

六、中共「二十大」對臺政策及後續動向之分析

臺灣師範大學東亞學系副教授關弘昌主稿

- 中共未來對臺仍採「軟中帶硬」策略；我方雖無立即危險，長期而言仍有終須面對的壓力。
- 兩岸關係發展涉及美、中、臺三方互動；習稱牢牢「把握兩岸關係主導權與主動權」，突顯中方對臺海議題或將先發制人。
- 中共對解決臺灣問題有強烈決心，惟兩岸對「維持和平」均有共識，雙方應善用此機會之窗，確保臺海穩定。

（一）前言

中國共產黨第二十次全國代表大會（以下簡稱為「二十大」）在今年（2022年）10月16至22日於北京召開。此次會議最受注目的無非是中共新一屆領導的產生，尤其是習近平當選中共總書記，史無前例地進入第三個任期。對臺灣而言，除了關注「二十大」中共新領導班子的產生之外，另外也是相當重要的一件事就是習近平在「二十大」工作報告中對於中共對臺政策如何陳述，因為這與兩岸關係的未來走向有極為密切的聯繫。

本文將針對習近平於中共「二十大」宣示的對臺政策作一討論，具體探討的問題包括：「二十大」的對臺政策內容為何？「二十大」的對臺政策與之前中共對臺政策有何異同？「二十大」後中共對臺政策可能的動向為何？

（二）「二十大」對臺政策具體內容

今年10月9日，中國大陸國臺辦官網轉載由中臺辦理論學習中心組撰寫、刊於中共中央宣傳部主辦之「黨建」雜誌上的「攻堅克難勇毅前行在民族復興征程中推進祖國統一進程——黨的『十九大』以來對臺工作綜述」一文，文中強調「新時代黨解決臺灣問題的總體方略」是新時代對臺工作的根本遵循和行動綱領，並解釋「總體方略」由習

近平對臺工作的重要論述與一系列新理念、新思想、新戰略所構成，是解決臺灣問題與推進統一的最新理論成果（黨建，2022.10.9）。這幾句話指出了當前中國大陸對臺政策的決策核心者即是習近平，因此習近平在中共「二十大」的談話或書面報告中針對臺灣問題有哪些陳述，將是瞭解中國大陸對臺政策最新方向的重要依據。

習近平在中共「二十大」開幕式上宣示的對臺政策立場，可分別見於他的口頭報告以及提交給「二十大」的書面報告。10月16日「二十大」揭幕，習近平口頭發表工作報告，在不同段落分別提到臺灣問題。比起書面報告，口頭報告提到關於臺灣的部分精簡許多，但是他特別在口頭報告裡面提出這些部分，可以想見它們是習近平認為的臺灣問題裡面的重中之重，並且是想要直接傳達給臺灣、美國、以及國際社會的強烈訊息。

習在口頭報告開場不久即提及，面對臺獨和外部勢力干涉，中方堅持反對分裂，要牢牢掌握兩岸關係主導權。演說後面再度提到臺灣議題時說，堅決貫徹新時代黨對臺灣問題的方針，「堅定不移推進祖國統一大業」。習近平說，中方始終關愛臺灣同胞，不過解決臺灣問題是「中國人自己的事，要由中國人決定」；中國以最大誠意和努力爭取和平統一，但「絕不承諾放棄使用武力，保留採取一切必要措施的選項」，並強調這是針對外部勢力和極少數「臺獨」分裂分子，絕非針對廣大臺灣同胞。他並強調，「祖國完全統一一定要實現，也一定能夠實現」（中國新聞網，2022.10.16）。

習近平上述關於臺灣的口頭談話指出了幾個當前對臺政策的重點。首先是反對分裂，以及強調中共對完成「祖國統一」的堅定決心與信心。這明顯是針對「臺灣獨立」主張所發出一項訊息，其次，反對「外部勢力」介入臺灣問題，因為這是「中國人自己的事」、且「要由中國人自己決定」。這是說給美國聽的，意在警告美國不要涉入臺灣問題的解決，第三，強調解決臺灣問題的途徑仍然以「和平統一」作為最優先的選項，這一點表明至少在目前階段中共還不會選擇使用武力的方式來統一臺灣，第四，即使是優先追求「和平統一」，但是若有需要，中共仍不會放棄使用武力來解決臺灣問題。最後，將所謂「外部勢力和極少數『臺獨』分裂分子」與「廣大臺灣同胞」有

所區隔，萬一對臺灣使用武力時將分別對待。

習近平書面報告涉臺內容，重點除了前面提到的五點之外，另外也包含了下面幾項：

1. 把「解決臺灣問題，完成中國的統一」納入了習近平上臺後揭櫫的「實現中華民族偉大復興的中國夢」的一個環節，成為實現「中國夢」的一項必要條件，用以展現習近平對於解決臺灣問題的堅定決心。
2. 清楚表明中共想要掌控兩岸關係的主導權與主動權。
3. 除了強調「和平統一」，也再次強調 1980 年代鄧小平提出的「一國兩制」，認為它是兩岸統一後的最佳制度安排方案。
4. 重申「一個中國原則」和「九二共識」，並以其作為推動兩岸關係與統一進程的重要基礎。
5. 以民族情感及同胞愛訴諸臺灣民眾，表明仍然願意與臺灣方面維持「交往」(engagement) 關係，這包括願意針對兩岸關係及統一問題與臺灣各界進行協商與合作，還有繼續促進兩岸經濟文化交流，以求達成兩岸的融合與契合。

(三)「二十大」對臺政策與之前中共對臺政策異同

與過往中共的對臺政策相較，前一節看到的「二十大」對臺政策內容基本上並沒有出現太大的變異，而是仍然有相當程度的延續性。例如「和平統一、一國兩制」作為對臺政策基調，但是不放棄以武力解決臺灣問題，是 1980 年代初期鄧小平就確立的原則。「堅持『一個中國』原則、反對臺灣獨立」可見於 1995 年 1 月當時中共總書記江澤民所提出的「江八點」提及的「堅持一個中國原則與反對『兩個中國』與『一中一臺』」，還有後來 2005 年 3 月時任中共總書記胡錦濤發表的「胡四點」之中；而 2005 年 3 月 14 日全國人民代表大會通過「反分裂國家法」更是以法律形式展現中共反對「臺灣獨立」的決心。強調堅持「九二共識」曾出現於中共「十八大」胡錦濤的政治工作報告，以及「十九大」習近平的政治工作報告之中。而呼籲加強兩岸人

員與經濟交流則出現在 2008 年 12 月胡錦濤發表的「胡六點」之中，並落實於胡錦濤時期開始、習近平上任後仍延續的「惠臺政策」之上。

習近平在「二十大」對臺政策中比較不同於鄧、江、胡時期且值得注意的地方則有以下幾點。

首先，延續去年（2021 年）7 月 1 日中共「百年黨慶」時談話中關於對臺政策部分所提到的「任何人都不要低估中國人民捍衛國家主權和領土完整的堅強決心、堅定意志、強大能力」的強硬口吻（新華社，2021.7.1），習近平在「二十大」口頭報告中強調「祖國完全統一一定要實現，也一定能夠實現」，再次展現中共捍衛領土主權完整、堅決完成統一的強勢態度與強烈決心。

其次，習近平提到「解決臺灣問題是中國人自己的事，要由中國人來決定」以及宣稱「不放棄使用武力」所針對的對象之一是「外部勢力干涉」，這幾句話與今年 8 月中共發佈的「臺灣問題與新時代中國統一事業」白皮書（以下簡稱「臺灣問題白皮書」）是具有相同背景脈絡的，也就是針對美國眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）在 8 月初訪問臺灣一事，表達中共強烈反對美國介入臺灣問題與強烈反對美國支持臺灣的立場。

第三，同樣延續了 8 月的「臺灣問題白皮書」中「牢牢把握兩岸關係主導權和主動權，有力維護臺海和平穩定，扎實推進祖國統一進程」的說法，習近平的書面報告提到「牢牢把握兩岸關係主導權和主動權，堅定不移推進祖國統一大業」，突顯了中共想掌控臺海議題發展的主導權的企圖。

第四，與「臺灣問題白皮書」一樣，習近平的書面報告指出「實現祖國完全統一」是「中華民族偉大復興的必然要求」。把解決臺灣問題與習近平上臺後才提出的「中華民族偉大復興」、「中國夢」相連結，構成了習近平時代獨有的對臺政策理論論述。

綜合以上幾點，習近平的「二十大」對臺政策與先前中共對臺政策在大方向上面是一致的，例如「一國兩制，和平統一」與「不放棄使用武力」，不過在其他地方則加入了切合他個人思想以及比較能夠因應臺海當前形勢的元素，例如完成祖國統一是「中華民族偉大復興

的必然要求」、「反對外部勢力干涉」、以及在當前情勢下試圖掌握兩岸關係主導權及對於完成「祖國統一」的堅定決心。

(四)「二十大」後中共對臺政策的可能動向

在前面所列出的習近平「二十大」書面報告裡面關於臺灣問題的四個段落中，「軟」的訴求與「硬」的宣示大約各佔一半。「軟」的部分包括第二段裡面的「和平統一、一國兩制」、願意與臺灣各界協商；還有第三段中的「血脈相連」、「血濃於水」的民族情感、「尊重、關愛、造福臺灣同胞」的「同胞愛」展現、繼續推動兩岸的交流與融合等；以及第四段中的「堅持以最大誠意、盡最大努力爭取和平統一的前景」。而「硬」的部分包括第一段裡面把握兩岸關係主導權和主動權的企圖與「矢志不渝」、「堅定不移」等字眼所展現出的解決臺灣問題的決心，還有第四段清楚言明不承諾放棄使用武力、並再次重申一定要實現統一的決心。

從以上軟硬兼具的內容來判斷，中共在接下來的這段時期對於臺灣仍將採取「軟中帶硬」的策略。在此一策略之下，臺灣沒有立即的危險，但是長期而言卻有終須面對的壓力。臺灣沒有立即危險的原因在於習近平的報告提到「我們堅持以最大誠意、盡最大努力爭取和平統一的前景」，表示當前中共仍然強調「和平統一」，亦即對於臺灣問題仍然優先採取和平的方式來解決，報告中那些「軟」的訴求都是圍繞著這一主軸而鋪陳開來，這都顯示中國大陸並沒有試圖立即使用武力犯臺的跡象。

對臺灣而言，比較險峻的挑戰是未來要如何因應中共對臺策略中「硬」的部分。如上文所提及，在這兩年習近平的對臺政策談話或今年8月的「臺灣問題白皮書」中，都顯現了中共解決臺灣問題的強烈決心。從國際政治理論的角度來看，當一個國家在對峙或衝突過程中展現出某種決心(resolve)時，等同於它在向對方發出訊號(signaling)，如果忽視此訊號，就會造成對情勢的誤判(misperception)。臺灣面對中共發出的這個強烈訊號，千萬不能忽視，並且必須思考如何來因應。雖然中共暫時沒有武力犯臺的計畫，但是它在堅定的決心之下仍然會

持續給予臺灣壓力，逼迫臺灣接受它提出的方案。臺灣若不願接受，要如何拒絕而不引發雙方衝突，是決策者終將面對的問題。例如臺灣內部極大多數民眾對於「一國兩制」並不支持，特別是在 2019 年 6 月香港發生「反送中運動」之後，陸委會在 2019 年 10 月公布的民調就顯示，有 89.3% 的臺灣民眾並不支持中共「一國兩制」的主張（陸委會，2019.10.24）。又例如陸委會稍早另一份民調也顯示，有 74.3% 的臺灣民眾不接受中國大陸「一個中國原則」的「九二共識」（陸委會，2019.1.17）。臺灣不論哪個政黨執政，都必須以確保臺灣安全作為前提，去思考如何在這些內部民意與外部中共的壓力之間取得一個平衡點。

另外，習近平的「二十大」報告提及要把握兩岸關係的主導權與主動權，不過過去的經驗顯示兩岸關係的演變發展實際涉及美、中、臺三方的互動，包括互相反應與牽制，以及兩方聯合起來制衡第三方，並非單一方面所能完全主導。從近期美中臺三角關係來看，美國拜登總統延續前總統川普對中國的強勢政策，美、中競爭格局已定，美國與臺灣的關係也在此格局之下變得更加緊密，不論拜登本人或國會都多次表達對臺灣的支持。習近平「把握兩岸關係的主導權與主動權」此一說法是否代表中共在臺海議題上將更為強勢或先發制人，試圖逼迫臺灣改變其兩岸政策與突破美國的臺海政策立場，值得加以注意。

儘管未來形勢險峻，但習近平在「二十大」報告中說「堅持以最大誠意、盡最大努力爭取和平統一的前景」，蔡英文總統在今年的國慶日談話則提到「兵戎相見，絕對不是兩岸的選項」。就此看來，至少在短期之內「維持和平」是兩岸彼此尚有一點交集的地方，兩岸都應該把握這可能為時並不會太久的機會之窗，運用智慧讓臺海的和平能繼續維持下去。