

第三章 習近平對台措施與成效評估

龔祥生、劉姝廷*

壹、前言

本章依據中共的政治邏輯，將中共的對台措施定位在執行層次，並針對此層次進行分析。整體而言，中共由其意識形態指導政策，再從政策產出具體行動，可循序歸納形成三個層次。首先，作為最高思想的「一中原則」源自於國共內戰的延續，中共當局自毛澤東時代起，基於大中華思想，將台灣視為「中國歷史上不可分割的一部份」，至今這項原則對於中共對國內外的論述仍具不可動搖性。而其次屬戰略層面的對台政策，主要由歷任領導人講話所構成，成為其對台方向的指導方針。歷經江八點、胡六點，再到2019年1月習近平於2019年《告台灣同胞書》發表40周年紀念會上提出的「習五條」，¹儼然已成為目前中共對台政策的最高指導方針。

作為戰術層級的對台措施為本章主要分析標的，呈現中共對台軟硬兩手策略的特色。軟的一面持續塑造「讓利」、「惠台」的政策氛圍，將重點指向特定議題與民生需求，積極拉攏台灣人民。硬的一手表現在軍事、政治上，堅決不放棄使用武力作為最終手段，並持續壓縮台灣國際空間，限縮陸客來台觀光，及箝制兩岸影視交流。以下就其實際措施和成效評估加以分析。

貳、習近平對台「軟」措施

2019年1月「習五條」強調「深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎」、「實現同胞心靈契合，增進和平統一認同」等對台戰略目標，繼2017年10月十九大報告，重申中共對台「融合發展」的政策主軸。中共持續透過「促融」措施，推動對台「促統」目的。就具體措施而言，2018年2月28日中共對台推動《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》（以下簡稱「31條措施」），對台釋放多項利誘措施，又於2019年11月4日，發布《關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》（以下簡稱「26條措施」）。²「26條措施」在「31條措施」基礎上，擴大並持續提供台企與台人「同等待遇」的優待條件，可見中共「融台」策略仍持續進行。值得注意的是，中共對台「軟」措施，不僅單方直接施予台人優惠，更聚焦台人的生命安全與民生必需領域。中共已不再滿足於廣泛的兩岸交流，對台統戰策略更關注於特定性區域及針對性群體。

* 龔祥生，中共政軍研究所助理研究員，負責第壹、參、肆、伍節；劉姝廷，非傳統安全與軍事任務研究所政策分析員，負責第貳節。

¹ 習五條：第一，攜手推動民族復興，實現和平統一目標；第二，探索『兩制』台灣方案，豐富和平統一實踐；第三，堅持一個中國原則，維護和平統一前景；第四，深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎；第五，實現同胞心靈契合，增進和平統一認同。

² 〈國務院台辦、國家發展改革委出台《關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》〉，《新華社》，2019年11月4日，http://www.xinhuanet.com/2019-11/04/c_1125189215.htm。

一、凸顯特定議題與民生需求的「26 條措施」

2019 年 11 月 4 日，中共發布之「26 條措施」，有 13 條涉及對台企提供「同等待遇」措施（詳見第七章〈中美貿易戰下中國經濟態勢與政策〉），另有 13 條關注中共對台人的「同等待遇」措施（第 14 條至 26 條），其主要依循「習五條」中「對台灣同胞一視同仁」的精神，並擴大發展「31 條措施」內容，推動台人在中國大陸學習、創業、就業與生活的系列政策。就中共的策略內容而言，「26 條措施」顯示中共對台人統戰更具針對性，有以下三項觀察重點（見表 3-1）。其一為中共對台統戰工作延長戰線至海外。在中共的「融台」、「促統」計畫中，目的除吸引在台發展之台人、攏絡在陸發展的台人，現已進一步擴展至海外地區之攸關台人生命安全與保障的範疇。「26 條措施」第 14 條「台灣同胞可在中華人民共和國駐外使領館尋求領事保護與協助，申請旅行證件」，中共進一步解釋即「為在海外遭遇自然災害、意外事故等突發安全事件的臺灣同胞積極提供幫助，同時受理海外臺灣同胞申請辦理各類旅行證件等事務」。在實際執行層面上，詳列對海外台人提供的保護與協助方式，例如中國外交部領事保護與協助應急熱線、「外交部 12308」App 的「一鍵求助」功能，及中國領事服務網、「領事直通車」微信公眾號等新媒體資訊服務。³11 月 13 日，中國國台辦發言人馬曉光在例行記者會表示，「台灣同胞是我們的骨肉兄弟，維護台灣同胞在海外的合法正當權益是我們義不容辭的責任」，可見中共提供台人在海外的便利或援助，是為擴張並推進其對台的統戰計畫。⁴

其二是中共對台人統戰針對特定區域試點。在「26 條措施」中，第 17 條特別指出，以福建作為先行開辦通訊資費優惠之區域。2019 年 3 月 10 日，習近平赴全國人大福建省代表團審議時，提出「要探索海峽兩岸融合發展新路」，並於「31 條措施」，及《福建省貫徹〈關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施〉實施意見》（2018 年 6 月）基礎上，指出「福建要在推動兩岸融合發展上作出示範」，並指示將「福建建成台胞台企登陸的第一家園」。⁵5 月 29 日，福建省台港澳辦發布《關於探索海峽兩岸融合發展新路的實施意見》，進一步在人才培育、政治參與及司法等領域推出措施。由此觀之，福建省在地緣、血緣、文緣、商緣、法緣等五緣背景下，相較於中國大陸其他省，與台灣具更為緊密之關係，因而作為中共對台統戰的重點熱區，而「閩台」間通訊服務與產業的拓展與建設亦是中共所關注的焦點。其三為中共對台人統戰關注特定項目。「26 條措施」中第 25、26 條特別鼓勵兩岸體育交流。以體育人才與競賽而言，其蘊含民族主義象徵意

³ 〈「26 條措施」逐條解讀〉，中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室，2019 年 11 月 4 日，http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201911/t20191104_12214955.htm。

⁴ 〈國台辦：台灣同胞可在我駐外使領館尋求領事保護與協助 維護台灣同胞在海外合法正當權益是我義不容辭的責任〉，中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室，2019 年 11 月 13 日，http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201911/t20191113_12217877.htm。

⁵ 〈福建團談對台 習近平：探索兩岸融合發展新路〉，《中央社》，2019 年 3 月 10 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201903100195.aspx>。

義。此次中共藉「26 條措施」介入台灣運動發展，以提升兩岸運動員競技水準為名，加強兩岸運動員交流，對台施行體育統戰。中共主張台灣運動員以內援身份參加中國大陸的職業聯賽，藉鬆綁台人赴陸從事職業運動項目的限制，並以中國大陸廣大的市場與資源作為誘餌，吸引台灣運動人才赴陸發展。值得注意的是，中共目前僅開放足球、籃球、乒乓球、圍棋等職業聯賽項目。根據資料顯示，台灣運動產業中以職業棒球、超級籃球聯賽、全國職業撞球排名賽為主要職業與準職業運動。⁶中共對兩岸棒球與撞球項目的交流考量與未來規劃值得持續關注。

表 3-1、中共「26 條措施」台人「同等待遇」策略內容

策略	主題	「26 條措施」內容
範圍的擴張	領事保護	第 14 條：「台灣同胞可在中華人民共和國駐外使領館尋求領事保護與協助，申請旅行證件」。
區域的試點	通訊資費	第 17 條：「試點在福建對持台灣居民居住證的台胞使用大陸移動電話業務給予資費優惠」。
特定的項目	體育交流	第 25 條：「歡迎台灣運動員來大陸參加全國性體育比賽和職業聯賽，積極為台灣運動員、教練員、專業人員來大陸考察、訓練、參賽、工作、交流等提供便利條件，為台灣運動員備戰 2022 年北京冬奧會和杭州亞運會提供協助」。 第 26 條：「台灣運動員可以內援身份參加大陸足球、籃球、乒乓球、圍棋等職業聯賽，符合條件的台灣體育團隊、俱樂部亦可參與大陸相關職業聯賽。大陸單項體育運動協會可向台灣同胞授予運動技術等級證書。歡迎台灣運動員報考大陸體育院校」。

資料來源：劉姝廷整理自公開資料。

「26 條措施」沿襲「31 條措施」的基礎，提供台人在中國大陸學習、創業、就業、生活等「同等待遇」，持續對台人施以教育、文化、影視產業等社會、經濟層面的統戰（見表 3-2）。在此統戰之網中，中共一方面在民生議題中開拓新路，針對農業、交通、通訊、住房等生活領域，制定優惠措施。例如第 16 條指出，台人在中國大陸可享有在交通服務上的「同等待遇」，在差旅、探親和工作通勤有多種交通服務選擇。此外，第 18 條則主張持台灣居民居住證的台人，在購房資格方面與中國大陸居民享有「同等待遇」。進一步而言，此政策放寬台人在中國大陸的居住條件，表明台人可購房用於自用及自住。另一方面，中共亦延續「31 條措施」的基礎，針對文化產業與教育類別，進一步提出具體、細項措施。例如就「31 條措施」推出 8 項有關文化產業條文，其中針對影視產業有 3 項，如台

⁶ 〈運動產業〉，《2018 運動統計》，2018 年 10 月，<https://www.sa.gov.tw/Resource/Ebook/Files/UnZips/636784912707120019/files/assets/common/downloads/publication.pdf>。

人參與中國電視節目、電影等製作可不受數量限制。此次「26條措施」第20條則進而延伸至動漫產業，藉由吸引台灣動漫人才赴中國大陸發展，企圖影響台灣動漫產業發展。此外，「26條措施」在教育部分亦延續「31條措施」的6項政策，吸收台灣人才的技術與智慧。例如第24條指出在中國大陸高校任教、就讀的台灣教師和學生，可持台灣居民居住證同等申請公派留學資格，便是中共在學術及專業人才上「融台」、「促統」的顯例。

表 3-2、中共「26條措施」台人「同等待遇」政策的拓展與延續

項目	主題	「26條措施」內容
拓展部分	農業	第15條：「台灣同胞可申請成為農民專業合作社成員，可申請符合條件的農業基本建設專案和財政專案」。
	交通	第16條：「台灣同胞可同等使用交通運輸新業態企業提供的交通出行等產品」。
	通訊	第17條：「試點在福建對持台灣居民居住證的台胞使用大陸移動電話業務給予資費優惠」。
	住房	第18條：「持台灣居民居住證的台灣同胞在購房資格方面與大陸居民享受同等待遇」。
延續部分	文化產業	第19條：「台灣文創機構、單位或個人可參與大陸文創園區建設營運、參加大陸各類文創賽事、文藝展演展示活動。台灣文藝工作者可進入大陸文藝院團、研究機構工作或研學」。 第20條：「在大陸工作的台灣同胞可申報中國文化藝術政府獎動漫獎」。
	教育	第21條：「在大陸高校、科研機構、公立醫院、高科技企業從事專業技術工作的台灣同胞，符合條件的可同等參加相應系列、級別職稱評審，其在台灣地區參與的專案、取得的成果等同等視為專業工作業績，在台灣地區從事技術工作的年限同等視為專業技術工作年限」。 第22條：「台商子女高中畢業後，在大陸獲得高中、中等職業學校畢業證書可以在大陸參加相關高職院校分類招考」。 第23條：「進一步擴大招收台灣學生的院校範圍，提高中西部院校和非部屬院校比例」。 第24條：「台灣學生可持台灣居民居住證按照有關規定向所在大陸高校同等申請享受各類資助政策。在大陸高校任教、就讀的台灣教師和學生可持台灣居民居住證同等申請公派留學資格」。

資料來源：劉姝廷整理自公開資料。

二、強化經貿融合與金馬試點的「新四通」

在「習五條」的對台方針中，「新四通」為兩岸經貿融合的重要手段，亦是中共統戰布局的一環。2019年1月2日，習近平於《告臺灣同胞書》發表40周

年紀念會上，提出「新四通」的主張。在「深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎」的對台方針下，強調「兩岸要應通盡通」。政策包含「提升經貿合作暢通、基礎設施聯通、能源資源互通、行業標準共通」，並提出率先在「金門、馬祖同福建沿海地區通水、通電、通氣、通橋」。依此政策指引，1月14日，福建省省長唐登傑於《政府工作報告》中，便強調要「發揮對台特色優勢」，並加速「閩台經濟社會融合發展」。7月19日，福建省委書記于偉國進一步表示，對台工作首重「應通盡通」，包含「大四通」與「小四通」。其以金門與廈門「通橋」為例，指出技術與資金並無太大問題，且地區民眾有強烈意願。⁷由此觀之，「新四通」作為中共推動兩岸融合發展的指標（見表3-3），顯示中共企圖以民逼官、以商圍攻的方式，憑單方決定、藉建設之名，對金馬前線先行統戰攻勢。

表 3-3、中共推動「新四通」之政策脈絡

指導方針	習五條	深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎
政策基礎	大三通	兩岸通郵、通商、通航
	小三通	金門、馬祖與福建沿海地區貨物、人員往來
政策內容	大四通	兩岸提升經貿合作暢通、基礎設施聯通、能源資源互通、行業標準共通
	小四通	金門、馬祖同福建沿海地區通水、通電、通氣、通橋

資料來源：劉姝廷整理自公開資料。

以中共經貿融合手段而言，「大三通」為「新四通」奠定兩岸經貿互通的基礎。1979年中共發表《告台灣同胞書》，提出「三通」主張，即「大三通」的直接通郵、通商、通航。期間經兩岸兩會多次協商，直到2008年12月25日起正式實施，至2019年將屆滿12年。以兩岸飛機直航為例，其大幅減少兩岸來往的運輸時間與成本，進而促成兩岸的「一日生活圈」。然而，因應兩岸發展形勢，就2019年7月以來觀察，中共已對「大三通」政策進行調整。自2019年8月下旬起，中共縮減兩岸班機航線。例如中國南方航空從8月20日起，取消台北-哈爾濱與台北-長春的航線。此外，亦從9月起縮小兩岸航班機型，例如中國國際航空的上海與北京部分航班，從260人座的A330客機，換為約170人座的A321客機。⁸由此顯示，中共除利用「大三通」對台推行利誘、促統措施，另一方面則企圖以此影響台灣的政治與經濟。值得注意的是，2019年11月15日，《中國之聲》微博報導，中國欲延長2020年春節加班機執行時間，允許兩岸航空公司於

⁷ 〈國新辦就「堅定不移推動綠色發展的福建實踐——加快建設高素質高顏值的新福建」舉行發佈會〉，《新華社》，2019年7月19日，<http://www.xinhuanet.com/talking/20190719z/index.htm>。

⁸ 〈陸客不來！陸籍航空開始減班、縮小機型〉，《聯合新聞網》，2019年8月19日，<https://udn.com/news/story/7241/3998028>。

2020 年 1 月 4 日至 2 月 15 日期間安排加班，時間長達 40 天。⁹與 2018 年兩岸航空主管部門同意的春節加班機，自 2019 年 1 月 22 日至 2 月 19 日的 25 天相較，多出 15 天，且除於春節期間開設加班機外，更橫跨 2020 年台灣總統大選，顯見中共的政治意圖。

從中共統戰布局來看，「小三通」為「新四通」確立金馬地區的先行地位。2001 年 1 月 1 日起，兩岸分階段開放金門及馬祖，與福建沿海的貨物和人員直接往來。金馬地區不僅成為兩岸交通往來的中繼站，並作為中共對台推動經貿統戰的重要標的。根據統計，自 2001 年「小三通」試航開辦以來至 2018 年，總累積 4 萬多航次，貨運量進出達 10 億多噸，總累積往返人次約 1,900 多萬。¹⁰以金門小三通為例，2018 年全年人次，創開航以來的新高，達 190 多萬人。此外，中共不僅放寬陸客申請限制，更積極建設「小三通」的通關設施。例如 2019 年 5 月 17 日，馬祖南竿至中國馬尾的新航線首航，中共於琅岐興建「閩江馬尾對台綜合客運碼頭」，大幅縮短「兩馬」的航程距離。6 月 3 日，廈門五通客運碼頭作為中共對台最大的客運碼頭，因應兩岸「小三通」人流的增加，亦啟動新通關大樓。值得注意的是，伴隨兩岸關係情勢變化，中共宣布自 8 月 1 日起，暫停陸客來台自由行，並縮減團客來台配額。然而，經金門縣政府證實，中共自 9 月 20 日起，恢復金門、馬祖、澎湖小三通個人旅遊簽證申請。¹¹由此可見，金馬地區「小三通」在中共的統戰定位可見一般。

就中共具體做法來看，「新四通」試圖大開兩岸融合發展通路（詳見表 3-4）。其一顯示在「大四通」的政策目標上。首先是經貿合作的暢通，中共透過兩岸海關與經貿的合作，試圖打造兩岸共同市場。例如 2019 年為中國浙江與台灣海上直航 10 周年，其中浙江玉環市大麥嶼港作為中國大陸對台灣本島最近之港口，中共積極推動商貿合作協定，促成兩岸貨運、經貿及觀光的進一步合作。其次為基礎設施的聯通，中共藉由海底電纜的鋪設、海空直航的連接，並加強建設對台的開放口岸，推動中國大陸對台的「台海通道」。例如 10 月 13 日，據《央視》報導，福州至馬祖（榕馬）及廈門至金門（廈金）等通橋構想，中共已備有初步方案。¹²再者是能源資源的互通，中共以供應台灣短缺能源，及保護兩岸海洋生態為由，除推動金馬地區通水、通氣與通電等政策，另外亦辦理如廈金海域、環馬祖澳海域的漂流物聯合處置座談會。最後為行業標準的共通，中共欲確立兩岸行業共同標準，例如在「31 條措施」的基礎上，直接採認台灣職業技能資格，並推動台胞與台企在中國大陸享有同等待遇。

⁹ 〈陸欲延長春節加班機 陸委會：慣例能滿足需求〉，《中央社》，2019 年 11 月 15 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201911150284.aspx>。

¹⁰ 〈小三通執行情形〉，《107 年度交通年鑑》，2019 年 5 月 17 日，<https://reurl.cc/b6WyYo>。

¹¹ 〈小三通自由行 20 日起恢復〉，《中央社》，2019 年 9 月 17 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201909160245.aspx>。

¹² 〈大陸推進「新四通」 福州至馬祖、廈門至金門通橋已形成初步方案〉，《香港 01》，2019 年 10 月 13 日，<https://reurl.cc/A19pLE>。

其二落實在「小四通」的推展進程上。第一就通水來說，中共以「共飲一家水」為宣傳，推動金馬的水源互通。繼 2018 年 8 月 13 日，中國福建晉江與金門正式通水，2019 年 2 月 14 日，中共宣布啟動福建官嶺至黃岐鎮區的供水工程。中共投資約 2.45 億元人民幣，分三期實施，一、二期為緊急供水和常態供水，藉船運水至馬祖地區，第三期則是全面供水，透過兩岸通橋鋪設管線，以達成通水目標。¹³其次以通氣來看，據中國石油天然氣集團有限公司指出，中國西氣東輸三線東段的工程，已於福建廈門與福清預留對台的通氣接口。¹⁴中共正進行研擬與磋商，兩岸通氣將可能成為繼通水後，第二項「小四通」開放案例。第三就通電而言，8 月 7 日，中國國家電網公司於廈門召開「福建與金門、馬祖電力聯網研討會」，對於兩岸通電提出具體方案，計劃透過海底電纜，以柔性直流輸電技術，分別自廈門向金門供電及從福州連江縣向馬祖供電，並保證後續施工與營運維護。¹⁵最後就通橋而論，10 月 13 日，中共於福州舉行「台灣海峽暨金馬通橋專題研討會」，針對兩岸通橋興建工程提出技術評估與可行方案，初步確定將以廈門本島為起點，經由海底隧道至廈門翔安區，再從大嶝大橋接上大嶝島，進而聯通金門島。¹⁶總體而言，「小四通」除成功執行通水外，其餘尚處前期規劃階段，尤以通電與通橋不易達成，例如 2019 年廈門至金門之「金嶝大橋」興建安，台灣基於國防安全考量予以否決。中共欲以「小四通」，將民生議題政治化，並先行「金馬方案」，逐步推廣至台灣各地，以達全面統一之政治目的。

表 3-4、中共推動「新四通」之具體措施

大四通	
經貿合作暢通	推動商貿合作協定，打造兩岸共同市場
基礎設施聯通	海底電纜鋪設、建設對台開放口岸。
能源資源互通	供應台灣短缺能源、維護兩岸沿線海洋生態。
行業標準共通	確立行業共同標準、採認台灣職業技能資格。
小四通	
通水	2018 年 8 月 13 日，中國福建晉江與金門正式通水。 2019 年 2 月 14 日，中共宣布啟動福建官嶺至馬祖的供水工程。
通氣	已預留於福建廈門與福建福清的對台通氣接口。
通電	已召開研討會研擬方案，自廈門向金門、從福州向馬祖供電。

¹³ 〈繼金泉之後 大陸將推動向馬祖供水〉，《經濟日報》，2019 年 2 月 14 日，<https://money.udn.com/money/story/5603/3643583>。

¹⁴ 〈福建與金馬「新四通」提速〉，《人民網》，2019 年 2 月 21 日，<http://tw.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0221/c14657-30852226.html>。

¹⁵ 〈福建與金門、馬祖電力聯網研討會在廈門舉辦〉，《人民網》，2019 年 8 月 7 日，<http://tw.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0807/c14657-31282077.html>。

¹⁶ 〈兩岸通橋 金門縣府：配合中央政策〉，《中央社》，2019 年 10 月 15 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201910140313.aspx>。

通橋	已召開研討會研擬方案，初步以廈門本島為起點，經由海底隧道至廈門翔安區，再從大嶝大橋接上大嶝島進而聯通金門島。
----	--

資料來源：劉姝廷整理自公開資料。

三、強調同等待遇與心靈契合的「青年融合」

「習五條」所主張的「實現同胞心靈契合，增進和平統一認同」中，習近平特別指出「國家的希望、民族的未來在青年」，並強調「兩岸青年要勇擔重任、團結友愛、攜手打拼」。由此可見，青年為中共對台統戰工作的重點。在中共推動「心靈契合」的戰略目標下，不僅要建構「台灣青年來祖國大陸追夢、築夢、圓夢」的認同想像，更藉由推動「同等待遇」的政策措施，達成兩岸青年融合發展的統戰計畫。2019年3月10日，習近平於全國人大福建團發表談話，會議聚焦在「融合發展」，不僅著重「吸進來、引進來」的作法，更直指「要把工作做到廣大台灣同胞心裡，增進台灣同胞對民族對國家的認知和感情」。中共為有效突破台青心防、拉攏人心，利用深入扎根的手段及細火慢燉的方式，企圖漸次改變台青的認同意識。

中共推動兩岸青年融合，是一逐步深化的過程（見表3-5）。第一步為青年交流種子的接觸與發芽，藉由體驗式交流，拉近彼此之互動。兩岸青年短期交流可分為參觀旅遊、實習學習與學術研討等類型，其中尤以實習學習與學術研討的交流為核心項目。中共透過舉辦寒暑期營隊活動，強化兩岸青年的連結，進而建立聯繫管道，吸納台青、掌握意向。例如2019年10月19日，由天津大學主辦的「2019年海峽兩岸青年學生領導力論壇」，共有來自台灣多所大學及天津大學青年參與。¹⁷其直接以「習五條」作為文宣，天津大學提供經費，實為中國國台辦背後贊助，藉由主題論壇、參訪交流、學生聯誼等形式，對台青進行宣傳與統戰。中共對台青統戰的第二步，是由點的接觸逐步將統戰的種子擴散，透過教育機制、同儕社群，甚至是通訊軟體、網路平台等新媒體，加強對台青的統戰佈線。以中共宣傳「31條措施」為例，為掌握與符合台青的閱聽習慣，中共不僅利用新媒體如App、短影音平台擴大宣傳範圍，亦透過精美的影音、動畫等設計強化宣傳作用。例如由中國國台辦旗下的「中國台灣網」列出「青年」主題，並直接連結至「青年公社」。「青年公社」網站除包含兩岸青年交流的相關新聞，亦建立「求學」專欄項目，明列「推薦社團」、「台生圈」等相關社群連結。此外，亦設有「實習就業」、「創業」等專區，提供資訊之餘，並藉由赴陸發展之台青以「職場達人」、「創業達人」發聲，作為中共推動「青年融合」統戰政策之活廣告。

「融合發展」為目前中共對台青統戰之重心，由點的接觸交流，到線的傳播影響，進入到面的社群形成及深層融合。中共對台青的統戰，已逐步拉長戰線，

¹⁷ 〈2019年海峽兩岸青年學生領導力論壇開幕〉，《新浪網》，2019年10月19日，<https://news.sina.com.tw/article/20191019/33008774.html>。

不僅是有來有往的短期式交流，更強化台青只去（中國大陸）不回（台灣）的「青年融合」策略。首先，中共為吸引台青落地，規劃出「一條龍式」的統戰計畫，推出各項優惠措施，吸引台青赴中國大陸發展。推動如從寬優遇就讀、協助畢業找工作，扶持台青在地創業，企圖打造台青就學、實習到就業一系列的養成計畫。其次，中共為促使台青生根，提供台青在學習、創業及就業與生活方面的「同等待遇」，例如「26 條措施」加強台青「同等待遇」便利措施，主張在中國大陸大學任教、就讀的台灣師生可申請公派留學。再者，中共為建構台青社群網絡，促進台青團體就地合法，並納入中國大陸社會團體的管理體系，加強台青對中國大陸社會團體與活動的參與，促使台青更加融入中國大陸的生活，進而形成新的社會群體，加深台青與中國大陸的連結，達成台青「只去不回」的青年融合目標。

表 3-5、中共推動「青年融合」政策

政策目標	習五條	實現同胞心靈契合，增進和平統一認同。
政策措施	30 條措施	提供青年學習、創業、就業、生活同等待遇。
	26 條措施	建設兩岸青年就業創業基地示範點。
政策計畫	點-接觸交流	體驗式交流、寒暑期營隊參訪活動。
	線-社群傳播	學校、社團、媒體及網路傳播。
	面-認同建構	同等待遇與優惠措施、深度參與。

資料來源：劉姝廷整理自公開資料。

舉例而言，中共力推「兩岸青創基地」，中共不僅對台青創業給予高度的支持，更放寬台青申請資格條件。包含對台青祭出優惠，如機票補助、提供創業資金及辦公室租金減免等。例如「26 條措施」第 13 條指出，中共為支持台青赴中國大陸發展及兩岸青年就業創業基地和示範點的建設，提供房產、土地與相關免徵稅賦之優惠。以國台辦授牌的兩岸青創園區－「福建廈門一品威客創客空間」為例，該園區主要招募台青年創新創業團隊，符合條件的兩岸青年就業創業基地和示範點可申報並享受政策優惠，如前半年可免辦公室租金，前一年可免費入住公寓，另超過上述期限後，辦公室入駐及外出租房方面皆可再享優待等。「兩岸青創基地」名為支持台青創業，實含有政治宣傳與統戰意義，不僅對台青具有示範作用，亦是與台青建立聯繫的方式。台青在看似優惠的創業條件，但較無長遠扶持計畫的創業環境下，實際上背負相當龐大的創業風險。據中共官員私下表示，在「兩岸青創基地」中，高達九成創業失敗實屬正常，有些創業者甚至領完補助金後便撐不下去。¹⁸由此觀之，中共推動「兩岸青創基地」，台青創業成功與否並不為其重點，台青認同與宣傳價值，方是中共對台統戰的重心。

¹⁸ 〈兩岸青創園意在拉攏台青 創業失敗風險自擔〉，《中央社》，2019 年 3 月 27 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201903270191.aspx>。

參、習近平對台「硬」措施

一、對台提升外交與軍事壓力

(一) 奪取台灣邦交國

中共對台措施當中，還有從外在環境對台施壓的手段，不斷壓縮台灣的國際空間，並減少所剩不多邦交國。硬的一手用意在於逼迫蔡政府重新回到中共所設定的「一中原則」或「九二共識」。中國政府在 2019 年 9 月當中連續奪取我二邦交國（如表 3-6），加上之前的巴拿馬（Republic of Panama）、聖多美普林西比（Democratic Republic of Sao Tome and Principe）、多明尼加（Dominican Republic）、布吉納法索（Burkina Faso）、薩爾瓦多（Republic of El Salvador）意味著在蔡政府 2016 年上任至今共有 7 個國家與我斷交。而中國外交部幾乎在所有宣布與我國前邦交國建交的記者會中，皆會強調「堅持一個中國原則是國際社會民心所向，大勢所趨」等類似用語，表明中共不斷「挖角」我邦交國的用意。

表 3-6、中華民國友邦斷交（2019/1/1~2019/11/11 止）

國家	斷交時間
所羅門群島 Solomon Islands	2019/9/16
吉里巴斯 Republic of Kiribati	2019/9/20

資料來源：作者整理自公開資料。

我國邦交國的外交關係存續，往往取決於兩岸關係的好壞。在兩岸關係密切的馬英九政府時代，在其八年任期內，僅斷交了甘比亞（Republic of the Gambia）1 國。而再往前回溯至兩岸關係緊張的陳水扁政府時代，在八年內則失去了 9 個邦交國之多，但也完成了 3 個國家的復交。因此，目前蔡政府在第一任的四年任期尚未結束前，已經失去 7 個邦交國的處境，較之前的扁、馬政府在國際上所面對的中共壓力更為巨大。

而近期中共連續以金援搶奪中華民國邦交國，先後造成 2019 年 9 月 16 日索羅門群島（Solomon Islands）、9 月 20 日吉里巴斯（Republic of Kiribati）與台灣斷交，這或與中共近期所面對的內外壓力有關。¹⁹因延燒的中美貿易戰和香港反送中運動目前遲遲不見緩和跡象，香港反送中運動不因特首林鄭月娥宣布完全撤回逃犯條例而落幕，反而在警民衝突的頻率和程度上更加升級；而美國總統川普（Donald John Trump）也在 2019 年 9 月 20 日時表態不急於在 2020 年美國大選

¹⁹ 〈李克強同俄羅斯總理梅德韋傑夫共同主持中俄總理第二十四次定期會晤〉，《新華網》，2019 年 9 月 17 日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-09/17/c_1125007089.htm；〈再斷交！傳大陸「台灣介選計畫」全面打壓 總統府：北京干預選舉意圖明顯〉，《ETtoday》，2019 年 9 月 20 日，<https://www.ettoday.net/news/20190920/1539609.htm>。

前達成協議。在無法立即克服來自這兩方面挑戰的困境下，為避免掩蓋掉中共建政 70 周年慶典光芒，中共當局只能從顯而易見的其他外在行動著手，藉對台施壓形塑強硬國家形象，並轉移中國大陸民眾的注意力。這除了逼迫蔡政府接受「一國兩制台灣方案」外，亦有嚇阻台灣介入香港反送中運動的意味（蔡政府已駁斥介入之指控）。

（二）提升軍事壓力

鑒於習近平在《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念會上提到「我們不承諾放棄使用武力，保留採取一切必要措施的選項，針對的是外部勢力干涉和極少數『台獨』分裂分子及其分裂活動」，中共對於台灣的軍事壓力，主要目的在於恫嚇和防止台灣持續傾往台獨的方向。2019 年以來中共頻頻藉各種軍事實力展示對台施壓，主要展現在軍事演習、軍事行動和武器展示等三方面。

首先是軍事演習部分，2019 年 7 月 14 日中國國防部曾不尋常的主動公告即將於福建、浙江交界處的東南沿海展開大規模的聯合作戰演習，由駐浙江的第 72 集團軍擔任主力，模擬兩棲登陸奪島行動。而以往於 2014 年、2016 年、2018 年夏季期間在東南沿海舉行的例行性演習，多是由媒體率先做出報導，再由官方證實。²⁰雖然後來因丹娜絲颱風的緣故取消演訓，但當時無論是公告的主動性，或是演練項目的敏感性都頗值得注目，故被認為是一種對台的強硬政治表態。（其餘區域軍事演訓可參見本院《2019 印太區域安全情勢評估報告》第二章〈中國的崛起與挑戰〉）。

第二是在軍事行動方面，首先是共機和軍艦繞台常態化，軍艦方面多次派航空母艦「遼寧號」及飛彈護衛艦、驅逐艦、補給艦等，軍機則是分別從東部和南部戰區起飛，出動蘇-35 戰機、轟-6K 戰機、空警 500 預警機、運 8 軍機及殲 11 戰機等不同機種組合編隊繞台。解放軍繞行路徑有時從南部戰區出發，穿過巴士海峽後沿西太平洋轉北，再經過宮古海峽後往西，呈逆時鐘方向繞行回到中國大陸，有時亦會反向從東部戰區出發以順時鐘方向繞台回到南部戰區。²¹中共試圖以常態化繞台的方式框定在第一島鏈的軍事範圍，麻痺台灣軍民的警戒心。在軍事空間上則是壓縮國軍東出西太平洋的戰略縱深，並訓練中共解放軍習慣於此拒止美軍介入台周邊海空域。其次是對海峽中線的試探，2019 年 3 月 31 日中國 2 架從福州基地起飛的殲 11，由北向南飛行後在澎湖西南方「台灣灘」海域上空穿越台海中線，遭我空軍出動 2 架 IDF 及 4 架 F-16 攔截並警告後卻未馬上離開，越界長達 10 分鐘之久後才回返中線以西。²²中共官媒《環球時報》認為動機在於

²⁰ 〈東山島模擬奪台操演遭颱風頓挫 共軍遭嚴厲指責〉，《聯合新聞網》，2019 年 9 月 8 日，<https://udn.com/news/story/10930/4035624>。

²¹ 〈繞台演訓？4 艘中共軍艦穿越宮古海峽駛向太平洋〉，《聯合新聞網》，2019 年 7 月 27 日，<https://udn.com/news/story/7331/3954029>；〈共機繞台方式打破慣例 學者：防備美方干預〉，《自由時報》，2019 年 4 月 16 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2760087>。

²² 〈共軍 2 架殲 11 戰機越台海中線 空軍緊急升空攔截〉，《中央社》，2019 年 3 月 31 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201903315002.aspx>。

台美關係過於密切，於此之前不但美國通過了《台灣旅行法》還密集派遣美軍艦通過台灣海峽三次，故必須以此作為強硬表態。²³

第三在於武器展示方面，2019年9月25日中共解放軍075型兩棲攻擊艦在上海舉行下水儀式，該攻擊艦最多可搭載30架直升機，排水量達4萬噸，為世界第3大兩棲攻擊艦，僅次於美國同級艦艇。中國官媒立即宣傳指出「如果台獨分子踩了祖國統一的紅線，075型兩棲攻擊艦的下水就是對台獨分子和域外敵對勢力的嚴正警告」。²⁴此即為中共解放軍藉由新武器展示，配合官媒宣傳，試圖恫嚇台獨勢力的明顯例證。

中共在2019年10月1日天安門廣場舉行慶祝建政70周年閱兵時，展示了許多高科技先進武器。²⁵其中東風-41洲際彈道飛彈、巨浪-2型潛射彈道飛彈、東風-17極音速滑翔飛彈都是中共對美核威懾的重要戰略武器，可藉此抗衡美國的核威脅，並以能遠程轟炸的轟-6N威脅美軍於西太平洋的軍事基地。而與對台軍事行動直接相關的可能有：長劍-100超音速岸基反艦巡弋飛彈則可直接對我海軍艦隊造成威脅，並可用以區域拒止美國航空母艦戰鬥群來援；電子對抗偵察機、電子偵察機等會對台空優資訊造成威脅；各武裝直升機將在登岸作戰時發揮作用；匿蹤無人機則可能穿過防空系統，對我重要情監偵雷達和重要基礎設施進行打擊。

二、緊縮陸客來台觀光及影視交流

（一）來台陸客逐漸萎縮

2008年國民黨重新執政後，中國國家旅遊局、國台辦和公安部共同決定自2011年6月28日正式實施中國大陸居民赴台灣個人遊，分5批開放47個城市的中國居民申請來台。但自2016年蔡政府上任以來，因兩岸關係漸趨緊張，陸客來台人次即不斷下降，根據我國觀光局資料，從2016年的3,571,134人次，2017年降到2,732,549人次，2018年再降低至2,695,615人次。目前對兩岸旅遊最不友善的政策係來自於中國文化及旅遊部，2019年7月31日宣布《海峽兩岸

²³ 〈社評：大陸軍機飛越「台海中線」？希望是真的〉，《環球時報》，2019年3月31日，<https://opinion.huanqiu.com/article/9CaKrnKjreh>。

²⁴ 〈海軍神器075型兩棲攻擊艦今下水 官媒高聲警告台灣與美國〉，《RFI》，2019年9月25日，<https://reurl.cc/GkEnYD>。

²⁵ 包含東風-41洲際彈道飛彈、東風-17極音速滑翔飛彈、東風-100超音速岸基反艦、東風-26核常兼備飛彈、東風-31甲改核飛彈、東風-5乙核飛彈。空警-500、空警-200預警機和運-8指通機，空警-500H預警機、首次亮相的運-8反潛巡邏機、運-20、運-9等國產新型運輸機。轟-6N、運-9通信對抗飛機、運-8遠距離支援干擾機、電子對抗偵察機、電子偵察機6型特種飛機。攻擊-11（以前稱為利劍）和三角形的無偵-8匿蹤無人機、殲-15戰機、殲-20，殲-16、殲-10C戰機。直-9武裝偵察直升機、直-10武裝直升機、直-19武裝直升機、直-20戰術通用直升機、直-8B運輸直升機等武器，請參見〈習近平「十一」閱兵 東風-41洲際導彈首度亮相〉，《聯合新聞網》，2019年10月1日，<https://udn.com/news/story/7331/4078270>；〈習近平大閱兵亮尖端武器 有評指美增了懼怕〉，《RFI》，2019年10月1日，<http://www.rfi.fr/tw/中國/20191001-習近平大閱兵亮尖端武器-有評指美增懼了>。

旅遊交流協會關於暫停大陸居民赴台個人遊試點的公告》，公告自 8 月 1 日起，暫停 47 個城市中國大陸居民赴台個人遊的簽證（G 證）核發。²⁶雖然 2019 年度來台前五大客源，陸客仍居首位，1 至 8 月來台旅客總數近 799.7 萬人次，甚至較去年同期的 712.6 萬人次，成長了 12.2%，²⁷但這批遊客多為自由行禁令開始前最後一批 G 證，故在 2019 年底消化完之後，可能造成來台自由行陸客人數呈跳水式衰減。

2016 年開始的陸客來台縮減，在初期因減少多的多為旅行團，故影響展現在台灣旅館業、遊覽車、旅行社等就業人口下降，以及有能力從組團、住宿、交通、購物等「一條龍」包攬的個別旅遊業者。而 2019 年宣布自由行的取消，則將進一步造成台灣各觀光景點周邊專收散客的旅館業、計程車業者、零售小賣店的商業損失。從觀光局統計 2018 年陸客帶來 1,369 億元外匯收入來推估，2020 年陸客人數銳減時的相應損失將十分可觀。

而中共當局此次取消陸客自由行的可能用意，在台灣的輿論中有三種看法，首先是作為經濟制裁手段逼迫台灣政府接受「一國兩制」，其次是避免陸客自台灣取得香港反送中資訊來源。²⁸第一種解讀乃是延續對台施壓而來，因為 2016 年蔡政府上任之後即陸續減少陸客團，這已確實造成旅遊經濟上的打擊，故到了 2019 年再宣布限縮自由行，代表施壓階段的再提升，並配合中共譴責蔡政府介入香港反送中運動一併實質表態。而第二種看法則是從中國內部管控切入，因香港反送中運動持續已久，而中共官方媒體則是刻意忽略香港民眾對於保持既有司法獨立和自由民主權利的訴求，反而扭曲定調為美國和台灣等外來勢力煽動的「顏色革命」。而在官方正式定調後就須有相應的內部資訊管控，以免反送中運動的本質被揭露予中國大陸民眾，造成對中國大陸內部產生對民主訴求共鳴的外溢效果，不利於中共持續執政。因此，為了保持訊息封鎖，就必須減少自由行旅客前往使用共同語言文字的台灣。第三種看法在於，正值中美貿易戰期間，為避免外匯持續流失，中共減少觀光客出遊也有助於刺激中國旅遊內需市場。以上解讀皆言之成理，且彼此之間並無互斥，或可理解為三種意涵兼而有之。

（二）為兩岸政治犧牲的影視交流

台港藝人在兩岸情勢和香港情勢皆趨向對立緊張當下，也開始遭受到中共當局對於演藝文化的限制。2019 年 7 月曾一度傳出江蘇衛視發出「限台令」，禁止旗下一切與台灣合作節目、藝人、經濟、民生、旅遊等各方面宣傳。雖然事後江蘇衛視否認其聲明，但從一些台灣藝人的個案可以看出並非空穴來風。例如剛得到 2019 年金鐘獎戲劇節目男配角的溫昇豪，分別在 7 月、9 月被對岸以不同理

²⁶ 〈陸客限縮 自由行大跌 8 成〉，《中時電子報》，2019 年 8 月 21 日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190821000145-260309?chdtv>。

²⁷ 〈陸客來台 上月年增 10%〉，《經濟日報》，2019 年 9 月 25 日，<https://money.udn.com/money/story/5612/4068987>。

²⁸ 管嫻媛、韓化宇，〈陸客自由行無預警喊停，卻獨留旅遊團...看懂中國的背後盤算〉，《商周》，2019 年 7 月 31 日，<https://bwnew.businessweekly.com.tw/focus/blog/26470?Type=3>。

由片面取消片約，被懷疑是「限台令」的受害者。²⁹到2019年9月時又有報導中共進一步提升對演藝事業的限制，傳出中宣部向電影局、廣播電視局、網信辦發通知，要求中國大陸所有電視、電台、報紙、雜誌、網站、電影一切涉外內容，包括涉及邀請外國、港澳台的台前幕後工作人員和演出嘉賓，全部需要政治審查。而當中港澳藝人要檢視其政治立場，並表態支持政府，台灣藝人則一律於9月1日後不得參與中國大陸的影視作品製作。³⁰

限台令或政治審查對於正在中國大陸發展的台灣藝人造成了一定程度的影響，雖然以上消息都未獲中共官方的正式承認，但隨後可以看到台灣藝人參加「十一國慶文藝晚會」或增加自主表態。例如在微博上紛紛轉發祝賀中共「十一國慶」，且每年公開表態的台灣藝人數也逐漸上升中，2018年公開表態的知名藝人約有4人，至2019年或許是受到政治審查被迫表態的結果，增加到了10至12名。³¹

除了台灣藝人赴中國大陸發展受到影響外，中國演藝人員來台交流也被迫限縮。起因於2018年行政院新聞局主辦的第55屆金馬獎上，兩岸電影、紀錄片工作者在該屆頒獎台上你來我往的就兩岸政治認同進行了一番交鋒，打破了過往金馬獎不談政治的默契。先是台灣紀錄片導演傅榆在頒獎時表示，「希望我們的國家可以被當成一個真正獨立的個體來看待，這是我身為一個台灣人最大的願望」；隨後中國藝人涂們在頒獎時稱，「特別榮幸再次來到『中國台灣』金馬獎頒獎，我感到了兩岸一家親」。雙方在該次的言語交鋒其實僅能算是意外擦槍走火，但對2019年度的第56屆金馬獎造成了影響。

2019年8月7日中國國家廣播電影電視總局旗下機關報「中國電影報」引述中國國家電影局消息表示，陸方將暫停中國大陸影片和人員參加2019年第56屆台北金馬影展。中國國務院台灣事務辦公室副主任龍明彪在福建被台媒詢問暫停原因時稱，「台灣現在照這種政治情形、政治生態，會帶來很多問題」，但他隨即強調是「暫停」並非中斷，卻不能明確判斷何時能夠回復交流。而在禁令公布之前，即有多部知名大陸導演2019年的新片並未報名第56屆金馬獎，或許與2018年金馬獎的言語交鋒有關，預先嗅到政治風向的改變而自我審查。故此次禁令的公布其來有自，並且已在中國大陸演藝界當中預先發酵。在兩岸缺乏互信的情況下，中共祭出暫停兩岸影視交流的措施，自有其政治考量，而且是兼具2018年金馬獎的遠因，以及2020總統選戰將屆的近因，使得原本堪稱兩岸三地最為開放公正的華語電影獎，因此被迫為政治犧牲。

²⁹ 〈限台令發酵？想拍戲要先查身家 溫昇豪2部戲遭大陸停拍〉，《三立新聞網》，2019年8月30日，<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=594490>。

³⁰ 〈【政治審查】傳中宣部打壓台灣藝人 舒淇彭于晏等遭殃〉，《蘋果日報》，2019年9月7日，<https://hk.entertainment.appledaily.com/enews/realtime/article/20190907/60020379>。

³¹ 〈紅光罩頂！張鈞甯「發微博賀十一國慶」 陸網：沒愛錯妳〉，《今日新聞》，2019年10月2日，<https://www.nownews.com/news/20191002/3664684/>；〈陸國慶眾星道賀不夠看「台灣男神」表態力道猛到陸網友高潮！〉，《中國時報》，2019年10月2日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20191002001693-260404?chdtv>；〈中國稱有台灣藝術家參與十一晚會 結果僅2歌手出席〉，《自由時報》，2019年10月5日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2936913>。

肆、成效與評估

2018 年 2 月中共推出「31 條措施」後，相隔一年多後於 2019 年 11 月再推出「26 條措施」，號稱是依照中共十九屆四中全會所執行的新對台措施，試圖加速吸引台商和台灣民眾前往中國大陸發展。但從表 3-7 可看出，過往的「對台 31 項措施」頗有不足之處，所以必須靠「26 條措施」進一步補強和延伸。例如針對台商給予參與重大技術裝備和 5G 的研發和建設，就是「31 條措施」中鼓勵台商參與「中國製造 2025」的延伸。而在「26 條措施」當中，既有措施的延伸和此次新創的內容幾乎佔了各半。而以下的民調和經濟數據成效評估，則有助於說明何以「31 條措施」尚不足以達到中共的融台目標，而必須另推出「26 條措施」。

表 3-7 中共 31 條措施與 26 條措施對照

針對台商給予同等待遇	
31 條措施之延伸	可同等參與中國重大技術裝備、5G 研發和建設、資源回收與循環經濟、新型金融組織等投資建設並同等享受融資、青創可申請國家級科技孵化器
26 條措施之新創	可同等參與投資航空業和主題樂園、可獲中國地方政府提供政策支持 and 提供融資、可同等享有貿易救濟、出口信用保險、可參與行業標準制定、台輪陸商品可獲快速驗放模式
針對台灣民眾創業、就業、就學、生活同等待遇	
31 條措施之延伸	可成為農業合作社成員並申請農業項目、可參與文創園區建設和從事研究、可參與各政府文藝比賽、認可專業技術人才的在台取得資格和業績、擴大中西部院校招收台生、台生和教師可申請公派留學
26 條措施之新創	可申請中國外館救難和旅行證件、可使用新型共享交通工具、於福建享受電信資費優惠、可享購房同等待遇、積極提供台灣運動員準備競賽所需賽訓條件、接納台灣運動員以內援身分參加職業聯賽、台生可報考體育院校

資料來源：龔祥生整理自公開資料。

一、民調顯示對台措施吸引台灣民眾效果不顯著

根據《遠見雜誌》在 2018 年 12 月 17 日所公布的「2019 台灣民心動向大調查」，有意前往中國大陸發展者居冠達 34.4%，遠多於第二名的越南（16.9%）。而在 18 至 29 歲年輕人當中更高達 46.3%，高於 2018 年度平均值，但與 2018 年 1 月同為《遠見雜誌》所做的調查比較，其意願有趨緩現象，當時有 53% 的年輕

人願前往中國大陸發展。³²因此從該數據觀察，「31 條措施」和各地地方政府配合加碼的相關政策，並未增加台灣年輕人前往中國大陸發展的意願。

關於中共對台灣的國際空間打壓，依據 2018 年「31 條措施」後首次公布的陸委會民調（2018 年 4 月），當時近 8 成民眾贊成政府持續爭取國際社會支持臺灣參與的權利（79.2%）。而 2019 年 8 月公布的民調，則有逾 8 成民眾贊成蔡總統主張臺灣 2,300 萬人民本來就有權利參與國際事務，不應該受到任何政治前提干擾（84.8%），較 2018 年 4 月民調增加了 4.6%。³³從前後民調對比可見，台灣民眾對參與國際社會的意志，越受到對岸打壓越有所增強。

而關於上述對台措施實施後，是否如對岸所預期，增加了台灣人民的統一意願，一樣可從陸委會民調看出端倪。2018 年習五點剛公布後的該次陸委會民調，主張廣義維持現狀（包括「維持現狀，看情形再決定獨立或統一」、「維持現狀，以後走向統一」、「維持現狀，以後走向獨立」、「永遠維持現狀」）的民眾占絕大多數（84.8%）。其中以主張「維持現狀，看情形再決定獨立或統一」最多（34.1%），其次是主張「永遠維持現狀」（24.2%）。2019 年 8 月公布的陸委會民調中，主張廣義維持現狀的民眾仍占絕大多數（87.3%），其中以主張「維持現狀，看情形再決定獨立或統一」最多（31.6%），其次是主張「永遠維持現狀」（27.1%）。因此，對於統獨立場而言，台灣民眾穩定傾向維持現狀，並未發生變化。

但相較於統獨立場的穩定發展，對於目前兩岸交流速度則有顯著不同，於 2018 年 4 月公布民調中，認為「太慢」者最多占 43.4%，「太快」及「剛剛好」的民眾分別為 9.3%及 34.7%；而在 2019 年 8 月公布民調中，認為「剛剛好」的民眾有 42.3%為最多，認為「太快」及「太慢」者分別為 11.9%及 28.7%。最為顯著的差異在於比例最多的選項從「太慢」轉成「剛剛好」，這期間「剛剛好」的民眾增加了 5.5%，而認為「太慢」的比例則下降了 6%。可見經過各項對台措施的執行，反而造成台灣民眾對於兩岸交流深化的疑慮，傾向放慢雙邊互動的腳步。³⁴

另根據台灣民意基金會 2019 年 8 月 24 日公布的民調，有 49.3%的民眾對蔡英文總統「處理兩岸關係表現的態度」感到滿意，而不滿意者則有 45.0%，滿意者較多但相差僅為 4.3%。和今年 5 月時同民調相比，不滿意蔡英文總統「處理兩岸關係表現的態度」的人減少 3.2%，而滿意的人增加 4.2%，這也是自 2016 年

³² 〈2019 台灣民心動向大調查〉，《遠見雜誌》，2018 年 12 月 17 日，https://www.gym.com.tw/event/201812_Rankings/。

³³ 〈「民眾對當前兩岸關係之看法」民意調查結果摘要〉，陸委會，2018 年 4 月 12 日，<https://ws.mac.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMjk1L2NrZmlsZS8xOTMzZTkYNi01NjdLLTRjOTQvYTkwNi0zM2Q5NzdmM2MucGRm&n=MjAxODA0MTJf57WQ5p6c5pGY6KaBLnBkZg%3d%3d>；〈「民眾對當前兩岸關係之看法」民意調查結果摘要〉，陸委會，2019 年 8 月 1 日，<https://ws.mac.gov.tw/001/Upload/295/refile/7681/5795/3ef0717f-7a5e-4a76-aab8-1cd860bbd251.pdf>。

³⁴ 同上註。

8月以來首次出現滿意的人超過不滿意的人。³⁵對照陸委會2019年8月的民調，有超過6成民眾贊成政府完成國安五法的修正（兩岸條例涉退將赴陸管理及兩岸政治協議之規範、國家安全法、國家機密保護法及刑法），顯見在前述中共對台強硬措施逐漸釋出的情況下，反有助台灣政府鞏固民眾支持，並採取相對積極強硬的態度應對，達成滿意度的反轉。

故從各項民調顯示，中共對台軟的一手並沒有增加台灣青年前往中國大陸發展的意願，也沒有增進對於中國大陸的族群認同和統一傾向。相反地，因為硬的一手對台措施操作過多，使得原本嫌兩岸交流「太慢」的民眾大幅卻步，也造就了蔡總統的兩岸政策滿意度首度超過不滿意度，顯見至今為止的中共對台措施完全未能掌握台灣民心走向，導致成效不彰。

二、影響對台措施成效之因素分析

本章試圖歸納影響中共對台措施成效的內外部主要因素。內部因素是指來自於中國大陸和台灣兩岸內部主要行為者的影響，而外部因素是指來自兩岸以外的影響，如香港、美國皆屬於此。首先是關於內部因素，台灣內部的主體意識抬頭最為主要。在經過2014年「太陽花學運」之後，台灣民眾開始認真思考與中國大陸的政治、社會、經濟交流步伐，是否適合當前的台灣。另一方面，因兩岸資訊交流方便，能夠明顯區別出兩岸文化的差異，使得台灣和中國大陸民眾之間，「自我」和「他者」的意識逐漸明確，並反映在族群自我認同和前述台灣民眾對統獨的民調立場中。這些都造成中共想要加強單方面吸收融入台灣民眾的難度。而中國民間社會因為民族主義抬頭，對所謂「台獨藝人」、「台獨企業」的網路霸凌，則又屬於引起台灣民眾反感的「他者」標誌之一，成為融台過程中的反向排斥力。

其次，外部因素中最主要的是美國。因川普總統對中國發起中美貿易戰。2018年3月22日美國依據1974年貿易法第301條，宣布對中國進口商品徵收最高500億至600億美元的新關稅，中國商務部隨即反擊宣布對美128種商品加稅，自此展開了中美貿易戰的序幕。而這距離中共發布「31條措施」後還不足一個月，成為中共始料未及的重大事件。中美貿易戰造成了全球產業鏈的重組，迫使許多製造基地設於中國大陸的企業被迫轉出，以避免遭到美國加徵關稅。而台商過往的模式是「台灣接單，中國製造，外銷歐美」，為因應避稅也開始將生產基地轉往東南亞或回台。而我政府也順勢於2019年1月1日啟動「歡迎台商回台投資行動方案」，吸引台商鮭魚返鄉，根據經濟部所設立的「投資台灣事務所」統計資料，截至2019年11月14日為止，該方案共核准了153件申請，總投資金額約6,971億台幣，預估創造台灣就業人口56,294人。³⁶這很大程度上抵銷了

³⁵ 〈台灣民意基金民調「芒果乾」贏「發大財」？蔡英文「兩岸表現」滿意度創3年來新高〉，《風傳媒》，2019年8月24日，<https://www.storm.mg/article/1628304>。

³⁶ 〈投資三大方案－辦理成效〉，投資台灣事務所，<https://investtaiwan.nat.gov.tw/showPagecht1135?lang=cht&search=1135>。

中共對於吸納台商投資的獎勵措施，使其成效不彰甚至形成負成長。

第三，香港反送中運動使香港徹底成為「一國兩制」負面案例。原本香港、澳門相繼回歸中國，被中共視為是「一國兩制」推展的正面示範。但歷經 2014 年香港「雨傘革命」和 2019 年的反送中運動後，台灣民眾深怕「今日香港，明日台灣」的「一國兩制」模式會成真，因此更加傾向拒絕「一國兩制」。這股民意連同輿論在台灣已成為一股主流風潮，藍綠兩黨的總統候選人也都明確表達不接受「一國兩制」，並都必須對於香港反送中運動表態，深怕影響選情。因此，香港反送中運動將持續作為影響台灣民意和政治人物態度的關鍵因素，也深深影響中共對台措施拉攏台灣民眾認同成效。

伍、小結

中共對台措施的一切目的，皆是為了使台灣無論是政府、政黨和社會，能夠接受「九二共識」、「一個中國」原則，最終促台接受「和平統一、一國兩制」。近期習近平也於「中央政協工作會議暨慶祝中國人民政治協商會議成立 70 周年大會」上除了對港澳重申「一國兩制」，邀其行政首長貫徹並依法行政之外，還堅持要以「一個中國」原則和九二共識團結台灣各黨派和社會人士。加上 2019 年中共「十一國慶」的慶祝大會上，習更強硬表態「實現祖國完全統一，是大勢所趨、大義所在、民心所向，是任何人任何勢力都無法阻擋的」，可見對於港澳台的情勢控制，乃在於其整體布局當中。根據習的發言可研判，在兩岸依照中共政治前提回到談判桌之前，無論國際情勢或香港情勢如何發展，中共仍會持續在各層面對台施壓，並配合中共官方發言及官媒宣傳。

但總結目前中共對台軟硬兩手措施的成效，距離其目標仍十分遙遠，甚至因為內外部因素影響而呈現負面增長的趨勢。即便目前更進一步推出「26 條措施」試圖補救過往措施的不足，但能否抵銷前述影響因素仍待時間觀察，且兩岸的根本問題難以透過良性互動解決，皆使得其措施效果大打折扣。理性而言，要使中共的對台措施發揮好的成效，將必須依托於兩岸關係的良性互動。即兩岸關係良好時，可以合理預測中共推動友台的措施，將能夠較為得到台灣民眾的認同，或至少不至於得到太多的反效果，也能夠有效抵銷上述內外部因素的干擾。因為互動不良會缺乏互信，帶來更多猜忌，也會造成更大衝突，並且在各種不利的議題發酵時相互連結，形成相輔相成的效果。但目前的兩岸關係很不幸的即屬於這樣的冷對抗狀態。兩岸目前的僵局，絕對不是單一方可以片面造成的，但兩岸政府目前卻都只責怪於對方，也因此形成了目前斷絕正式和非正式溝通管道下的唯一共識：「責任在對岸」。

最後，中共當局在成效不彰的狀況下，卻堅持習近平所定調的對台軟硬兩手策略，而不願意根本性改善兩岸僵局，其原因可能有二。第一是找不到改善兩岸關係的台階下。因不願意被認為對「台獨」給予太大彈性，因此只能堅守台灣人民所難以認同的「一國兩制」和「不放棄武力犯台」，其結果是限縮自己的論述空間，綁死自己的手腳。而台灣政府方面，也因為要「捍衛主權」避免被認為是

向對岸屈膝投降，因此也難以提出可替代其所拒絕的「九二共識」，作為新溝通平台的概念。在雙方都自縛手腳的情形下，試問又怎麼伸得出友誼之手和對方互握？第二點來自中共內部問題，習近平必須要在第二任期內做出一番足以服人的政績，藉以證明自己的確符合打破國家主席任期限制的資格，繼續擔任第三任領導人，並在黨內權力鬥爭的過程中保持其戰略制高點。而在對美和對港皆受挫的當下，習只能藉由對台議題展現其強而有力的手段，藉以鞏固習對於內外部的強硬形象。故綜合這兩點原因，兩岸關係難以打破僵局走向友好互動，也使得中共對台措施事倍功半。中共當局應在認知到這點之後，設法改變思維，先循序漸進以兩岸和平友好對話為目標，而非一味對台文攻武嚇；我政府也應積極思維，如何在法律和政策上提防因應中共對台措施之餘，創造新的兩岸良性互動或對話機制。

（責任校對：洪銘德、廖家豐、黃忠興）