

六、「習五條」後中共對臺工作動向觀察

淡江大學兩岸關係研究中心主任張五岳主稿

- 在美中長期博弈競合關係、兩岸新型挑戰與臺灣內部朝野互動等因素影響下，兩岸關係充滿挑戰與變數；臺灣身處美中臺三方最小一方，須發揮智慧，務實面對兩岸情勢，確保國家安全與利益。
- 歸納習近平歷次涉臺談話，中共對臺政策仍持續軟硬兩手策略，一面加大反獨，同時進行社會經濟融合的促融與透過民主協商的促統；靈活操作「單邊作為」、「區隔對待」、「地方包圍中央」對臺新策略。

(一)前言

今(2019)年不僅是2020年臺灣大選與美國大選前夕重要的關鍵年，也是五四運動100周年，中華人民共和國建政70周年，西藏抗暴日(Tibetan Uprising Day)60周年，美、中建交40周年，美國訂定臺灣關係法40周年，中共發表告臺灣同胞書40周年，「六四」天安門事件30周年，澳門主權移交20周年，1999年李前總統發表特殊兩國論20周年，也是臺灣太陽花與香港雨傘運動5周年。日前香港更爆發史上抗議示威人數最多的反送中大遊行。

面對北京2021年建黨百年高舉第一個「中國夢」的到來；乃至2022年中共「二十大」的召開，習近平可望再度連任所賦予獨特的歷史使命(在對臺政策方面)。是以，不論臺灣2020年大選結果如何？未來臺灣的執政者都必須務實審慎面對外在美、中大國博弈，兩岸新型挑戰與臺灣內部朝野互動三大因素挑戰。凡此，都讓兩岸關係充滿著諸多挑戰與變數。因此，正確解讀中共對臺政策與未來兩岸關係可能變化，自有其必要性。

(二)美、中大國博弈下的中共對臺政策

綜觀2019年的美、中、臺三方互動關係，美、中可說是雙方自

1979 年建交 40 年以來關係處於低迷的年代。相較於美、中雙方在經貿議題與安全戰略的緊繃，美、臺關係的發展則是 40 年來取得大幅度的進展。一般認為，未來美、中關係至少在習近平提出現代化強國強軍的 2035 年前，美、中關係的矛盾與對立將多於和諧與合作，主要原因為中國大陸的崛起已讓美國感受威脅日益加大。未來美、中總體關係仍然將是競爭、對抗與必要的合作兼具的時代。面對美、中關係的長期博弈競合自然也會對當前與今後的兩岸關係產生不同程度的影響。美國目前已將中國大陸作為影響其領導全球經濟地位與競爭力的首要威脅，因此 2018 年以來的美中貿易戰突出，美國對中國大陸崛起模式感到不安。

未來可以判斷 2019 年以後的美、中貿易戰不限於貿易層面，將會環繞中國大陸的經濟與科技崛起。針對中國大陸扶植其科技旗艦級企業，美國對中國大陸的警戒也超越貿易層面，並多以企業為標的。預期美國將加強對中國技術輸出管制，未來中國大陸要取得美國授權或收購美國企業將變得更加困難。美中貿易談判的核心未必在於美中貿易平衡，而在於形成新的國際制度規範，藉以改變中國大陸經濟體制。預期在新國際規範未出現前，美中兩強將持續對抗。臺灣與美國及中國大陸都擁有極為密切的關係，因此在美、中的大國互動博弈中，臺灣作為最小的一方，必須發揮最大的智慧，方足以確保臺灣的國家安全與利益。

根據個人觀察中共對臺政策，自從 2018 年臺灣九合一的選舉結果出爐，與 2020 年臺灣大選的考量，有其持續與變遷。在兩岸欠缺政治互信，民進黨政府無法從北京得到應有的善意回應。面對北京軟硬兩手都加大，「單邊作為」、「區隔對待」、「地方包圍中央」的對臺新策略，自然促使民進黨政府更加尋求美國等大國關係的強化。但在兩岸欠缺互信下，美、臺關係的強化，則必然引起北京更大的疑慮，或進一步對臺報復。北京加大對臺施壓，自然也促使臺灣對美國尋求更多的支持，這也讓兩岸關係面臨到更多的風險與挑戰。

(三) 習近平的「新一國兩制」

長期以來對臺政策對於中共最高領導人而言，不僅涉及到執政基礎的正當性，有時更關乎到歷史地位的評價。因此，歷任最高領導人基於不同的人格特質與領導風格、不同的內外時空環境變遷、不同時期兩岸關係的互動與實力對比，自然會提出不同的政策方針與策略方法。中共在「十八大」後選出習近平擔任中共「中央總書記」與「中央軍委主席」，在 2013 年 3 月 14 日的「全國人大」會上，習近平也當選「國家主席」與「國家軍委主席」兩項職務，不僅集黨、政、軍權力於一身，也正式擔任「中央對臺工作領導小組」組長一職負責對臺工作。根據個人觀察自從 2013 年到 2019 年 1 月 2 日「告臺灣同胞書 40 周年紀念大會」發表「習五條」，與 2019 年 3 月 10 日「兩會」期間在福建省人大強調「融合發展」，習近平總共發表 25 次有關涉臺談話。

仔細檢視這 25 次重要講話可以歸納出習近平在對臺政策思維上的方針與走向：中共對臺政策除了一手加大反獨外，也一手加大社會經濟融合的促融與透過民主協商促統。一般認為習近平在對臺政策思想上，與當年鄧小平的「一國兩制」追求和平統一最大的不同在，習近平旨在推動「新一國兩制」。其特色乃將臺灣問題放到新時代中國大陸國家發展略中一個重要環節。主要強化「單邊立法」與「單邊作為」，並同時加大「反獨」與「促統」力度。是以，習近平不僅強調以往鄧小平時代「一國兩制」下，會尊重臺灣地區的社會制度和生活方式。如今更強調率先讓臺灣人民分享中國大陸發展機遇。強調擴大經濟文化交流，逐步為臺生、臺商、臺灣人民在中國大陸的就學、創業、就業、生活與中國大陸居民享有同等待遇。

習近平的「新一國兩制」目標，不僅強調兩岸同胞是命運與共的骨肉兄弟，是血濃於水的一家人，也號召兩岸同胞共同弘揚中華文化，促進心靈契合。通過兩岸文化交流互動，拉近兩岸同胞心理距離，實現心靈契合，而不像當年鄧小平只單純追求形式統一。因此，在中共對臺政策上，相較於外交與國防上加大一中反獨的高壓底限思維，涉臺部門更是側重以耐心與恆心細膩來推動兩岸社會經濟文化融合與一中促談促統。未來中共涉臺部門更加大透過兩岸各政黨、團體與人士進行「一國兩制」目標下，有關「臺灣方案」探索的政治對話，共

議統一，以期促使「一中促統」也能早日水到渠成。

中共對臺政策的和緩與嚴峻有一部分也取決於美、中關係。習近平在「習五條」也強調，「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臺獨分裂分子及其分裂活動」，「臺灣問題是中國的內政，事關中國核心利益和中國人民民族感情，不容任何外來干涉」。習的講法主要就是針對美國。一般認為，未來美、中關係至少在習近平提出強軍強國夢的 2035 年前，面對中國崛起與對美國威脅日益加大，未來美、中總體關係仍然將是對抗多於合作。面對外在美、中的可能變局，與中共對臺兩手抓(對民進黨政府硬與對臺灣民間軟)，我方也必須精準全面總體的評估，如何讓中華民國國家利益極大化與威脅極小化。事實上我國家利益評估與計算乃是對親美日等所獲取的利益的加總，扣除來自北京的侵蝕傷害，兩者加減所獲得的淨利益，換言之我方除了積極爭取美日所獲取的利益外，也必須精準評估北京可能對我國家利益所造成的傷害。

(四)結語

面對「習五條」後的中共對臺政策新戰略，可能對兩岸關係帶來諸多挑戰與變數，當前如何防範兩岸關係進一步惡化，特別是在外在中、美大國博弈不確定因素與兩岸各自內部諸多因素(中國大陸的民族主義高漲，與臺灣的民主選舉考量)變化制約下，兩岸雙方如何避免誤判與做好必要危機管控，乃為關心臺海和平有志之士亟需務實面對與思索的重要課題。面對 2020 年臺灣大選的可能結果，不論是蔡英文總統連任成功，或是國民黨乃至其他候選人當選，在中共高舉「習五條」作為新時期的對臺政策指導方針下，臺灣不論選舉的結果如何，也都必須面對不同的挑戰。

展望未來，面對習近平主政下中共對臺政策，一般認為當前臺灣在兩岸關係互動上，臺灣內部在政治自我認同日益強化，但在兩岸經貿實力對比卻是日益弱化。個人認為藍綠朝野對抗分裂的臺灣是不可能建構和平穩定的兩岸，因此，不論是面對中共的對臺政策日趨靈活多樣，抑或兩岸日後在重大議題的協商與談判，如何善用臺灣政黨政

治、議會政治、媒體開放，乃至豐沛的公民社會活力，使其在兩岸互動中能成為有效的「雙層賽局」(two-level game)互動資產，而非在兩岸互動中成為腹背受敵的負債，殊值臺灣朝野省思。面對習近平主政下中共對臺新政策，臺灣不論哪個政黨執政，除了要精準解讀避免誤判外，也要積極加強立法、行政溝通與朝野對話外，更要加強與臺灣社會各界（學界、媒體、社團…等）溝通對話，同時也能善用臺灣政黨政治與多元社會做為雙層賽局，並在兩岸的政治經濟互動中爭取臺灣最大利益。畢竟一個藍綠分裂對抗的臺灣，不論是面對全球化與區域整合的浪潮，抑或兩岸關係的互動與博弈，都難有前景與未來。兩岸的和平建構不僅端賴兩岸領導階層的互信，也繫乎兩岸人民的互信，更繫乎選後臺灣藍綠領袖的良性互動。畢竟一個欠缺政治互信的兩岸，與一個藍綠長期分裂對抗的臺灣，都難以建構和平穩定的兩岸。