

中共開局之年的對台工作與人事

梁書瑗

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

雖然習近平主政下的涉台框架已藉紀念《告台灣同胞書》發表 40 周年上宣布，但仍會針對不同階段性的任務需求而微調之。二十大後，中共正式進入「全面建設社會主義現代化國家」的開局之年，今（2023）年「兩會」則是政府部門如何落實二十大政治報告的風向標，對台工作也不例外。下文將藉分析中共高層於今年「兩會」針對涉台工作的談話與作為，闡述開局之年的中共對台工作。此外，政治路線須由組織路線保障，故下文也一併分析本屆政府主管對台工作的人事任命。

貳、2023 年中國「兩會」透露出的對台政策走向

一、中共外交突圍與涉台工作

二十大後，習近平正式邁向第三任期，中共的「大國外交」將在國際上展開一連串攻勢，以因應「百年未有之大變局」。2022 年 9 月中共召開二十大前，習近平選擇出訪哈薩克，替二十大後中國重返「國際舞台」揭開序幕。隨後，習近平接連參加 G20、APEC，並出訪中東及俄羅斯，中國也「促成」伊朗與沙烏地阿拉伯復交。

中共於「百年未有之大變局」的論述中，已定調美中關係短時間內不易改變，雙方將進入長期對抗與競爭的格局。¹日後中共外事工作的大方向有二：一區分美、英、加及其他西方國家；二積極拉攏亞洲、拉美、非洲國家，²著眼於如何突破美國為首的外交圍困，

¹ 雖然中共認為中美將進入長期對抗、競爭的格局，但雙方目前仍有依靠對話、溝通管控此關係避免情勢一發不可收拾的意願。

² 該論點引述自：張登及（台灣大學政治系教授）於政治大學國關中心所舉辦的「解析 2023 年中共全國兩會」（2023 年 3 月 6 日）座談會上的表述。

透過拉攏等手段削弱親美勢力，盡力重構對中寬鬆的國際情勢。準此，其工作重點有三：其一，「講好中國故事，講好中國共產黨故事」，改善因疫情而重挫的「大國形象」，重振中國的國際聲望；³其二，緩和歐洲國家對中共在俄烏戰爭中支援俄羅斯的質疑；其三，仰賴經貿為重建對外關係的基礎。中共若要在外部情勢險峻之際取得進一步的外交成果，勢必將調整對外強硬的姿態，以經貿合作為支點，提升統戰與宣傳工作在整體對外經略上的重要性，此論點或可從石泰峰的人事安排一窺得知。新任中央統戰部部長石泰峰除了按照慣例兼任全國政協副主席、中央書記處書記之外，還罕見一併出任政治局委員，⁴一舉位列「黨和國家領導人」層級。石泰峰為首位身兼四職的統戰部部長，顯見日後統戰工作的重要性應大為提升。

美國對華政策調整，對中共而言，恐提高外部勢力介入台海情勢而失去兩岸統一的主動性。因此，解放軍在台海周遭的動作頻頻，試圖替台美關係畫下紅線。但本文主張，雖然中共仍不會放棄對台軍事、外交施壓，但在中共試圖尋求突破外交圍困的大環境下，吾人更需注意中共對台工作恐重新凸顯其和緩的一面。目前美中間角力的基點為科技圍堵與台灣問題。正如秦剛（國務委員、外交部部長）於外交部長答中外記者問時對美的表態，「台灣問題是中國核心利益中的核心，是中美關係政治基礎中的基礎，是中美關係第一條不可跨越的紅線」。⁵若欲調整對外強硬的姿態與形象，化解國際社會對中共的疑慮，爭取各國在外交上對中共的支持，那麼

³ 習近平於二十大會後的中外記者會上，希望中外記者「客觀真實向世界講好中國故事，講好中國共產黨故事」。習近平，〈在二十屆中央政治局常委同中外記者見面時的講話〉，《求是網》，2022年11月15日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-11/15/c_1129126357.htm。

⁴ 孫春蘭為首任兼任政治局委員的中央統戰部部長（但並未擔任中央書記處書記）。孫春蘭兼任政治局委員是因2012年11月接替張高麗任天津市委書記，其後孫又於2014年12月接替違紀受調查的令計劃任中央統戰部部長，最後才變成首任中央統戰部部長兼任政治局委員的幹部。

⁵ 〈秦剛談台灣問題：「台獨」分裂與台海和平穩定水火不容〉，《人民網》，2023年3月7日，<http://lianghui.people.com.cn/2023/BIG5/n1/2023/0307/c452582-32638762.html>。

減緩台海軍事緊張的程度，並重申在台灣問題上將突出緩和的路線，應最能在短時間內達到說服周邊國家的效果。一如〈台灣問題與新時代中國統一事業〉白皮書（第三份「對台白皮書」，2022年8月）所示，中共正對國際保證兩岸「和平統一」將是最符合各方利益的選項。

二、黨與政府高層涉台講話：對台灣民間釋放和緩的訊號

本次「兩會」中共黨與政府高層針對涉台工作的表態，基本上可知至少未來一年的中共對台政策將呈現降溫、和緩的基調。在堅定不移走「和平統一」的道路上，為促進兩岸「融合」的程度，民間交流應有起色，但為了持續遏制台灣內部的「美國因素」，短期內官方交流仍不容樂觀。

今年政府工作報告延續二十大政治報告的論述，指出過去對台工作的成果為「堅決開展反分裂、反干涉重大鬥爭，持續推動兩岸關係和平發展」，而未來的工作則以「促進兩岸經濟文化交流合作，完善增進台灣同胞福祉的制度和政策」為手段，推進「祖國和平統一進程」的目標。⁶從王滬寧赴全國人大台灣代表團（2023年3月9日），以及李強於「兩會」閉幕的總理記者會（2023年3月13日）之表述可知，中共至少在未來一年間，將堅定不移爭取「和平統一前景」、促進兩岸交流合作及融合發展為先，必須讓更多台胞與台企「融得進來」。⁷在「兩會」期間，黨政高層於涉台部份和緩的表態，將有助於疫後兩岸民間層級的交流。然而，由於「堅持貫徹新時代黨解決台灣問題的總體方略」除了包含「兩岸交流、融合發展」等面向外，也納入「九二共識」、「反台獨」及「反外部干

⁶ 〈政府工作報告〉，《中國政府網》，2023年3月14日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/premier/2023-03/14/content_5746704.htm。

⁷ 〈（兩會授權發布）王滬寧參加台灣代表團審議〉，《新華網》，2023年3月9日，http://www.news.cn/politics/leaders/2023-03/09/c_1129423391.htm；〈李強總理出席記者會並回答中外記者提問〉，《人民網》，2023年3月14日，<http://lianghui.people.com.cn/2023/BIG5/n1/2023/0314/c452482-32643672.html>。

涉」等政治紅線，因此預料官方交流仍不容樂觀。

三、中共對台和緩的亮點：完善增進台灣同胞福祉的制度和政策

中共在習近平任內，在對台工作上「軟的一手」，除了延續江、胡時代的兩岸交流、和平發展以外，也提出以台灣民眾為訴求對象的「融合」政策。「融合」政策背後的邏輯在於，期待透過提高兩岸民間「融合」的程度，促使台灣政府須正視兩岸邁向「和平統一」的政治基礎——「九二共識」。延續二十大的部署，今年政府工作報告來看，日後預料中共推進「兩岸融合」的首要之務為「完善增進台灣同胞福祉的制度和政策」。

值得注意的是，「完善增進台灣同胞福祉的制度和政策」有其兩面性。其一，降低自香港「反送中」以來台灣社會對北京的敵意，對台工作部署將以落實擴大民間交流、重啟經濟吸納為先；其二則是降低台人赴陸生活的障礙或成本，可能替在陸台人規劃各項「一視同仁」的政策。

從王文濤（商務部部長）於「兩會」中的說法，「完善增進台灣同胞福祉的制度和政策」確定將包含「推動兩岸經貿關係深入發展，助力台胞台企更好融入新發展格局」。「推動兩岸經貿關係深入發展」其政策重點有三：協助台商開拓中國市場，推動兩岸經貿關係深入發展；促進兩岸產業合作，支持台商邁向「高質量發展」；推出支持兩岸經貿健康發展經貿政策。⁸循此政策部署，中國應會延續「解禁」金門高粱、白帶魚、竹筴魚的做法，陸續解決台灣商品的進口「障礙」。⁹

參、2023 年政府換屆後的涉台人事

⁸ 〈陸促進兩岸經貿關係 在陸台企可享 RCEP 成員優惠〉，《東網》，2023 年 3 月 6 日，https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/cnnews/20230306/bkn-20230306092646323-0306_00952_001.html。

⁹ 〈金門高粱輸陸遭擋 陳玉珍赴陸談：預期結果達標〉，《聯合新聞網》，2022 年 12 月 13 日，<https://udn.com/news/story/6656/6835628>；〈國台辦：3/15 起恢復台灣白帶魚竹筴魚輸陸〉，《聯合新聞網》，2022 年 12 月 13 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202303150174.aspx>。

一、2023 年「兩會」後中共涉台人事綜覽

中共中央對台工作領導小組（以下簡稱對台工作領導小組）為統領、協調中共各官僚系統涉台工作的指揮中心。但中共並不會正式公布對台工作領導小組的成員，吾人僅能根據過往經驗，從擔任的職務推測本屆成員的輪廓，如下表 1。基本上，吾人可從對台工作領導小組橫跨統戰、外事、軍事、國安、經濟（或宣傳）等系統可知，中共對台工作的考量，既有施展懷柔手段的一面，也有強硬威嚇的一面；既有說服台灣內部的工作，也有反「外部勢力」介入的面向。

其中需進一步說明的為在對台工作領導小組的軍方代表。一般而言，進入對台工作領導小組的軍方代表為排名第一的軍委副主席（現任者為張又俠），及主管情報業務的軍委總參謀部副參謀長。¹⁰現已知的三位共軍副參謀長為，徐起零（陸軍，上將軍銜）、張振中（火箭軍，中將軍銜）與景建峰（空軍，中將軍銜）。雖無法明確判斷三人中何人主管情報業務，但可循往例推斷應為上將軍銜的徐起零出任機率較高。

表 1、中央對台工作領導小組（研判）

時間	姓名	職務
2023-2028	習近平	政治局常委、總書記、軍委主席、國家主席
	王滬寧	政治局常委、全國政協主席
	王毅	政治局委員、中央外事工作委員會辦公室主任
	何立峰	政治局委員、國務院副總理（分管經貿）
	石泰峰	政治局委員、中央書記處書記、全國政協副主席、中央統戰部部長
	宋濤	中央台灣工作辦公室暨國務院台灣事務辦公室主任
	張又俠	政治局委員、中央軍委副主席
	陳一新	國家安全部部長
	秦剛	國務委員、外交部部長

¹⁰ 寇健文，《中國大陸對臺工作組織體系和人事委託研究報告》（臺北：大陸委員會，2019年），頁 41-48。

	蔡奇	政治局常委、中央辦公廳主任
	徐起零、 張振中、 景建峰	中央軍委聯合參謀部副參謀長（分管軍事情報）
	王文濤*	商務部部長
	胡和平**	中央宣傳部副部長（分管日常工作）

資料來源：梁書瑗製表。寇健文，《中國大陸對臺工作組織體系和人事委託研究報告》（臺北：大陸委員會，2019年），頁41-48；郭瑞華，〈「中共「十八大」後的中央對臺工作領導小組成員分析〉，《展望與探索》，2013年6月，第11卷第6期，頁103-110。

說明：* 部分資料指出，商務部部長亦是對臺工作領導小組的成員。

**部分資料指出，中宣部分管日常工作的副部長也是對臺工作領導小組的成員。

二、對台和緩的組織保障

就中共而言，當政治路線確立後，便需組織路線保障之。本文主張，可從本屆政府的涉台人事中反映出中共對臺工作將趨和緩的路線——堅定「和平統一」的道路，雖反「台獨」、反「外部勢力干涉及雙方的勾連」，但視推動兩岸交流、「融合發展」為先。雖然可預期至少未來一年的對臺工作將有別於近年的劍拔弩張，而呈現降溫和緩的格局。但仍不可忽略的是，習近平試圖突破陷入膠著的兩岸情勢，將江、胡兩代以擱置政治爭議、兩岸交流為先，並追求「和平發展」的目標往前推進至兩岸「融和」、「和平統一」的軌道上。

然而如此一來，中共高層勢必需提出一套關於「和平統一」的理論性說法，並至少要能回答以下四個層次的問題：「和平統一」的內涵；為何要「和平統一」；如何實踐「和平統一」；「和平統一」與「武力統一」之間的關係等。是故，因學術訓練擅長抽象思考、建構理論的王滬寧出任全國政協主席而有發揮的餘地。王滬寧為學者、政策幕僚出身，曾長期擔任中共中央政策研究室主任（2002-2020）。自1995年進入中共中央政策研究室後，從江時代即

開始參與「三個代表」、胡時代的「科學發展觀」等重要意識形態論述與政治決議的規畫。¹¹

承前述，中共除了要從理論層次擘劃兩岸「融和」、「和平統一」的路徑圖之外，也需要有幹部負責實踐此政治路線，將理論層次的規劃落實在實際的對台政策上，而連結理論層次與政策層次的人選便是國台辦主任宋濤。宋濤（1955年生，68歲）於2015年11月至2022年6月任中央對外聯絡部部長，卸任後轉調全國政協，去（2022）年12月以國台辦主任（正部級）之姿「復出」。¹²從習近平對於黨內掌握的程度看來，宋濤的「復出」應為習近平授意而所做的人事安排。

一般而言，從國台辦主任的人選便可推敲出中共優先想從哪個路線處理台灣問題——是對台「鬥爭」為先，亦或對台和緩優先。宋濤的出線，基本上已經可以認定近年中共對台的路線以緩和為主調，兩岸交流、合作與融合將是宋濤的主要業務。中共中央對外聯絡部主要負責對外交流的工作，該部門的業務已經從與國際上的社會主義政黨往來，擴展到跟各國主要政黨、國際組織往來。因此，曾主管中央對外聯絡部的宋濤，應屬身段柔軟的幹部，這種姿態將有利於中共日後對台趨向軟調的工作部署。此外，宋濤以68歲的年齡出任國台辦主任一職，仕途升遷的空間本就有限，且並未兼任中央委員及全國政協副主席，除了習近平用人不再拘泥過去的慣例以外，也可能意味著中共試圖將國台辦主任定位為一個單純執行政策的腳色而已。自宋濤接任國台辦主任至今，或受惠於兩岸疫情逐漸解封，已連番與台灣在野黨、基層、宗教界、商界等民間團體會面，忠實地傳遞中共高層樂見兩岸民間交流的政治風向。

¹¹ 寇健文，《中國大陸對臺工作組織體系和人事委託研究報告》（臺北：大陸委員會，2019年），頁189。

¹² 宋濤雖非外交系統科班出生，但也長期於外交體系歷練，在擔任中央對外聯絡部部長一職之前，曾任外交部副部長、中央外事工作領導小組辦公室副主任等職。

肆、結論

二十大後，中共正式進入「全面建設社會主義現代化國家」的開局之年，今（2023）年「兩會」將是政府部門如何落實二十大政治報告中關於對台工作的政策部署。未來在無其他重大政治事件衝擊的情況下，本文主張，受到整體外部環境的影響，至少未來一年的中共對台政策將呈現降溫、和緩的基調。在堅定不移走「和平統一」的道路上，進一步突出促進兩岸「融合」的重要性，因此民間交流應有起色，但為了持續遏制台灣內部的「美國因素」，短期內官方交流仍不容樂觀。同時，王滄寧、石泰峰及宋濤的任命也可反映此對台的政策基調。

自去（2022）年年末開始，中共在和緩的政策路線下，已開始針對基層民眾、企業發出「攻勢」。例如：高規格的接待在野黨、基層訪團及台商團體；解除兩岸貿易禁令，預期中共未來應會延續此方向，陸續對台灣民眾或企業釋放出「善意」。但另一方面，中共恐已開始著手推出一系列為促進兩岸「融合」而「友善」台灣民眾赴中求學、定居、經商、就業的政策包裹，一如今年 2 月國台辦持續推動台灣高中畢業生可憑學測成績報考大陸高校的政策。¹³中共此舉的目標在於爭取台灣民眾對中國的政治認同，顯示習近平已開始將對台工作推進認同的這一個深水區。

本文作者梁書瑗為國立政治大學政治學博士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。主要研究領域為：比較政治、中國政治、比較制度分析。

¹³ 〈台灣高中畢業生3月起可憑「學測」成績報考大陸高校 國台辦介紹有關政策〉，《中國台灣網》，2023年2月8日，http://www.taiwan.cn/xwzx/xwfbh/gtbxwfbh/tuwen/202302/t20230208_12508848.htm。

Signals on Taiwan Policy at China's 2023 “Two Sessions”

Shu-Yuan, Liang

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concepts

Abstract

This article argues that, affected by the overall external environment, the CCP's Taiwan policy for at least the next year will have a moderate tone. The appointment of Wang Huning (王滬寧) and Song Tao (宋濤) also reflects that the CCP will continue to deepen the theoretical construction and practice of “peaceful reunification”. However, the CCP is firmly on the road of “peaceful reunification”. In order to promote the degree of “integration” between the two sides of the Taiwan Strait (兩岸融合), non-governmental exchanges must improve. However, in order to continue to contain the “American factor” in Taiwan, the outlook for official exchanges in the short term is still pessimistic.

Keywords: Two Sessions, Cross-strait Relations, China's Taiwan Policy