR1HSL0QFiW0)。

19 〈國台辦：制定「台獨」頑固份子清單絕非針對廣大臺灣同胞〉，中國國台辦，2020 年 11 月 25 日，[http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202011/t20201125\\_12308213.htm](http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202011/t20201125_12308213.htm)。

「台灣同胞」。今年又更進一步強調對於「台獨份子」認定條件之論述。儘管朱鳳蓮強調清單並非針對廣大的台灣人，但若依照中共「台諜案」中對「台獨份子」任意執法的認定標準，未來隨情勢變化，所謂的清單人數即使增加到數十萬甚至是數百萬台灣人都不意外。<sup>20</sup> 清單雖然目前看似是一種效果不大的政治恐嚇，但未來若中共決定對台進行更大規模的軍事行動、甚至是武統，則這樣的政治恐嚇配合兩岸軍力差距的擴大，目的在動搖被列入清單之政治領袖持續抵抗的決心、增加中共以武力迫使台灣進入和談的可能。

## 肆、2020 年兩岸政治爭議事件

2020 年兩岸重大政治事件反映出目前中共對台政策的具體實踐，前述「習五條」乃既定的對台方針，在對岸限縮「九二共識」解釋空間的同時也連帶侵蝕兩岸之間的互信，並影響目前兩岸事務層級的交往，進一步演變成雙方都難以妥協的政治對立。本文擇取武漢包機事件，藉以代表兩岸事務協商管道中斷後，卻仍須共同解決問題的窘境；另以兩岸在 2020 年對香港問題的言詞交鋒案例，探討兩岸關係立場上對立所延伸導致的政治口水戰。此外，不可忽視這兩個事件皆是在中共逐漸擴大反台獨、提高軍事威脅恫嚇的背景下發生，故也連帶影響台灣民心所向，以下分別進行觀察分析。

### 一、武漢包機爭議

#### （一）事件經過

兩岸關係在 2016 年蔡政府上任以來就逐步走向低檔，馬英九政府時代所建立的雙邊正式溝通管道皆停擺，對岸堅持要在「九二共識」作為定

<sup>20</sup> 但實際上初期中共研擬清單，仍應為少數具代表性的政治、社會菁英為主，以恐嚇其他多數台灣人。

海神針的基礎上，才能有重新改善兩岸的希望，不斷要求蔡政府接受此政治前提，即便 2020 年 1 月蔡總統得到連任後也持續著兩岸僵局。但隨著 2020 年新冠肺炎疫情來襲，兩岸溝通管道斷絕的狀況嚴重影響滯留武漢台胞的返台之路，也連帶引發了 2020 年上半年兩岸最激烈的政治口水戰。

據湖北省台辦發言人在記者會所提供的資訊，在 2020 年 1 月 23 日武漢的所有對外通道封閉後，有 1 千多名台胞滯留在湖北省當地，多達 476 人集中在武漢，並在當地台商協會和武漢市台辦自行協調下，於 2 月 3 日完成了首班共 247 名台胞的東方航空返台包機。<sup>21</sup> 但因為檢測出首批返台者當中出現了確診病患和非台籍人士，導致兩岸開始就防疫破口、特權機位和協商對口等方面相互究責檢討。蘇貞昌院長怒斥首批包機「完全走樣，下不為例」後，我方提出第二批包機必須堅持弱勢優先和防疫優先原則，對於名單也希望事先掌控且要透過海基、海協兩會管道溝通協商，以避免防疫再次出現缺口。<sup>22</sup> 由於對岸不願經由兩會管道協商名單和運送模式，且不接受我方防疫人員上機檢測，而使得第二批包機遲遲無法成行，但國台辦在記者會上指責導致拖延的原因是台灣醫療收容能力有限以及民進黨政府藉故拖延。<sup>23</sup> 兩岸爭執不下使得第二批包機較原本預計延宕了一個多月，直到經過緩慢協商後於 3 月 10 日才讓第二批湖北台人包機共約 470 人分 2 批搭乘華航、東航客機返台，華航機上有 4 名醫師及 9 名護理人員隨行，並讓我方 121 名優先名單上機，共載回 380 多人，<sup>24</sup> 幾乎比照 2 月赴橫濱載回鑽石公主號台人的高規格防疫模式辦理。第三批包機則因為上機地點從武漢或上海起飛而再次陷入爭執。由於仍有 8 百多名台民

21 〈武漢市台辦負責人就開展疫情防控涉台工作答記者問〉，中國國台辦，2020 年 2 月 2 日，[http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202002/t20200207\\_12240002.htm](http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202002/t20200207_12240002.htm)。

22 〈蘇貞昌：武漢台商包機返台完全走樣下不為例〉，《中央社》，2020 年 2 月 6 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202002065004.aspx>。

23 〈國台辦：台灣當局不應阻礙在鄂臺胞返鄉〉，中國國台辦，2020 年 2 月 7 日，[http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202002/t20200207\\_12239517.htm](http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202002/t20200207_12239517.htm)。

24 〈【包機角力】橫濱模式是第二波專機成行關鍵 發燒乘客延誤起飛〉，《蘋果日報》，2020 年 3 月 11 日，<https://tw.appledaily.com/politics/20200311/FHRCYBPJPEZSOV4TDSEHOC4MME/>。

滯留武漢，陸方希望比照第二批包機由東航和華航共同執飛，從武漢直飛回台。但因我方考量檢疫標準以及「各方面的方便性」，希望改從上海出發確保一切「操之在我」，使得兩岸為此又有一番是否捨近求遠的爭執，最終分別在 3/29（日）及 3/30（一）各一架次，以包機方式搭乘定時定點的華航班機返台，各載回 220 人以內。<sup>25</sup>至此，兩岸三次包機爭議告一段落。這些過程中的爭議點，則充分反映了兩岸目前缺乏互信和溝通管道的後果，也折射出目前中共對台政策方向所引起兩岸缺乏互信的爭議。

## （二）爭議評析

首先是登機名單爭議，因確診者被懷疑是在最後關頭才臨時矇混上包機，而名單產生過程又侷限在武漢市台辦和地方台商協會的混亂協商過程中，完全排除台灣的防疫中心和陸委會，使得防疫出現破口和特權交換等負面印象。但以對台政策的角度來看，顯示中國台辦體系仍因兩岸政治立場和「一中原則」問題，堅決不願和台灣陸委會接觸，甚至是兩會事務級管道也未能因疫情而恢復，若雙邊管道未被斷絕，就可以早早避免這樣的溝通問題。

其次是包機模式爭議，第一次武漢包機是由東方航空公司以兩岸春節加班機方式安排運送，而不是如美、日等國以本國籍民航機或軍機以撤僑模式運送。而在首次武漢包機出現確診者後，協商第二批包機時，我方要求檢疫人員隨行以及從派機開始即掌控檢疫流程，希望單獨由華航執行任務，但陸方仍計畫持續由東航運送，結果當然是被我方拒絕，後來陸方於 2 月 26 日提議由兩岸航空公司以臨時航班方式共同運送，台方才在 3 月 7 日同意陸方安排完成第二批包機，並於 3 月 10 日成行。但因「陸方堅持登機後不用隔離衣、戴口罩、面罩。為貫徹防疫需求，所以由華航執飛

<sup>25</sup> 〈湖北省台辦：希望促成全部滯留湖北臺胞本周內離漢返鄉〉，中國國台辦，2020 年 3 月 26 日，[http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202003/t20200326\\_12259921.htm](http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202003/t20200326_12259921.htm)；〈民進黨當局不同意滯留湖北臺胞就近從武漢返回引起廣大臺胞強烈不滿〉，中國國台辦，2020 年 3 月 27 日，[http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202003/t20200327\\_12260302.htm](http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202003/t20200327_12260302.htm)；〈第三波武漢包機為何選在上海？陳時中：以便利性考量〉，《中時電子報》，2020 年 3 月 27 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200327003720-260405?chdtv>。

的方式最佳」，所以第三批包機改由華航單獨執飛並從上海出發返台。<sup>26</sup> 三次包機模式從東航單獨 1 班、東航華航各 1 班、華航單獨 2 班的方式轉變，逐步向我方所希望的高規格防疫標準轉變。可說是兩岸政治爭議當中，難得可以跨越「一中原則」藩籬的良性進展，顯見防疫確是當下最高考量。

第三，包機也延燒出陸配和其子女的身分認同問題。我陸委會曾於 2020 年 2 月 11 日公布持社會考量專案長期居留證或長期探親證之國人或陸配的中國大陸子女，基於家庭團聚及人道考量，准予入境，但因各界反彈而立即修正為「若為未成年子女，且在中國大陸親人無能力照顧，且父母皆在台者，才允許向內政部移民署專案申請，經專案審查，再決定准駁」。<sup>27</sup> 但隨即於 2 月 12 日中央流行疫情指揮中心記者會上，被指揮官陳時中宣布撤回該政策並表示：「因防疫量能有限僅以國人優先，當初陸配的孩子出生時，國籍可選擇，沒選擇台灣，現在應要承擔」。這樣的政策轉折反映出目前陸配及其子女在兩岸缺乏互信情況下的尷尬，也反映出當中共逐漸對台採取強硬政策的同時，也將這些本應是最支持「九二共識」的社會群體逼入困境，並成為台灣民眾不滿中共政軍打壓的代罪羔羊。

綜上所述，包機事件的三項爭議反映出中共日趨強硬的對台作為無助於兩岸關係，且更妨礙了基本事務層級的溝通。故在中共當局逐漸依循「習五條」建立出一貫對台方向的同時，卻使其更加失去彈性，後果既不利於兩岸的良性互動，也不利於爭取台灣民心支持。

26 〈搭黑車、借綠碼，湖北台人離鄂各顯神通〉，《新新聞》，2020 年 4 月 1 日，<https://www.new7.com.tw/NewsView.aspx?t=TOP&i=TXT202003311507487TP>。

27 〈本會重新修正有關於原本長期居住台灣，目前因故滯留中國大陸之陸配子女入境管制政策之說明〉，陸委會，2020 年 2 月 11 日，[https://www.mac.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=05B73310C5C3A632&sms=1A40B00E4C745211&s=CE14B96738D4DFD6](https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=05B73310C5C3A632&sms=1A40B00E4C745211&s=CE14B96738D4DFD6)。

## 二、香港問題交鋒

### (一) 事件經過

2020 年中國第十三屆人民代表大會三次會議於 5 月 21 日開幕，並於當天記者會宣布啟動《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（以下簡稱《港版國安法》）立法程序，自此引發包括台灣在內的民主國家的憂慮和關切，也成為繼武漢包機事件後另一兩岸政治交鋒熱點。蔡英文總統在得知對岸啟動《港版國安法》立法程序後，隨即在 2020 年 5 月 24 日於臉書發文表示：「這一刻，我們同所有民主陣營的夥伴們，都和香港人民站在一起」，並責令行政院成立「香港人道援助行動專案小組」。中國國台辦也在 5 月 28 日透過發言人回擊：「香港的繁榮穩定不容任何分裂勢力干擾破壞。我們警告民進黨當局停止趁火打劫，撥弄是非。引黑暴勢力入台只會禍及台灣民眾，搬起石頭砸自己的腳」。<sup>28</sup> 而在 5 月 28 日中國全國人大宣布通過授權中國人大常委會制定《港版國安法》的決定後，立法院會也在 5 月 29 日上午由院長游錫堃宣讀立法院朝野黨團共同聲明，除嚴厲譴責中國大陸嚴重破壞「港人治港，高度自治」、「50 年不變」的承諾外，也要求政府應依照《香港澳門關係條例》，提供港人必要的協助。<sup>29</sup> 當然這也招致國台辦批評，發言人馬曉光稱：「台立法機構發表所謂『聲明』，推動所謂『立法』、行政措施，給亂港份子提供『救援』，是對違法暴恐勢力的公然庇護，進一步暴露其搞亂香港、攻擊『一國兩制』、謀求『台獨』的政治本性。其圖謀不會得逞，插手干預香港事務，必將自食惡果」。<sup>30</sup> 蔡總統隨後於 6 月 18 日受邀參加第三屆「哥本哈根民主高峰會」（Copenhagen Democracy Summit）視訊會議並發表演

28 〈國台辦：香港繁榮穩定不容破壞，警告民進黨當局停止趁火打劫〉，中國國台辦，2020 年 5 月 28 日，[http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202005/t20200528\\_12278230.htm](http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202005/t20200528_12278230.htm)。

29 〈快訊 / 立法院發表朝野共同聲明：支持香港雙普選 依法提供必要協助〉，《ETtoday 新聞雲》，2020 年 5 月 29 日，<https://www.ettoday.net/news/20200529/1725286.htm#ixzz6bHZsQe5v>。

30 〈國台辦：台立法機構插手干預香港事務必將自食惡果〉，中國國台辦，2020 年 5 月 30 日，[http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202005/t20200530\\_12278537.htm](http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202005/t20200530_12278537.htm)。

說：「我們的心與香港人民同在。台灣與國際社會一同呼籲北京當局信守承諾，尊重港人的基本自由。他人捍衛自由，我們不能袖手旁觀。還有幾週香港才屆回歸中國 23 週年，香港情勢卻持續惡化，台灣會繼續提供香港人民必要的人道協助」。<sup>31</sup> 國台辦發言人朱鳳蓮也不意外的批評：「民進黨當局領導人利用一些非政府組織的平臺，打著『民主』的幌子進行別有用心的政治操弄，對香港事務指手畫腳，再次暴露其借各種場合、以各種名義在國際上謀『獨』的政治本性」。<sup>32</sup>

港府於 7 月 6 日公布《港版國安法》第 43 條的實施細則，授權香港警務處長，在偵查危害國安行為時，可「向外國及台灣政治性組織及其代理人要求就涉港活動提供資料」；我陸委會於 7 月 7 日反批該細則「形同極權政體無限擴權的思想審查」，警告北京及港府不要侵害我在港團體及機構正當權益的界線，蔡總統也在同日外貿協會 50 周年茶會受訪時並呼籲所有政黨，要共同面對這項法令對台灣造成的傷害。<sup>33</sup> 國台辦發言人同時對於我陸委會和蔡總統的言論回應：「民進黨當局做賊心虛，對香港國安法和《實施細則》說三道四，肆意誣衊，再次暴露其圖謀插手香港事務、搞亂香港、謀求『台獨』的險惡用心。任何插手香港事務、攻擊『一國兩制』、分裂國家的企圖註定失敗」。兩岸針對香港情勢的言詞交鋒至此暫告一段落。

## （二）爭議評析

從兩岸對於香港問題的立場歧異來看，其背後邏輯涉及多達三個層次的對立。首先是最根本的民主自由人權價值，作為目前的普世價值，民主國家在這方面難以與威權國家妥協，彼此之間必然產生巨大的張力。例

31 〈【演說全文】台灣蔡總統在丹麥「哥本哈根民主高峰會」發表演說 呼籲全球理念相近民主國家更密切合作〉，《台灣英文新聞》，2020 年 6 月 19 日，<https://www.taiwannews.com.tw/ch/news/3950766>。

32 〈國台辦：奉勸民進黨當局停止在國際上搞所謂「外交」突破〉，中國國台辦，2020 年 6 月 22 日，[http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202006/t20200622\\_12282890.htm](http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202006/t20200622_12282890.htm)。

33 〈香港國安法細則可要求台灣提供涉港資料！若侵犯管轄權蔡不排除反制〉，《中時新聞網》，2020 年 7 月 8 日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20200708000463-260102?chdtv>。

如美英德等 39 國在聯合國大會第 3 委員會發表聯合聲明，呼籲中國維護香港的自治、權利和自由，尊重香港司法機構的獨立性，而中國立即組織巴基斯坦等 55 國共同發言反擊，堅決反對借香港事務干涉中國內政，強調不干涉主權國家的內政是《聯合國憲章》重要原則，是國際關係基本準則。<sup>34</sup> 而台灣身為民主國家的一份子和國際社會公民，當然也會持續堅持對於香港民主自由的支持。

第二個層次來自於中美在國際格局的角力，美中之間的貿易戰達成第一階段協議並不代表就此休戰，而是在 2020 年持續更深入的對抗，美國川普政府在此期間多次就香港議題抨擊中共當局，並接連制定 2019 年《香港人權與民主法案》（*Hong Kong Human Rights and Democracy Act*）、2020 年《香港自治法案》（*Hong Kong Autonomy Act*），中共也不斷還擊美國援引法案對中國的制裁。可見美國已是全方位的對中國進行政治和經濟的圍堵，而台灣在近年中美摩擦的格局下，選擇與美國站在一起，除了意識形態相近外，且更加符合台灣的戰略利益。

第三個層次來自前述的兩岸關係本身，而在中共越是文攻武嚇就越使台灣民心遠離的客觀情勢下，香港問題無疑令因武漢包機事件導致衝突升溫的兩岸關係雪上加霜。由於中共強調實施《港版國安法》是為了幫助香港「一國兩制」行穩致遠，更使得台灣民眾擔心香港式的「一國兩制」將會被強推到台灣，因此更引起我方的同仇敵愾心態，反而讓「一國兩制」徹底在台灣失去市場。故香港問題擺在兩岸關係惡化的背景環境下，只會持續加劇相互的言詞交鋒。

故從這三層次來看兩岸於香港問題上的交鋒，不僅在各層面上暫時都難以妥協和解，甚至使得兩岸關係鑲嵌在前二層次所包含的民主價值和中美衝突當中，彼此相輔相成。香港問題作為附屬於兩岸政治分歧主戰場的分支，雖非可透過兩岸關係加以解決，但雙方各自的立場難以妥協，並會隨著中共和港府持續援引《港版國安法》壓縮香港民主人權而難以停歇。更重要的是，目前香港「一國兩制」的實踐模式，不但未能如中共當初在

<sup>34</sup> 〈【聯合國大會】美英德等 39 國發聯合聲明 嚴重關注香港及新疆情況〉，《香港 01》，2020 年 10 月 7 日，<https://reurl.cc/2glW7X>。

收回香港時所希望成為解決台灣問題的榜樣，反而成為了負面範例。另對照前述中共漸趨強硬的對台政策作為，也同時加深台灣人對「一國兩制」的戒心。

## 伍、美中台三邊關係變化影響中共對台作為

近期中共對台作為的變化，尤其是中共在台海周邊軍事活動及對台軍事威嚇的增加，主要受到美中台三邊關係動態變化所影響。隨著美中貿易戰、中國竊取美國高科技、香港議題、中共處理新冠肺炎方式以及中共利用外館從事間諜行為等事，使得美中關係急遽惡化。而美國對中共經濟上的圍堵也使中共在 2020 年 10 月 21 日公布《中華人民共和國國防法》修正草案，其中增列「發展利益遭受威脅」作為動員的開戰條件。加上今年美軍亦頻繁在台海周邊海空域進行軍事活動，例如 2020 年 1 月至 6 月，美軍軍機至少 44 次現蹤於台海周邊空域、美軍軍艦 6 次通過台灣海峽，對比共機同期的 17 次，也進一步增加美中軍事角力對抗的態勢。<sup>35</sup>

另一方面，持續升溫的台美關係亦加重中共防止台獨氛圍的力道。尤其 2020 年包括台美發表防疫聯合聲明、通過並實施有助台灣參與國際組織的《台灣友邦國際保護及加強倡議法案》（Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative Act）、出售 MK-48 重型魚雷及相關設備與技術、美衛生部長阿札爾及美國國務次卿柯拉克先後訪台以及擬再增加對台軍售等事，使得中共對於台美關係十分不滿，因此頻頻藉由軍事威嚇來「抑制」台獨氛圍。

在兩岸關係的部分，今年則是持續停滯。蔡英文政府基本上仍維持與過去一致的兩岸政策。蔡英文總統在 2020 年 5 月 20 日就職演說上就兩岸政策即表示將在「理性思考在『和平、對等、民主、對話』的基礎上，促進兩岸良性互動」，未來仍會依據中華民國憲法及兩岸人民關係條例等法律處理兩岸事務，目標是維持台海和平穩定，但絕不接受「一國兩制」矮

<sup>35</sup> 洪子傑統計自公開資料。

化台灣、破壞現狀的做法。<sup>36</sup>而在雙十國慶講話中，蔡總統釋出善意表示「現階段兩岸當務之急，是本於相互尊重、善意理解的態度，共同討論和平相處之道、共存之方；只要北京當局有心化解對立，改善兩岸關係，在符合對等尊嚴的原則下，我們願意共同促成有意義的對話」。<sup>37</sup>但由於蔡在對「九二共識」和一國兩制的立場上與習近平的「習五條」仍無交集，且雙方皆未有退讓之可能，使得兩岸關係無緩和或好轉跡象。綜上所述，儘管台灣政府的兩岸政策仍維持「不挑釁、不冒進、不輕易退讓」的原則與作為，但受到美中關係惡化及台美升溫的影響，使得中共改變對台之作為，也連帶使得兩岸關係持續惡化。

## 陸、小結

在歷經新冠肺炎疫情後，兩岸並未因為共同歷經世界級的疾病災難而更加團結，反而因疫情處理、中美競爭、兩岸對「九二共識」立場等各種歧異，使得雙邊更加深陷甚至放大衝突的層級，這從中共對台軍事行動頻率遽增可得到印證。再從今年中共相關報告及發言來看，近期中共對台政策的原則與立場不變，但與過去幾年不同的是，受到美中台三邊關係變化所牽動，使得中共對台政策的論述較過往更強調反台獨，軍事威嚇的次數及程度亦更甚過往。本文另討論兩岸間在疫情期間所發生的包機事件和香港問題爭議，觀察到中共對台政策漸趨強硬所造成的兩岸互信流失和溝通不良，皆不利於雙方減少衝突，更從香港問題折射出台灣民眾對於「一國兩制」模式的不滿。而即便蔡總統提出「和平、對等、民主、對話」，中共對台政策卻受到「習五條」的束縛，只能缺乏彈性的加強「反獨」作為，和實施沒有新意的協助台商在疫情後的復工復產措施，而這些在目前看來都無助於爭取台灣民心，反使得中共對台系統的決策陷入兩難。

36 〈蔡總統就職演說重申8字箴言 絕不接受一國兩制〉，《中央社》，2020年5月20日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005190330.aspx>。

37 〈團結台灣，自信前行 總統發表國慶演說〉，中華民國總統府，2020年10月10日，<https://www.president.gov.tw/News/25628>。

本文認為，由於美中台三邊關係短期內有可能因美國下任總統的對中政策修正而再度變動，因此中共對台短期內偏向策略調整而非兩岸根本性的政策修正。在三邊關係尚未再度變化前，只要台美雙方不跨越紅線，中共對台政策應仍會維持當前強調反台獨及強化軍事威嚇的模式。放眼未來，近期中國大陸學界及其媒體對於兩岸的未來從「以戰逼和」和「以武促統」等角度來論述的比重升高，並論述武統與和統並非對立相斥。這些言論是在釋放未來中共對台使用「以武促統」之可能性增高的訊號。若兩岸能夠把握疫情後復甦的良機，相互釋出善意，並務實地探討超越「九二共識」的新論述以作為替代性的對話基礎，且不拘泥於哪一方先提出，將能夠創造良性對話的空間，讓兩岸關係重新回到適時對話溝通的常軌，以減少誤判發生。