

七、「習五條」2 週年中共對臺政策觀察：回顧與展望

淡江大學兩岸關係研究中心主任張五岳主稿

- 習近平推動「新一國兩制」將臺納入國家發展中，以單邊立法及作為加大「反獨促統」力道，以軟硬兩手促融促統。
- 美中大國博弈、疫情與港版國安法衝擊兩岸關係，兩岸受各自民族主義與民主自由等內部因素制約；中共對臺政治回應層級漸降低。
- 中共未來將加大對臺「三戰」，或修訂刑法 103 條有關懲處從事國家分裂等行為之規定，或制定「反分裂法」實行細則和「反獨促統」的相關新法律，表明「依法治國」的「底線思維」。

（一）前言

自從 2019 年 1 月 2 日，中共領導人習近平在紀念告臺灣同胞書 40 週年，提出了「習五條」至今已經屆滿兩年。是以，回顧過去兩年來的中共對臺政策，乃至展望在今年 1 月 20 日美國總統拜登就職後，與中共迎接「第一個百年」實現「中國夢」的歷史進程中，北京可能對臺政策為何？自然殊值我方關注。

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。根據吾人統計習近平自從 2013 年 3 月擔任國家主席與中共中央對臺工作領導小組組長，到 2019 年 1 月 2 日「告臺灣同胞書 40 週年紀念大會」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」，到 2021 年 1 月中旬為止，習近平在過去年近 8 年中總共發表 25 次有關涉臺重要談話。仔細檢視習近平這 25 次重要講話，其中有 14 次是藉由會見臺灣政治領袖，有 4 次是藉由參加中共「兩會」期間所發表的重要講話，另外有 7 次，則是（1）2014 年 11 月 1 至 2 日前往福建調研，到平潭島與臺商臺胞見面所發

表重要談話、(2)2016年7月1日中共建黨95週年大會上的講話、(3)2016年11月11日紀念孫中山先生誕辰150週年大會上的講話、(4)2017年10月18日在中共「十九大」報告中、(5)24日在「十九大」閉幕時的講話、(6)2018年底紀念改革開放40週年大會以及(7)2019年初告臺灣同胞書40週年紀念大會所提出的「習五條」。

從2013年習近平上台到2019年3月10日習近平發表的25次重要談話，可以歸納出習近平在對臺政策思維上的方針主要軟硬兩手強化。中共對臺政策除了硬的一手加大外交武力反「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於，習近平旨在推動「新一國兩制」。其特色乃將臺灣問題放到所謂的新時代中共國家發展戰略中的一個重要環節。在兩岸欠缺政治互信與無法協商中，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，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。

(二) 回顧過去兩年來的中共對臺政策

吾人認為，影響中共對臺政策因素，主要有三個重要面向：其一，為外在國際政經體系的變遷影響。外在因素可以從全球、區域、雙邊等三個不同層面檢視，在外在層面因素中尤其以美、中兩國經貿戰與在亞太地區的大國博弈，對兩岸關係影響最為關鍵。當前美、中關係可說是影響全球、亞太暨兩岸關係最具關鍵性的外在因素。2019年以來的美、中、臺三邊關係，可以說是美、中建交40年來，雙方關係最為緊繃對立的年代，相較於美、中關係處於最差的狀態，美、臺關係則是呈現斷交以來最佳的狀態。美、中關係惡化，美、臺關係強化，也促使北京對臺採取強硬作為。加上2020年在美中大國博弈中，北京認為臺灣與澳洲是亞太國家地區中唯二明確選邊支持美國抗中

的國家，同時北京也擔心 2020 年美國總統大選前後，川普可能打「臺灣牌」抗中，更是促使北京也加大對臺灣的武備與武嚇施壓。

其二，兩岸關係政治互信、各項交流與綜合實力的對比，也影響到中共對臺政策與兩岸關係。2020 年 1 月 11 日臺灣大選的結果，民進黨再度完全執政，加上疫情爆發不僅影響兩岸的人員交流，更引發兩岸人民情緒的誤解與對立。尤其 2019 年中共對反送中的強硬立場，2020 年中共全國人大通過香港國安法，爾後香港政府大肆逮捕香港青年學生、泛民派議員與各界社會人士。這些因素都促使了過去兩年的兩岸關係在政治上對立與軍事上緊繃，中共軍機船艦繞島航行與飛越臺海中線都創下新高（其中尤以 2020 年 9 月 18 日與 19 日美國國務次卿柯拉克訪臺期間分別有 18 架次與 19 架次次數最多）。值得注意的是，2020 年雖然兩岸關係在政治、外交、軍事上關係緊繃，兩岸在疫情的襲擊下，雙方人員的交流也大幅銳減，但是兩岸的經貿卻是因為美、中的科技戰與疫後新商機，不受到政治的影響，可望創下歷史新高。根據中共海關總署在 2021 年 1 月 14 日公布的數據，2020 年，臺灣對中國大陸的出口總額突破 2000 億美元大關，達到 2006.64 億美元，較 2019 年大幅成長 16%，臺灣自中國大陸進口為 601.41 億美元，成長 9.1%，2020 年臺灣對中國大陸的貿易順差達到創紀錄的 1405 億美元，較 2019 年大增 226 億美元，中國大陸為臺灣最大順差來源，而臺灣也繼續成為中國大陸最大貿易逆差來源。就兩岸綜合實力對比而言，1992 年當時中國大陸 GDP 為臺灣的 2 倍，到 2020 年則約為臺灣的 24 倍。伴隨著兩岸綜合實力的消長，也讓中共在兩岸關係上，雖然採取高壓防備但仍然保持戰略定力而留有餘地，例如根據查詢中國共產黨新聞網的「習近平系列重要講話數據庫」，發現習近平在 2020 年一整年總共發表 59 次未涉臺的重要講話。

此外，根據吾人統計，自 2020 年 1 月到 12 月 31 日，中共國臺辦的網站總共發布 277 則新聞，其中對臺進行嚴詞批判共有 138 則，雖然兩者都創下歷史紀錄，也顯示過去一年與 2019 年兩岸關係氣氛不佳。其中在標題上「以疫謀獨」、「倚美謀獨」、「以武謀獨」、「修憲謀獨」為最具代表性批判，在國臺辦例行記者會中對我政府官員的點名批判，以蘇貞昌院長 5 次最多（3 月 4 日，3 月 24 日，4 月 1 日，6 月 22

日，10月26日），賴清德副總統2次（都是在2月訪美期間尚未就職），游錫堃院長一次（2月14日），至今仍未直接點名批判蔡英文總統。在國臺辦發言表態層級中，層級最高的一篇是2月6日以「國務院臺灣事務辦公室負責人就世界衛生組織涉臺問題發表談話」，並定調我方政府為「以疫謀獨」。

而在中共最為重要的報紙官媒「人民日報」中，2019年1月2日習近平發表「習五條」後，2019年1月3日中共「人民日報」除了罕見刊登題為「推進祖國和平統一進程的重大宣示」的「社論」（人民日報已經20多年未曾以社論形式刊登對臺政策），2019年1月3日新華社也刊登題為「為民族復興、祖國和平統一而共同奮鬥」的評論員文章。自2019年1月4日起人民日報更以人民日報評論員名義連續刊登四篇：一論「新時代對臺工作的綱領性文獻」、二論「國家強大、民族復興、兩岸統一是歷史大勢」、三論「共同推進祖國和平統一進程」、四論「歷史不能選擇，現在可以把握，未來可以開創」，作為學習貫徹習近平總書記在「告臺灣同胞書」發表四十週年紀念會重要講話。但是2020年一整年，中共「人民日報」一整年未曾針對中共對臺政策與兩岸關係，發表過任何一篇「社論」或是「評論員文章」，2020年全年人民日報刊登最高規格的文章則是2020年10月15日以署名「安平」（國安部門平簡稱）名義，在人民日報第7版發表「站在歷史正確的一邊：告臺灣情治部門書」，這篇文中雖然也提出「勿謂言之不預」的措詞強烈恫嚇用語。但由於第一，它是告臺灣情報部門書，而非告臺灣當局書。第二它是放在第7版的署名文章層級較低，而非如1962年，中印圍繞西藏主權發生邊境衝突，同年9月22日，中共「人民日報」第一版發表了題為「是可忍，孰不可忍」的社論，當中便有「勿謂言之不預」的警告，否則「印度方面在中國自衛火力下的任何傷亡，都必須由印度方面自己負完全的責任」，近一個月後，中、印便爆發了邊境戰爭。人民日報社論第二次出現「勿謂言之不預」，則是中越戰爭，1978年12月25日。當天「人民日報」同樣是在第三版發表題為「我們的忍耐是有限度的」的社論，稱「中國人民的忍耐和克制是有限度的。人不犯我，我不犯人，人若犯我，我必犯人。我們說的話從來都是算數的。我們要嚴正警告越南當局，我們把話

說在前面，勿謂言之不預。」這番警告後，共軍在兩個多月後（1979年2月中旬）從廣西、雲南發起對越戰爭。

值得注意的是，2020年中共面對澳洲則是祭起貿易戰進行強力報復（澳洲出口高度仰賴中國大陸），但面對臺灣則強調融合發展，並且在10月29日中共19屆「五中全會」所通過「十四五規劃」的建議中，對臺高舉「融合發展，加強兩岸產業合作，打造兩岸共同市場，壯大中華民族經濟，共同弘揚中華文化」。中共對臺灣與澳洲所採取不同的策略，也凸顯中共對臺政策的策略考量。

其三為兩岸雙方各自面臨內在素的制約與影響，特別是民族主義高漲、一黨專政下的中國大陸，必然強調「一中反獨」，經常低估臺灣民眾追求國家主權與民主自由的決心。同樣的在民主選舉與重視人權自由的臺灣，也常常漠視中國大陸對臺灣民族主義高漲與「反獨促統」的意志。兩岸分隔71年，加上各自採行不同的政治體制，也促使雙方各自內部因素都制約著兩岸關係的可能互動。在2020年中，美、中的大國對抗加劇、疫情爆發的衝擊、香港「國安法」立法與香港政府大肆逮捕，這三大因素不僅衝擊到過去兩年來兩岸的政治互信，更是促使兩岸人民對立情緒的升高，致使中國內部「民族反獨」與臺灣內部「民主反中」兩股力量形成制約，成為2019年以來的中共對臺政策與兩岸關係發展的重要因素。值得注意的是，雖然過去兩年多兩岸關係氣氛不佳，但是在2020年520前夕，中共不但沒有如2004年發表高規格措辭強烈的「五一七聲明」，反而在5月15日，由國家發展改革委、國務院臺辦、工業和信息化部、財政部、人力資源社會保障部、自然資源部、商務部、人民銀行、銀保監會、證監會十部門聯合印發「關於應對疫情統籌做好支援臺資企業發展和推進臺資項目有關工作的通知」（簡稱11條）。這也凸顯出，中共在對臺政策上確實是在加大軟硬兩手策略。

進一步檢視2020年蔡總統520發表連任演說後，中共隨即透過國臺辦發言人馬曉光以應詢發表回應表示，「當前，兩岸關係形勢複雜嚴峻。民進黨當局拒不承認體現『一個中國原則』的『九二共識』，單方面破壞兩岸關係和平發展的政治基礎…他們加緊勾連外部勢力破壞臺海和平，『以疫謀獨』。極少數臺獨分裂分子鼓噪所謂『修法』

『公投』，圖謀『法理臺獨』……這些都嚴重威脅臺海和平穩定」。筆者個人觀察，相較於 2016 年的蔡總統 520 首度就職演說，中共在回應的層級顯然較低。事實上，從 2000 年至 2020 年民進黨執政期間，針對我方總統就職演說回應，中共發言層級愈見調降。2000 年 520 陳前總統水扁演說，與 2004 年陳前總統連任演說，中共都是以「兩辦（中臺辦、國臺辦）授權聲明」高規格方式為之（在 2004 年則是在 520 以前就發表的 517 聲明）。2016 年 520 蔡總統首度就職演說，中共則是「兩辦負責人」發表談話，2020 年則由發言人馬曉光應詢表態。相較於 2016 年 520 蔡總統演說後，2016 年 520 當天晚上中共中央電視台晚間「新聞聯播」，央視主播直接念國臺辦的聲明，並強調隔天「人民日報」會發表評論員文章定性為：尚未完成的答卷。但 2020 年 520 晚間中央電視台 CCTV1 新聞聯播主要內容是脫貧、李克強主持疫情應對小組、中共「兩會」即將召開，WHO 秘書長譚德賽很棒等，完全沒提 520 蔡總統的就職演說，隔天的 5 月 21 日，人民日報也未發表高規格的評論員文章或具有代表性的署名或化名文章。凡此都顯示出中共對於蔡總統演說，仍然主要在重申自身立場，在回應層級與重視程度較以往低。這種回應層級低也顯示中共對臺政策並未有新的或重大的部署與改變。吾人認為，依照目前中共對臺決策機制的運作觀察，只有中共最高領導人習近平出面發表講話，中共對臺政策才有殊值重大宣示與更弦易轍的可能。但習近平自 2019 年 3 月 10 日後至 2021 年 1 月 18 日止，就未曾就兩岸議題與臺灣議題單獨發表過一次重要講話。

（三）展望未來中共對臺政策

雖然過去兩年中共對臺政策仍然以「習五條」做為指導方針，但值得注意的是，在 2020 年中共「兩會」召開期間，最受關注的厥為在 5 月 28 日，全國人大以 2878 票贊成，6 票棄權，1 人未有按鍵下通過香港「國安法」。隔天在 5 月 29 日在北京舉行的「反分裂國家法」實施 15 週年座談會。在座談會上，全國人大委員長栗戰書強調，「反分裂國家法」以憲法為依據，貫徹黨中央對臺工作大政方針，是堅持「一國兩制」、推進祖國和平統一制度體系的重要組成部分，是「反

獨促統」政治責任和使命要求的重要遵循。栗戰書也高調表示，「和平統一、一國兩制」是實現國家統一的最佳方式。堅持「一中原則」是實現祖國和平統一的基礎。我們願意為和平統一創造廣闊空間，但我們絕不為各種形式的「臺獨」分裂活動留下任何空間

自從2005年北京通過反分裂法後，從未曾舉辦過任何的座談會，連2015年的逢10週年也未曾舉辦過活動，為何在今年通過香港國安法之後，第一次舉辦反分裂法座談會？根據吾人蒐集近30篇有關中共媒體的報導，發現在中共媒體報導上，針對今年「反分裂國家法」實施15週年座談會，最具代表性的文章與權威性的解讀乃是5月29日新華社所發表一篇題為「震懾『臺獨』分裂、促進祖國和平統一的法制利劍，寫在『反分裂國家法』實施15週年座談會召開之際」的新華時評。該文開宗明義指出，「在當前臺海形勢波詭雲譎，各界對兩岸關係前景備感憂慮之際，這次座談會的召開特別是栗戰書委員長的講話釋放了清晰明確的信號」。該文並以座談會上具有3個信號作為觀察。「信號之一是充分展現深入貫徹落實習近平總書記重要講話精神，堅定推進祖國和平統一進程的戰略自信」；「信號之二是劍指當前日漸升級的『臺獨』分裂活動和外部勢力加大插手臺灣問題的圖謀，這是對『臺獨』分裂分子發出的嚴正警告」；「信號之三是發出了呼籲兩岸同胞共同反獨促統的號召」。從這篇新華社的時評，可以看出中共舉辦「反分裂國家法」實施15週年座談會的主要目的與意圖。

根據吾人統計，自美國大選後，國臺辦網站從2020年11月6日到12月31日，總共刊登32則新聞，其中對臺強烈批判的有16篇。值得關注的有二。其一，11月25日，國臺辦發言人朱鳳蓮應詢表示，「極少數臺獨頑固分子公然挑釁國家主權和領土完整的行徑絕不能容忍。我們將持續採取精準打擊措施，依法嚴懲臺獨頑固分子及其金主等主要支援者。那些涉獨言論囂張，謀獨行徑惡劣的臺獨頑固分子，包括在島內外組織、策劃、實施分裂國家活動的首要分子及其金主等主要支援者，都必將依法受到人民的審判和歷史的懲罰」。其二是12月16日，在國臺辦例行記者會上，由「新華社」主動提出（應該是被授意提出），探詢中共是否可能推出「國家統一法」的問題？國臺辦發言人朱鳳蓮並沒有否定有此立法趨向，而且也非常堅定的強調中華人

民共和國「憲法」關於國家統一的規定說法，明確的回答「我們堅決貫徹執行，我們將採取各種必要措施」。

雖然中共一貫強調以「一國兩制」作為對港、澳、臺的政策方針，並希望以「一國兩制」在港澳的實施做為對臺的率先垂範作用。但根據吾人觀察，自從習近平上台以來，特別是香港在 2014 年爆發占中的雨傘運動與 2019 年的反送中運動，雖然中共對港政策方針與 2019 年「習五條」的對臺政策方針，都仍然高舉一國兩制，但是在具體政策落實上則迭有差異。其中最關鍵的差異在北京對香港兩制最關鍵的核心在透過決策機制（中共中央港澳工作領導小組改組）、執行機制（國務院港澳辦與香港中聯辦）與代位完成港版國安法，積極落實一國與貫徹一國，不讓兩制對於一國的主權與安全有任何的挑戰。同樣的中共對臺政策提出所謂的探索「兩制臺灣方案」，其實也隱含著「一國」不用談也不能談，兩制中的「中央政府的社會主義體制」也不用談，唯一要談的是「特區（地方）的資本主義體制」需求與模式。2020 年 5 月中共全國人大通過港版國安法表明，對香港治理要依法反獨反分裂。同樣的，2020 年中共人大委員長栗戰書 5 月 29 日在北京舉行的「反分裂國家法」實施 15 週年座談會，也強調「反分裂國家法」以憲法為依據，貫徹黨中央對臺工作大政方針，是堅持「一國兩制」、推進祖國和平統一制度體系的重要組成部分，是反獨促統政治責任和使命要求的重要遵循。是以，未來中共對臺政策，恐怕可能加大單邊立法，透過「法律戰」，達到「輿論戰」與「心理戰」三戰效果，來貫徹北京所謂的國家主權與安全不容任何挑戰的所謂「依法治國」的底線思維。

雖然北京對港與對臺政策方針高舉「一國兩制」，但在具體實踐上，最大的差異在於，中共在臺灣內部無法如香港般行使法律管轄權，因此只能透過措辭強烈的文攻與機艦繞臺的軍演武嚇來防範臺灣獨立與分離。但是在其法律管轄權所及的中國大陸內部則是積極地透過「單邊立法」、「單邊作為」與「底線思維」，一邊加大軟的一手，推動讓臺灣民眾在中國大陸逐步享有同等待遇的融合發展，與另外硬的一手，除了訂定「反分裂法」外，未來也可能在 2021 年的「兩會」召開，透過刑法 103 條（主要針對從事國家分裂等行為懲處）或制定反分

裂法實行細則，乃至制定「反獨」「促統」的相關新法律，藉此表明北京「依法治國」的「底線思維」。

未來二到三年就中共領導人而言將是重要的關鍵時刻。2021年1月20日美國新任總統拜登就職，乃至2021年7月1日黨慶迎接所謂的第一個百年；2022年中共「二十大」的召開，習近平將三度擔任總書記，與2023年全國人大召開習近平將三度連任國家主席等重大時刻。雖然北京在考量對臺政策上主要係以內部政權需求考量，外在美中大國博弈為主要判準。但秉持料敵從寬、禦敵從嚴的原則，我方仍需高度關注北京可能的對臺戰略部署與策略作為。是以，在今年2021年中共將迎接「第一個百年」與對香港局勢完全掌控後。我方也應高度關注，在「一中反獨」與「一中促融」兩條對臺戰線後，第三條戰線，也就是「一中促統」的所謂「兩制臺灣方案」，也可能提出。雖然北京提出的「兩制臺灣方案」可能不太會對臺灣的執政者、主要政黨與西方民主國家有太多的吸引力與意義。但就北京而言，一手積極強化對臺武力準備，另一手開始探討一國兩制方針下的「兩制臺灣方案」，兩手抓以推動兩岸關係逐步邁向北京所期待的統一。對於中共可能的對臺策略，亦殊值我方審慎因應與未雨綢繆。