

從近年中國人大的決議與立法行為觀察中共建構「國家統一」的理論工程

梁書瑗

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

2026 年「兩會」期間（3 月 12 日），第十四屆全國人大第四次会议按照既定立法規畫，通過《民族團結進步促進法》（以下簡稱《民族團結促進法》），其條文內容，引發台灣的疑慮。陸委會認為，《民族團結促進法》提出統一史觀，整合民族團結與國家統一這兩個概念，恐對台灣民眾構成長臂管轄、跨境鎮壓的風險，也不利在陸的台灣民眾。¹截至目前為止，分析認為，《民族團結促進法》恐導致對台「反獨逼統」，中共涉台相關部門可能承受更強大的促統壓力，使對台交流更加統戰化。²

然而，本文認為，通過《民族團結促進法》為北京實踐十九屆六中全會（2021 年 11 月）《關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議》中所提「新時代黨解決台灣問題的總體方略」（以下簡稱「對台總體方略」）的其中一步，也反映目前中共對台政策的困境與解決的方向。吾人應以此法通過為契機，有系統地檢視二十大以來人大相關的決議與立法行為，俾利評估未來中共如何實踐對台工作的走向。

¹ 〈中國通過民族團結促進法 陸委會：統一史觀要警惕〉，《中央社》，2026 年 3 月 12 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202603120300.aspx>；〈不促進統一也有罪！陸委會轟「民族團結法」長臂管轄〉，《自由時報》，2026 年 3 月 12 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/5375286>。

² 〈陸委會召專家談中共民族團結法：對台交流更趨統戰化〉，《中央社》，2026 年 3 月 20 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202603200118.aspx>。

貳、習近平在「反獨促統」上的困境

2019 年 1 月習近平藉著紀念「告台灣同胞書」四十周年，繼「江八點」（1995 年 1 月）、「胡六點」（2008 年 12 月）之後，提出「習五條」，揭示中共對台政策的走向正式邁入習時代。在習近平時代，對台工作的焦點為，試圖在江、胡奠定的「反獨」格局上往前邁進，打破「不統、不獨」的膠著狀態，推動祖國「和平統一」。³然而，自提出「習五條」以來，「反獨」或「促統」的政策基礎屢受侵蝕，下文簡述之。

一、「反台獨」、「反分裂鬥爭」受到挑戰：美中在台灣主權歸屬問題上的攻防

中共稱，為維護中國主權和領土的完整，北京的「一個中國原則」（One China Principle，以下簡稱「一中原則」）由三項主張所組成：世界上只有一個中國；台灣是中國的一部分；中華人民共和國政府是代表全中國的唯一合法政府。在「一中原則」之下，「台灣是中國的一部分」是中共「反台獨」、「反分裂鬥爭」等一系列政策的根基，也是當年辜汪會談得以在兩岸事務面上獲得協商進展的基礎——雙方不否定台灣是中國的一部分，但擱置何謂一個中國的討論。換言之，「台灣是中國的一部分」是「一中原則」的核心，因此台灣法理獨立是北京絕對無法妥協的底線。⁴

兩岸關係在歷經江、胡兩代人的經營下，取得一系列「反台獨」、「反分裂鬥爭」的重大勝利。⁵然而，近年來，針對「台灣是中

³ 梁書瑗，〈回顧習近平的對台工作與展望〉，洪銘德、王綉雯主編，《2022 中共政軍發展評估報告》，（台北：五南出版社，2022 年），頁 20。

⁴ 孫亞夫在「2023 年兩岸關係研討會」已經明確表示，戰爭與和平不是簡單的問題，而是有原則界線，民進黨主張台獨，但沒有改憲法，沒有走進台灣法理獨立，若走進去了，那就是屬於過紅線了。〈兩岸未來 孫亞夫：戰爭與和平不是簡單的問題〉，《中央社》，2023 年 8 月 17 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202308170251.aspx>。

⁵ 〈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，<https://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0102/c64094-30499664.html>。

國的一部分」的國際法基礎，例如決定二戰後國際秩序的各项聲明、條約，以及聯合國第 2758 號決議，卻接連受到來自美方力主台灣主權歸屬未定的挑戰。除了美方將此主張帶入聯合國進行外交攻防之外，最令北京深感壓力的莫過於美國眾議院 2023 年通過《台灣國際團結法》(*Taiwan International Solidarity Act*)，以國內法的形式確認：聯合國第 2758 號決議僅涉及中國代表權的問題，不僅無涉台灣主權歸屬，也與中華人民共和國（PRC）與台灣之間的關係無關。

華盛頓此舉，較之外交聲明，更具延續力與強制力外，也得以讓美國政府的主張有法律依據可循。更進一步，甚至成為影響友盟國家立法方向的依據。如此一來，對中共來說，「反台獨」、「反分裂鬥爭」的基石——「台灣是中國的一部分」便可能在國際間受到廣泛地挑戰，北京深知，「一中原則」在國際間的穩固性亦可能會隨之坍塌。孫亞夫認為，在川普、拜登任內，美國政府全面打壓圍堵中國，並利用台灣問題對北京進行挑釁牽制，雖然頻頻表示依然奉行一個中國政策（One China Policy），不支持「台灣獨立」，但美方的一個中國政策已被掏空，不只無視台灣內部的「台獨」活動，更聯手破壞台灣是中國不可分割一部分的地位，使中美關係的政治基礎受到嚴重破壞。⁶

二、追求「祖國和平統一」時遭遇挫折：兩岸在制度與民族認同上難以跨越的鴻溝

在習近平任內，藉紀念「告台灣同胞書」的場合，中共領導人首度公開承認，在兩岸邁向統一之前，彼此在政治制度上存在難以跨越的分歧，但「制度不同並不是統一的阻礙，也不是分裂的藉

⁶ 〈孫亞夫：台海形勢中一直存在著一條主線〉，《騰訊網》，2025 年 10 月 19 日，<https://news.qq.com/rain/a/20251019A02OM500>。

口」。⁷自〈權威專家談新時代解決台灣問題總體方略〉一文可知，中共「促統」原則上需要同時滿足「和平統一」、「形式上的統一」，以及「兩岸同胞的心靈契合」。⁸中共已經意識到，意識型態的落差恐怕是統一後最大的治理難題，為了應對這個顯而易見的問題，對中共而言便有以下三道政治鴻溝需要跨過。第一，共黨體制與民主體制的歧異；其次則是因為政治制度不同隨之產生的意識形態分化；最後則是雙方沿著不同的政體與政治意識形態，形成那道在身份認同上區別你我邊界。

以身份認同為例，中共在實務上推進「祖國和平統一」的確陷入膠著，身分認同分歧是經濟勸誘（economic persuasion/inducement）所無法消弭的差異。學者發現，胡錦濤時期對台工作以「讓利促統」為主的攻勢，也有其無法突破的困境。⁹即使擴大對台經濟讓利的力道，甚至納入基層、弱勢民眾與青年，卻只是提高中國的「印象分數」，而無法從根本上改變台灣民眾的統獨立場。雖然「認同自身是中國人」的比例從 90 年代初期便開始滑落，但「認同自身既是台灣人也是中國人」並未隨之降低，反而是遲至 2004 年才從 47.7% 開始逐步滑落至 2025 年的 31.7%。而「認同自身是台灣人」的比例亦是在同一時期逐步攀升，從 2001 年突破四成一路成長至 2025 年的 62%。¹⁰此外，更有研究進一步指出，持「維持現狀」者，有高達六成的民眾是在「避戰」的務實考量下，才從「偏向獨立」轉投「維持現狀」。¹¹為避免這種分歧持續擴大，習近平喊話

⁷ 〈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，<https://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0102/c64094-30499664.html>。

⁸ 〈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。

⁹ 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 12-20；曾于蓁，〈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。

¹⁰ 關於台灣民眾台灣人/中國人認同趨勢分佈（1992-2025.12）請詳見：政治大學選舉研究中心，〈台灣民眾台灣人/中國人認同趨勢分佈〉，2026 年 1 月 9 日，<https://esc.nccu.edu.tw/PageDoc/Detail?fid=7804&id=6960>。

¹¹ 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〉，

「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」，¹²並在《關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議》正式拋出「豐富和發展國家統一理論和對台方針政策」的說法，試圖探索如何解決兩岸「和平統一」的鴻溝。

參、從《愛國主義教育法》、紀念台灣光復節與《民族團結促進法》看中共建構「國家統一」的理論工程

若檢視近年中國人大在建立族群認同的立法與決議等行為，可發現中共從民族認同、國家認同與法律合法性等三個層次著手，鞏固「台灣作為中國的一部分」的論述，試圖突破在「反獨」、「促統」上所面對的困境。更值得注意的是，外界亦可從這些實際作為，一窺中共所稱「國家統一理論」的內涵。

一、人為建構並強化台灣民眾的中華民族共同體意識以應對「台灣人認同」

在 2026 年 3 月「兩會」期間，《民族團結促進法》通過。人大委員長趙樂際作《全國人民代表大會常務委員會工作報告》表示，為完善中華人民共和國憲法相關規定，人大常委會兩次審議《民族團結促進法》，是為了鑄牢中華民族共同體意識，推進中華民族共同體建設，進一步促進各民族廣泛交流交往交融、共同團結奮鬥、共同繁榮發展夯實法治基礎。¹³

雖然整部法案僅有第 21 條、第 44 條與台灣問題相關：前者指出須強化台灣同胞同屬中華民族、同是中國人的認識；¹⁴後者則要求包含台灣同胞聯誼會在內的群團組織就各自負責的領域，鑄牢中華

《台灣政治學刊》，第 13 卷第 2 期，2009 年 12 月，頁 29。

¹² 〈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，<https://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0102/c64094-30499664.html>。

¹³ 〈兩會受權發佈 | 全國人民代表大會常務委員會工作報告〉，《新華網》，2026 年 3 月 15 日，<https://www.news.cn/politics/20260315/bfc2a93919af46208459d9681242158c/c.html>。

¹⁴ 《民族團結促進法》第 21 條提及台灣部分的條文內容：「國家促進兩岸經濟文化交流合作，深化兩岸各領域融合發展，增進台灣同胞對中華民族的歸屬感、認同感、榮譽感，推動兩岸同胞共同傳承弘揚中華文化，增強同屬中華民族、同是中國人的認識」。

民族共同體意識。¹⁵ 但事實上，視「台灣人為中華民族一份子」是北京為何不放棄推進「祖國統一」的核心基礎。

過去中共對此論述多從歷史、語言、文化的面向凸顯兩岸之間的紐帶，例如汪毅夫（全國台灣研究會會長）認為「應當用歷史說事排除台灣民眾統一認知的障礙」，主張用歷史研究的結論反駁台灣自外於中華民族的企圖。¹⁶過去「台灣人為中華民族一份子」的論述主要以領導人談話、官員發文或歷史、語言、文化研究成果等方式呈現，而今中共卻將此主張法律明文化，透過確立法律後果，消除對此主張可能持不同立場的可能性，並使之具有強制力。

二、以法律形式定義何為「一國」消弭「中華民國的國家認同」

2023 年 10 月中國通過《愛國主義教育法》，雖然外界分析多以強化對台統戰、打壓異議、威脅在陸台人，及「台灣是中國一部分」為主。¹⁷但本文認為，該法最重要的功能在於，依法確立何為「一國兩制」下的「一國」。

任何國家談及「愛國」無可迴避的是，必須先定義國家內涵的邊界，確立國民心中的「國家」是一致的，後續才會產生有團結意義的國家認同與愛國精神，中共推出《愛國主義教育法》亦同。根據《愛國主義教育法》第 7 條，該法所指涉的認同對象包含「偉大祖國、中華民族、中華文化、中國共產黨、中國特色社會主義」。¹⁸

¹⁵ 《民族團結促進法》第 44 條提及台灣同胞聯誼會部分的條文內容：「工會、共產主義青年團、婦女聯合會、工商業聯合會、文學藝術界聯合會、作家協會、科學技術協會、歸國華僑聯合會、台灣同胞聯誼會、殘疾人聯合會和其他群團組織，應當發揮各自優勢，面向所聯系的領域開展鑄牢中華民族共同體意識工作，團結所聯系的群體為中華民族共同體建設貢獻力量」。

¹⁶ 汪毅夫，〈聽賴清德講乙未之役〉，《福建炎黃縱橫》，2025 年 7 月 11 日，<http://www.fjsyhz.com/zh/hxqy/14857.html>。〈汪毅夫：「勝利歌兒大家唱，台灣光復不能忘」〉，《環球時報》，2025 年 10 月 25 日，http://tyh.taiwan.cn/yaowen/202510/t20251025_12730360.htm。

¹⁷ 〈中國愛國教育法強納台灣 分析：擴大統戰基礎〉，《中央社》，2023 年 6 月 27 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202306270222.aspx>；蔡文軒，〈中國人大通過《愛國主義教育法》對在陸台民的可能影響〉，《遠景基金會》，2023 年 12 月 21 日，<https://www.pf.org.tw/tw/pfch/12-10468.html>。〈中國立法愛國教育強納台灣 學者：壓制不同政治見解〉，《中央社》，2023 年 6 月 27 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202306270028.aspx>。

¹⁸ 《愛國主義教育法》第 7 條：國家開展鑄牢中華民族共同體意識教育，促進各民族交往交流交融，增進對偉大祖國、中華民族、中華文化、中國共產黨、中國特色社會主義的認同，構築中華民族共有精神家園。

從中可知，愛國主義所蘊含的認同對象不只國家地理邊界（偉大祖國），也包含民族、文化、政治體制與執政黨。

從《愛國主義教育法》中反映，中共藉法律形式確立「一國」是由「偉大祖國、中華民族、中華文化、中國共產黨、中國特色社會主義」等概念所組成，將進一步壓縮、取消中華民國國家認同的空間。

三、藉紀念台灣光復節以「戰後的國際秩序」回擊在國際法上台灣主權歸屬的問題

據沈春耀（人大常委會法制工作委員會主任）《關於設立台灣光復紀念日的決定（草案）的說明》，設立台灣光復紀念日，有利於維護二戰勝利成果和戰後國際秩序，台灣光復除了是抗戰勝利的成果，也是中國政府恢復對台主權的證據，更是台灣作為中國一部分的法律基礎。¹⁹中共自 2022 年公開第三份對台白皮書——〈台灣問題與新時代中國統一事業〉後，便開始有系統地將台灣主權歸屬問題與戰後國際秩序掛勾，此舉亦劍指美方認為北京誤用聯合國 2758 號決議的外交立場與通過《台灣國際團結法》。華盛頓認為該決議僅涉及聯合國中國代表權的問題，並未確認台灣主權歸屬，北京不能以此決議論證台灣屬於中國的一部分。

肆、結語

二十大以來，人大持續推動（中華人民共和國）憲法關於展開愛國教育，維護國家統一和民族團結的立法實踐。本文認為，若檢視近年中國人大在建立族群認同的立法與決議等行為，可發現中共從民族認同、國家認同與法律合法性等三個層次著手，鞏固「台灣作為中國的一部分」的論述。對中共的兩岸政策而言，標誌著以下

¹⁹ 〈全國人民代表大會常務委員會關於設立臺灣光復紀念日的決定〉，《全國人民代表大會》，2025 年 10 月 24 日，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/kgfb/202510/t20251024_448652.html。

影響。

第一，「一個中國原則」從領導人談話轉為具備強制力的法律條文，形成一套法律體系，不僅壓縮兩岸模糊的政治空間，也對日後北京的兩岸政策形成正式的約束力，而難以有裁量的彈性。第二，「愛國者」的標準已經浮現。根據前文，愛國精神中的「國家」不只地理疆界、文化與民族，也包含執政黨（中共）與體制（中國特色社會主義）。2024 年後，「堅定支持島內愛國統一力量」成為全國政協主席王滬寧於對台工作會議上發表談話時的「標準配備」，而選任「愛國統一力量」的標準應不只自認中華民族、傳承中華文化而已。如此一來，兩岸間在體制與意識形態間的競逐恐更加激烈。

本文作者梁書瑗為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。主要研究領域為中共黨政、中共菁英政治。

An Observation of the CPC’s Theoretical Engineering of “National Reunification” through Recent NPC Resolutions and Legislative Actions

Shu-Yuan, Liang

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concepts

Abstract

Following the 20th CPC National Congress, the NPC has intensified its constitutional legislative efforts to institutionalize patriotic education while safeguarding national sovereignty and inter-ethnic cohesion. Through an analysis of recent legislative enactments and resolutions pertaining to the formation of ethnic identity, this study argues that the party-state is fortifying the “Taiwan as an integral part of China” discourse via a tripartite framework: the ethnic, the national, and the juridical.

Keywords: Taiwan-related work, National People’s Congress , CPC