



# 政策報告

## Policy Paper

《No. 109007》

**2020 年下半年中共對臺可能作為與因應**

CCP's Taiwan Policy Trend and Taiwan's Response  
Strategies in the Second Half of 2020



《No. 109007》

**2020 年下半年中共對臺可能作為與因應**

CCP's Taiwan Policy Trend and Taiwan's Response  
Strategies in the Second Half of 2020

主 持 人：張五岳 亞太和平研究基金會中共對臺政策研究小組召集人  
淡江大學兩岸關係研究中心主任

撰 稿 人：(按題綱順序排列)

王智盛 中央警察大學國境警察學系助理教授  
周志杰 成功大學政治學系主任  
林穎佑 中正大學戰略與國際事務研究所助理教授  
連雋偉 旺報執行副總編輯

編 輯：郭姿吟 亞太和平研究基金會助理研究員  
劉智年 亞太和平研究基金會助理研究員

中華民國 109 年 9 月



# 序

自「新冠肺炎」疫情蔓延全球後，兩岸官方未能把握共同防疫契機，中共不僅指責我政府「以疫謀獨」，更透過《反分裂國家法》15週年座談會及機艦擾臺，持續「文攻武嚇」，加以美國即將於今(2020)年11月舉行總統大選，致蔡總統第二任期之兩岸關係增添不可預測性。鑑此本會以「2020年下半年中共對臺可能作為與因應」為題，邀請學者專家進行探討，嗣後撰寫政策報告，供各界人士參考。

本報告由本會亞太和平研究基金會中共對臺政策研究小組召集人暨淡江大學兩岸關係研究中心主任張五岳負責綜整，並邀請中央警察大學國境警察學系助理教授王智盛、成功大學政治學系主任周志杰、中正大學戰略與國際事務研究所助理教授林穎佑及旺報執行副總編輯連雋偉，分別就「中共總體對臺政策走向變化」、「疫情後中共壓縮我國國際空間之可能作為及因應」、「虛實整合的對臺新作戰」及「中共兩岸促融政策之重要發展方向及因應之道」等子題，舉行座談與報告撰述，冀有助於國人對「2020年下半年中共對臺可能作為與因應」有所瞭解。

亞太和平研究基金會 謹誌

中華民國 109 年 9 月



# 目 錄

提要.....	V
壹、前言.....	1
貳、中共總體對臺政策走向變化.....	5
參、疫情後中共壓縮我國國際空間之可能作為及因應.....	11
肆、虛實整合的對臺新作戰.....	23
伍、中共兩岸促融政策之重要發展方向及因應之道.....	29
陸、結語.....	35
【亞太政策報告系列】.....	37



# 《2020 年下半年中共對臺可能作為與因應》

## 政策報告

### 提要

#### 壹、中共總體對臺政策走向變化

##### 一、對臺政策背景

- **政策議程安內重於攘外**：中國大陸刻正面臨多項外交挑戰及內部社會風險，習政權處於執政後新壓力高點，內部危機對其政權穩定之威脅遠高於外部挑戰，其政策優序性仍以內部維穩為優先。
- **關注蔡總統言行及臺美關係進展**：中共確感受蔡政府過去 4 年於維持兩岸政策一致性，然對蔡政府政策係「臺獨」或「維持現狀」未有具體共識，內部對臺採取強硬聲調仍高。另針對蔡總統 520 連任就職演說，中共顯認知具「善意克制」，惟「聽言觀行」仍為主旋律，尤其關注未來臺美關係發展。

##### 二、對臺政策的變與不變

- **「習五點」為對臺政策綱領**，「和統」政策優序仍高於「武統」：儘管今（2020）年中共「兩會」報告涉臺內容創歷年最精簡，惟於「兩會」後所舉辦之《反分裂法》15 週年座談會仍以「習五點」為核心。另《反分裂法》15 週年會議內容觀察，中共雖非常警惕「臺獨」活動，然其仍以克制鷹派為優先工作，避免於內外風險衝擊下再增添不利變數。
- **「臺美關係」仍係中共關注兩岸關係之主軸**：經我 2020 總統大選，北京短期內或視「反獨」為核心目標，而其認知臺灣走向實質或法理臺獨之關鍵將於「臺美關係」。2020 年下半年中共將密注臺美關係趨向「實質主權」或「準主權」關係的各種行為樣態，相關舉措將會決定北京反應的強度。
- **「港澳一盤棋」新思維**：從今年人大通過港版《國安法》，表達「反分裂國家勢力及反境外勢力干涉」等強硬立場，與《反分裂法》15 週年座談會所傳達之訊息相呼應，中共顯已

認定「臺獨」及「港獨」正具合流現象，且正將「港臺連動」視為「一盤棋」。

### 三、中共可能對臺作為

- **軍事恫嚇手段或為反制「倚美謀獨」之重要政策工具：**蔡總統執政後，中共多次對臺遂行「極限施壓」的主動手段，惟於經濟、外交及社會統戰等效果均不如預期。在美國積極打「臺灣牌」背景下，中共或將對臺「常態軍事化」做為唯一具有「內部宣洩」及「外部恫嚇」的「有效工具」。
- **延續「《反分裂法》15週年座談會」執行單邊法律戰：**中共過往對臺灣問題的法律層面表述相對簡單，或已不適合現階段兩岸形勢及需要，未來中共或對臺施予更細緻且全面性之法律安排，可能舉措包括（1）重新制定《反分裂法》明確動武條件；（2）擬定《反分裂法》施行細則；（3）效法《香港基本法》制訂《臺灣基本法》或《統一法》。

### 貳、疫情後中共壓縮我國國際空間之可能作為及因應

一、**中共以消滅臺灣及中華民國存在事實為壓縮我國國際空間之政策方針：**中共壓縮我國國際空間以在國際社會消滅臺灣或中華民國存在事實為主軸，積極於國際社會消滅中華民國或臺灣符號、降低我民眾參與國際組織空間及機會，並且壓縮我國與其他國家間雙邊往來。

#### 二、中共於疫後對我國國際空間打壓可能作為

- **加速對中華民國政府在國際法上之完整繼承：**中共近年來已以「一中三段論」為基礎，鞏固中華人民共和國在國際上所代表的「中華國家地位（Chinese statehood）」，弱化中華民國的國際人格、強化在各類國際參與場域中我方參與地位與身分的「去主權化」及附屬於「中國」的「地區化」，中共勢續維持此作為。
- **奪取我邦交國及排除或降格我方於IGO之參與及地位：**中共將持續強化與我友邦經貿及實質關係，提高我維繫邦誼成本，且不排除奪取我於非洲及歐洲唯一邦交史瓦帝尼及教廷。政府間國際組織（IGO）部分，尤於聯合國專門機構及

其周邊組織，中共勢將盡力排除我方任何形式參與；我慣常參與或具固定會籍之 IGO，中共將藉通過決議或修改組織章程方式，將我在各組織的地位及身分降格。

三、我以「臺灣」名稱參與國際活動勢受中共全面反制：從近兩年來中共對我各類型國際參與之打壓，及要求各國官方及民間企業與機構不得使用「臺灣」稱呼我方之態勢研判，我方推動以「臺灣」(Taiwan)為名稱參與 IGO 及 INGO 不僅不樂觀，更應憂心係既有會籍或參與名稱恐皆面臨被更動為「中國臺灣」(Taiwan, China)之高風險。

參、虛實整合的對臺新作戰

一、中共近期軍事行動

- **疫情內行動仍積極**：中共對外軍事行動未因疫減緩，不僅持續利用戰機侵擾我周邊空域，西南地區與印度邊境發生小規模衝突，亦於釣魚臺列嶼海域持續巡航，甚潛艦 2020 年 6 月底出現於日本周遭海域。
- **透過軍機艦頻密行動展示軍改成果**：共軍軍改後於「戰區主戰、軍種主建」原則下，戰區聯合作戰指揮中心已為指揮陸海空火箭各軍種之中樞，此為近期共軍軍機可頻繁出勤因素。另今年為軍改後第 5 年，需透過頻密機艦行動展示成果。
- **機艦頻密繞臺目的在於對我防空能力施壓及對美作為反應**：共軍續加強騷擾我周邊空域目的除壓縮我空防反應時間外，亦欲對我飛行員及地勤能力施壓，降低我空軍妥善率，更藉由對我軍事行動反制對美近期在臺海及南海行動。

二、中共對臺軍事作為之可能趨勢

- **有節制重啟飛彈軍演**：近共軍火箭軍彈道飛彈試射新聞資訊量偏少，或因各國當前偵蒐系統均具監測共軍飛彈之能力，為避免提供周邊國家監偵系統追瞄機會，及增加他國測試反飛彈系統及情報分享機制，且為避免損及正建立之大國形象，中共以傳統軍種作為應對周邊領土糾紛。

- **積極推動認知作戰：**共軍仍處軍改調整階段，當前不致採取全面軍事作戰，然恐持續透過機艦行動，配合宣傳戰，以認知作戰方式影響我國內部。實際上，中共不實訊息攻勢未隨我總統大選而結束，作戰型態已從過去單純文字模式逐步轉變為利用影音傳送。

## 肆、中共兩岸促融政策之重要發展方向及因應之道

### 一、中共對當前兩岸基本判斷

- **暫無意升高兩岸態勢：**中共針對蔡總統 520 連任演說，國臺辦未有新提法，是日央視《新聞聯播》及隔日《人民日報》評論員文章均未提及 520 講話，或認蔡總統演說未有進一步挑釁，北京暫無意升高兩岸緊張態勢。
- **牢握兩岸關係主導權：**中共判蔡政府將持續推展去「中」化、疫後兩岸「脫鈎」及川普政府續打「臺灣牌」，惟陸強臺弱局面格局未改，中共仍緊握兩岸關係主導權。

### 二、中共對臺促融政策未來發展趨勢

- **逐步將臺胞國民化：**中共第 19 屆四中全會明確提及要推動兩岸就和平發展達成制度性安排；第 13 屆人大三次會議為全國人大常委會工作報告，首度提及涉臺工作；料中共未來或逐步將臺胞國民化，或於民法另訂施行細則、制頒《臺胞同等待遇法》等措施。
- **對臺統戰採以「單方進行、就地邀請、活動轉化」方式：**有鑑於我國已完成「國安五法」修正，中共對臺統戰活動，採取「單方進行、就地邀請、活動轉化」方式，避免觸犯臺灣法律紅線。
- **強化展示臺青在陸發展成功案例：**中共涉臺部門認知青年世代已為臺灣政治之主導力量，並評估過去對臺青年政策成效不彰，正試行「先交流、後政治」之新模式，如福建補助在陸臺青開直播及舉辦首屆臺青電商直播體驗營等活動，判今年下半年將更強化臺青示範工程、樣板人物或標竿企業，促外界了解臺青因惠臺政策而成功。

- **研擬協助臺商參與「新基建」**：中共正研擬協助臺灣上市櫃公司參與「新基建」投標，或陸企取得參與資格後再發包給臺灣企業。
- **加強宣傳中共自身發展**：習近平曾表明「從根本上說，決定兩岸關係走向的關鍵因素是祖國大陸發展進步」；海協會會長張志軍亦於今年兩會指出，福建省 2019 年 GDP 總量 4.23 兆人民幣，已超過臺灣 4.22，渠認為此為歷史性突破，對於對臺工作具深遠意涵。
- **積極執行「臺胞拉回來」政策**：受疫情影響許多臺商年初返臺後未再赴陸，亦削弱臺生赴陸就學意願，判中共或將開放江浙地區臺胞之綠色商務通道；對臺生或加強宣傳，亦或再放寬臺生赴陸就學門檻。
- **執行單方和統作為**：面對臺灣對協商和平統一意願不高，中共或執行單方和統作為，透過手段逼迫臺灣與中共進行統一談判，可能舉措如對臺經濟封鎖、續奪取我邦交國、逐步暫停所有交流、調整惠臺政策僅予在陸臺人，以及宣布海基、海協所有協議失效等，製造臺灣內部恐慌。

### 三、我因應之道

- **超前部署兩岸政策，對中共可能策略先行反應**：當前我方兩岸政策多處被動，僅針對中共對臺各項措施採取回應式反應，我宜更主動說明我方立場，超前部署方能有效因應中共日趨靈活之對臺政策。
- **適度調整兩岸民間交流管控力度，以展現善意**：中共主辦之兩岸活動雖均係以促融、統戰為目標，然相關活動舉辦仍顯示北京未對臺灣絕望，且兩岸可透過民間交流活動積累互信，我宜透過對民間交流鬆綁，適度展示善意。
- **宜建立兩岸交流活動遵循標準**：我國自「國安五法」修正、《反滲透法》制定後，民主防護網已趨完善，我目前挑戰為如何對中共各項兩岸活動精準管控，避免管控不慎遭中共發動輿論及網軍操作，我宜建立管控標準。



## 壹、前言

由於受到「新冠肺炎」的嚴重襲擊，促使一年一度的中共「全國政協」、「全國人大」兩會，打破慣例延後到5月21日與22日召開。同時，蔡英文總統在今年1月11日高票連任後，發表520演說後，適值中共「兩會」召開期間。是以，觀察2020年上半年的中共對臺政策，主要係以今年兩會期間暨閉幕後，中共重要官員所發表的重要講話作為觀察重點。

雖然今年政協主席汪洋與國務院總理李克強，兩人在5月21日與22日的書面報告都沒有提及「九二共識」與「和平統一」，一度引起外界過度解讀，認為北京已經不再堅持「九二共識」，甚至只強調「促進統一」而放棄了和平。吾人認為中共對臺政策有其變與不變，這種明察秋毫，不見輿薪（對臺工作大政方針），完全忽略了北京在對臺政策上簡化處理，也不了解中共對臺政策要作重大轉折，一定要由最高領導人習近平親自拍板並對外宣示，而非透過不分管對臺工作的李克強所提「政府工作報告」來呈現。是以，5月23日下午，汪洋參加了民革、臺盟、臺聯界別委員聯組會，人大常委會委員長栗戰書25日在工作報告，均再度重申全國人大今後仍堅持「一個中國」原則，在「九二共識」基礎上推動兩岸關係和平發展。

一般認為，今年中共兩會期間涉臺政策較具代表性的發言厥為國務委員兼外交部長王毅，在5月26日記者會上，透過陸媒提問的發言。由於王毅不僅曾經擔任過國臺辦主任，目前也是國務委員並身兼中共中央對臺工作領導小組的成員，加上近來在美「中」對抗下，中共更是將臺灣議題視為美「中」大國關係博弈下的重要標的。中共透過王毅在兩會中表達對臺政策，自然有其政策宣示意涵。外界認為以王毅謹慎細膩的性格，加上中共官場上不踩線的慣例，王毅的談話旨在藉此宣示中共對臺政策。王毅首先談2,300萬臺灣民眾是我們的骨肉同胞，其次談到，臺灣當局不承認兩岸同屬「一個中國」的「九二共識」，自行關閉了兩岸協商處理涉外問題的大門。再則，強調中共堅決反對以防疫合作為幌子與臺灣開展官方往來。最後則是高調宣

示，中共敦促美方充分認清臺灣問題的高度敏感性，恪守「一個中國」原則和美「中」三個聯合公報，正告美方不要試圖挑戰「中國」的底線，不要誤判 14 億中國大陸人民捍衛國家統一的堅定決心。王毅的談話凸顯出中共對臺政策中，美國因素扮演著重要關鍵角色，乃至美、臺關係的強化為現階段中共對臺政策最為關注的焦點。

觀察今年中共兩會閉幕後暨上半年的中共對臺政策，吾人認為，最重要的即是在 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，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。同日《新華社》發表一篇評論闡明中共對臺政策，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」。

眾所皆知，自從 2005 年 3 月中共通過《反分裂國家法》以後，因為連戰與宋楚瑜等政黨主席登陸，開啟了和平之旅，因此北京在過去 14 年當中，未曾舉辦過任何一次的座談活動，就算是 2015 年逢十年中共也未曾有任何的活動，此次係 15 年來首度舉辦座談會自有其意義與目的，但此次座談會中共最高領導人習近平並未出席，甚至習近平在今年共「兩會」期間，也未曾針對臺灣議題發表講話。凡此凸顯出，在外有美「中」大國博弈，內有新冠疫情與香港議題雙重挑戰下，中共對臺大政方並未因為蔡總統再度高票連任與民進黨完全執政有重大的改變。當前中共對臺政策仍然以習近平的「習五點」為指導方針，以和平統一為主旋律，但基於臺灣內部反「中」民意高漲與美臺關係強化。中共高調舉辦《反分裂國家法》座談會的目的主要在

對中國大陸內部宣示，縱使民進黨執政兩岸關係形勢嚴峻，但中共對臺大政方針和平統一的主軸，並沒有任何改變，宣示北京在法律上與軍事上已經做好必要準備以因應可能變化。

評估 2020 年下半年的中共對臺政策，一般認為伴隨著美國總統大選投票日期逼近，美國政府抗「中」的手段與策略也將加劇。近期美「中」在香港、南海、臺海與外交上對抗日益升高。自從美國國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）7 月 23 在加州尼克森總統圖書館發表題為「共產中國與自由世界的未來」的演說。美「中」關係專家包道格（Douglas H. Paal）認為這場演講相當於宣告美國與中共的接觸模式正式結束，美「中」進入敵對關係。雖然中共國務委員兼外交部長王毅於 8 月 5 日接受中共《新華社》專訪強調：「『中』美關係樹立的框架是明確底線，避免對抗；暢通渠道，坦誠對話；拒絕脫鉤，保持合作；放棄零和，共擔責任」。中共中央政治局委員、中央外事工作委員會辦公室主任楊潔篪 8 月 7 日在《新華社》發表署名文章，強調：「要尊重彼此核心利益和重大關切；要避免戰略誤判，管控分歧；要拓展各領域互利合作；要維護『中』美關係的民意基礎」。但一般認為華府與北京的關係對抗已經成形，剩下的是如何避免誤判與衝突管控。在美「中」大國對抗博弈下，自然也讓兩岸關係增添外在變數，而同樣亟須避免誤判，防範意外並做好危機管控。



## 貳、 中共總體對臺政策走向變化

### 一、背景與結構

#### (一) 中共的內部危機大於外部挑戰

歷經了美「中」貿易戰、「新冠肺炎」到近期的暴雨洪災，中國大陸內部的經濟復甦和社會維穩面臨到習近平執政以來的壓力新高點；與此同時，北京也面對著「美『中』新冷戰」、日本釣魚臺問題以及印「中」邊境糾紛等等外部衝擊。然對北京來說，內部危機對於政權穩定的威脅遠遠大於外部挑戰，在政策的優序上自然也必須以內部維穩為優先，至於外部挑戰，則是採取「動口不動手」的「戰狼外交」，以抒解民族主義情緒。換言之，2020年中共所處的總體內外結構，可以理解為「內外交迫、但攘外必先安內」。

#### (二) 對臺政策的判準節點—520 就職演說

在蔡英文總統 520 就職演之前，北京的焦慮溢於言表，特別是從 4 月份起撲天蓋地對於「中華民國臺灣」定性臺獨的文攻批判，到重啟軍機繞臺的武嚇侵擾，均可見北京對於 520 就職演說的關注與焦慮。至於 520 就職演說一出，從北京相關的言論可以研判，對於蔡總統談話的觀察還是有正負評價之分。正面的部分，泰半集中在「沒有說」的部分，主要認為蔡總統在兩岸政策「戰略性模糊」的減法邏輯下，這次就職演說「沒說什麼」可能比「說了什麼」，更能突顯出對於兩岸事務的善意。至於在負面的判斷上，主要集中在「史觀」和「修憲」兩大部分。簡言之，略可歸結為下列三點：

- 1、對蔡總統 520 就職演說，「充分認知」蔡有「善意克制」。但北京經過過去四年與民進黨政府的交手，清楚的認識，除了要看蔡「說什麼」，重點更是要看蔡「做什麼」。換言之，「聽言觀行」還是未來的主旋律，焦點將集中在臺美關係。

- 2、對蔡總統的過去四年以來的「一致性」有相當感受，惟對究竟是「臺獨」或「維持現狀」始終未能有具體共識。
- 3、內部強硬聲音仍高，導致對臺政策比較客觀溫和的聲音無法被採納或認同，致使在輿論導向上只能呈現出「強硬一面」。

## 二、變與不變

在上述結構制約及節點轉折下，展望 2020 年下半年中共對臺政策的總體總向，可從變與不變兩個面向予以研析：

### （一）不變

- 1、「習五點」的對臺政策綱領：儘管在今年中共「兩會」與涉臺問題部分，創下歷年來「最精簡」的一次（李克強只有 104 個字、汪洋更是短到 35 個字），但此只是顯示中共在今年兩會涉臺部分採取的是「減法」思維，以及中共更急於經濟復甦和社會維穩的政策先後有序展現。特別是在正式的文字稿中，仍然將原本未談到的「九二共識」、「和平統一」納入，也突顯出不欲讓外界過度解讀對臺政策是否有所變動。復以緊隨而來的「《反分裂法》15 週年座談會」仍高舉「習五點」大旗，儘管外界或北京有對是否要調整對臺政策的各種臆測，但這其實也是一種「減法」策略，既保留了後續涉臺政策話語權的想像空間，也坐實了涉臺議題其實是牢牢掌握在習近平手中，「習五點」仍將是中共對臺政策的總體綱領。
- 2、「和統」先於「武統」的政策優序：鑑於近期中共擾臺軍事動作頻頻，復以中共特別召開了「《反分裂法》15 週年座談會」，會中又罕見地有軍方的解放軍聯參參謀長李作成代表發言（一般情況下，公開涉臺會議的發言人一般是人大、政協、統戰及臺辦系統的負責人，很少專門讓軍隊系統的負責人在公開場合發言），因此外界咸認是一種

強硬武統姿態的表示，甚有北京對臺政策將從「和統優先」轉向「和武併進」的傳聞。從栗戰書、劉結一到李作成，發言中都有透露《反分裂國家法》「針對的是外部勢力干涉，和極少數「臺獨」分裂份子以及其分裂活動，絕非針對臺灣的同胞，是「不得已」情況下做出的最後選擇」、「只要有一點和平解決的機會，我們就會付出一百倍的努力」等意向，似乎也反射出「只要可以和統、不會選擇武統」的窘迫心態。因此，中共在座談會的表態，也要和兩會涉臺部分一起看，兩會講的是長期一貫的大政方針，而座談會針對的是「極少數臺獨分裂分子及外部干涉勢力」，但其實就如同當年制訂《反分裂國家法》一樣，也要滿足鷹派勢力彌補安全感的需要，而有讓李作成出席發言之舉。如果從近期從共軍將領喬良發文呼籲，儘管目前兩岸形勢文統臺灣無望，但武統亦不可輕率急進，可知中共當然非常警惕「臺獨」活動，但優先工作還是在拉住鷹派，不要給北京在面臨美國擴大對抗戰線、國際疫調仍未落幕、內部經濟復甦困難重重的情況下添亂。

## （二）變

- 1、**「臺美關係」將會是未來兩岸關係主軸**：歷經 2020 總統大選，臺灣社會已經短期內已無統獨爭議，「維持現狀」或「臺灣認同」佔據著臺灣民意的絕大多數，因此北京短期內在兩岸定位上的核心目標是「反獨」，不讓臺灣在現有的認同基礎上繼續往實質甚至法理臺獨的方向繼續下去。而中共也認為，不僅兩岸關係是鑲嵌在美「中」關係的大結構下，同時臺灣下一步走向實質或法理臺獨的關鍵也在於「臺美關係」，並認為臺美之間近年來在政治、軍事等實質關係的進展，提供了臺灣更趨向獨立的「錯誤想像」。爰此，未來可能出現以「臺美關係」取代「統獨議題」，作為判斷兩岸關係指標的論述，一方面聚焦於美國總統大選前川普政府究竟會如何應用「臺灣牌」來激怒中

共或與中共交換利益，另一方面則關注於臺美關係的「進展」北京應如何予以應對。而展望 2020 下半年，中共將更關注於後者，即臺美關係趨向「實質主權」或「準主權」關係的各種行為樣態，將會決定北京反應的強度。

2、「港臺一盤棋」的新思維：此外，令人警覺的另一項變化，則是北京似有「港臺一盤棋」的思維。若從「兩會」整體的脈絡來觀察：本次兩會的重頭戲是人大通過香港《國安法》，彰顯對於香港「反分裂國家、反境外勢力干涉」等強硬立場；這就使得主旨是反「臺獨」的座談會，與全國人大在前一天通過對反「港獨」框架性「決定」，在脈絡上緊密地結合起來。由此大膽研判，中共已認定「臺獨」及「港獨」正具合流現象，且正有將「港臺連動」視為「一盤棋」的戰略思考。

### 三、可能作為

#### （一）反制「倚美謀獨」的短期侷限作為

當前研究「臺美關係如何進展」似乎已經成為中共涉臺學者圈內的「新顯學」，也都有各種天馬行空的「想像」，但「中」方似乎普遍認為，這些可能的「突破」主要都會是由美方主動提出，而臺方則會毫不保留地全盤接受。短期來看，為防堵川普政府為選情而大打「臺灣牌」，而臺灣藉此「倚美謀獨」，軍事恫嚇的手段可能成為最為重要的政策工具選項。由於「中」方曾坦承，過去四年對臺雖然有「極限施壓」之主動手段，但無論是在經濟、外交、社會統戰等「效果」都不如預期，而被稱為「無效工具」，北京似乎也苦惱於對臺嚇阻沒有真正的「有效工具」，而更可能以對臺的「常態軍事化」作為唯一具有「內部宣洩」和「外部恫嚇」的「有效工具」，然而由於軍事往往可能會有不可預期性，如此一來，臺海衝突的風險將會大大提升。

然從中長期來看，北京似乎對中共在未來「美『中』關係」的地位並不悲觀，因此也會反過來批判臺灣在「美『中』/臺美零和」關係上的政治判斷：綜觀「中」方論述，主流意見是認為臺灣目前是對於美國毫無保留的「一邊倒」，但看似不斷升高的臺美關係，仍有可能在美「中」（特別是選後）更大的利益下「泡沫化」；再者，美國有和中共對抗、又言歸於好的本錢，但臺灣是否有跟風挑戰中共、最後再和中共修補關係的能力？此外，美「中」的對抗本身不見得是零和的，但「美『中』/臺美零和」則會使得北京把憤怒及懲罰都轉嫁到臺灣身上。綜歸以上意見，儘管近年來國際結構已經改變，但「中」方似乎仍一廂情願的認為，美「中」關係仍有轉圜機會，而當美「中」關係好轉之時，也就是臺灣成為臺美「中」三角關係的「孤雛」之日。

## （二）延續「《反分裂法》15週年座談會」的單邊法律戰

在「一國兩制臺灣方案」的推動下，加上當前「港臺連動」的態勢，過去中共對臺灣問題的表述相對較簡單，已不能適應兩岸關係的形勢與需要，在法律層面要對臺灣做出更精細、更有權威性的法律安排，符合當前的形勢。對此，未來有幾種可能方向：包括重新制定《反分裂法》明確動武三條件、擬定《反分裂法》施行細則以強化對臺法律戰實施、效法《香港基本法》制訂《臺灣基本法》或《統一法》以強化「一國兩制臺灣方案」法理基礎等等。

## 四、小結—空窗期才是關鍵

綜觀 2020 年下半年的中共對臺政策，另一個重要的時間節點會是 11 月初的美國總統大選。倘川普繼續連任，美「中」關係的結構自無太大改變，但若民主黨拜登（Joe Biden）勝選，先不論其上臺後對「中」政策是否會有所轉折，單從 11 月到明年 1 月的「空窗期」，我方恐將面臨到比美國總統選前更複雜而多元的挑戰，例如安倍在沒有川普壓力下，是否將於此時邀請習近平訪日（而與此同時，11 月

24 日將是核食公投屆滿兩年的鬆綁之日)、美國反川普陣營以及挺「中」勢力是否合流開始「獵巫」川普並打擊臺灣為「同路人」、秋冬新冠肺炎疫情重起對於臺灣國際參與壓力等等。換言之，在美國總統大選之前，思考 2020 年下半年的中共對臺政策，限囿於上前述結構，其實其對臺的可能選項相對有限，但我們更應該關注的，則是在美國大選後北京是否「放手一搏」及隨之而來的各種壓力。

## 參、疫情後中共壓縮我國國際空間之可能作為及因應

### 一、前言：策略的變與不變

2019 年中共在壓縮我國國際空間的重點作為大致仍與過去相同，所有策略的主軸與目的係在國際社會消滅臺灣或中華民國的存在事實，政策的操作重點則可能置於在國際社會消滅中華民國或臺灣的符號、降低我國民眾——不論是以官方或非官方身分——參與國際組織的空間與機會、壓縮我國與其他國家的雙邊往來。

然而，近年中共在這類議題的操作取得不少新的經驗，而美「中」關係的變化也將影響北京的策略選擇，因而造成某些策略上的調整。第一個轉變源於 2018 年，中共以其龐大市場為籌碼，要求跨國企業接受其對臺灣的定義，不得將臺灣列入「國家」或「國籍」等欄位，這個經驗增加北京繼續採取類似策略的可能性。

第二個轉變則源於美「中」貿易戰逐漸升級的背景、美國近日對臺灣日益升溫的支持、以及中共長年以來對鴉片戰爭後的歷史解讀與政策經驗的混合。隨著美「中」貿易戰逐步升級，美國對臺灣的支持也逐步升溫，除於去年 9 月召回駐多明尼加、薩爾瓦多與巴拿馬三國大使外，美國也逐步透過行動強化臺美關係，例如國安會秘書長李大維與美國國安顧問波頓（John Bolton）在華府共同會晤帛琉與馬紹爾群島官員。然而，中共對鴉片戰爭以來的歷史解讀與其在國際社會與歐美國家的互動經驗使渠等認為「『退讓』並不會帶來和平」，因而對美國的強硬將連帶影響對臺灣國際空間的壓縮，特別是對我邦交國的爭奪。

### 二、中共在疫後如何打壓我國國際空間？

眾所周知，當前兩岸因缺乏最基本之政治互信及諒解，加以美「中」關係亦如自由落體般急轉直下。我方亦因中共加劇在國際空間的打壓及對臺海安全的威脅，更鞏固親美遠「中」的對外策略，從而使得兩岸政治互動更趨惡化。故新冠疫情後，中共對我方國際空間的

打壓及既有國際人格的削弱，勢必更為全面多樣，而且若干作為已為遂行當中的現在進行式。

### **(一) 加速對中華民國政府在國際法上的完整繼承**

中共近年來已以「一中三段論」為基礎，進一步鞏固以中華人民共和國在國際上所代表的「中華國家地位」，弱化中華民國的國際人格、強化在各類國際參與場域中我方參與地位與身分的「去主權化」及（附屬於「中國」的）「地區化」。總體而言，中共一方面試圖再減少中華民國的邦交國數目，二方面逐漸將臺灣在所有政府間國際組織（IGO）的身分皆明確化為「non sovereign regional member」或「Taiwan Province of China」。換言之，即框限及弱化我方在法理上始自 1912 年即享有的「中華民國國際人格」，排除兩岸在涉外領域共享「中華國家地位」（Chinese statehood）的可能性。換言之，加速對「中華民國政府」在國際法上的完全「政府繼承」，否定「中華民國」的存在。無論這個「中華民國」是中華民國憲法所定義的中華民國、還是目前我執政黨在 1999 年臺灣前途決議文內所借稱的中華民國。

我方在可預見未來，亦極難拋棄自 1912 年沿用至今的「中華民國」國際法人地位，代之以創建新的「臺灣國家地位」（Taiwanese statehood），一方面尋求世界各國的法理承認和建交，二方面取得中共的諒解和容忍而避免臺海陷入兵凶戰危。故脫虛向實的維繫及開創我方國際生存空間的現實戰略選擇十分有限，僅能持續採取守勢，並取決於能否遊說美國採取具實質性的協助作為，特別是在邦誼的維護及 IGO 的參與上。

### **(二) 奪取具象徵性邦交國及排除和降格我方在 IGO 的參與和地位**

中共除了持續操作減少我邦交國數目之外，重要的是對於建交公報中關於「一中」三段論的相關闡述及承認更為堅

持，以及對該國與陸方建交後持續與我方互動的規範與限制，亦更加詳盡。從近年來琵琶別抱之原我國友邦與陸方發表之建交或復交聲明的內容看來，答案已十分明顯。另中共亦將持續強化與我僅存 15 個友邦的經貿及實質關係，我方維繫邦誼的成本提高。客觀環境促使我友邦琵琶別抱的機率增加，有待我方極力維繫及美方協助。以我國在非洲唯一邦交國史瓦帝尼為例，中共強化與該國經貿關係之作為即如表一所示。

表一：兩岸與史瓦帝尼的互動情形

	中共作為	我方作為	邦誼評估
史瓦帝尼	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 中共藉與非洲國家戰略夥伴關係孤立該國</li> <li>● 另亦透過南非及其他南部非洲國家，提高該國對中共的經貿依賴度</li> <li>● 史國給予陸籍人士落地簽證之服務</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 強化既有金融、援建、農技協助</li> <li>● 國際高等人力培訓外籍生獎學金計畫</li> <li>● 簽訂打擊跨境犯罪合作協議</li> <li>● 協助生技園區開發計畫</li> </ul>	兩國邦誼維繫主要倚恃史瓦濟蘭國王恩史瓦帝三世對臺堅定之情誼。該國面對之地緣政經發展趨勢不利我方維繫邦交。

資料來源：作者自行整理

另一具象徵性的友邦為我國在歐洲唯一的邦交國—教廷。眾所周知，自教宗方濟各上任後即試圖尋求與北京關係的正常化。儘管近年來中共強化對宗教信仰的打壓及控制，弱化雙方建交的正向氣氛。但事實上，雙方建交主要障礙仍在主教任命及自由傳教的議題上，主教任命的協商可能仿效越南模式，自由傳教的範圍亦藉由愛國教會及地下教會的磨合，以及教廷相關慈善事業一併納入中國大陸境外 NGO 管理機制的方式來處理。因此，中共與教廷在可預見的未來建交並非不可能。對我方主要的影響反而是北京可能要求建交後，將臺灣納入「中國教區」，教廷任命臺灣區主教採行香港模式。我方是否爭取以 AIT 模式處理斷交後的臺梵關係，實宜未雨綢繆。

在 IGO 方面，特別在聯合國專門機構及周邊組織，除了 WTO 之外，中共勢將盡其所地排除我方任何形式的參與。針對臺灣在非聯合國體系之 IGO 的參與，僅能具有與其他屬地、自治區、企業、INGO 等不具有主權身分的參與方所具有的權義及地位。換言之，在我方已慣常參與或具固定會籍之 IGO，如前所述，中共將藉由通過決議或修改組織章程的方式，加速將我方在各組織的地位及身分，明確降格為 non-sovereign regional member 或 Taiwan province of China（參見表二）。

表二：我國參與部分 IGO 之會員地位、身分及權義

組織名稱	我國參與之名稱	我國於該組織之身分及屬性	我國於該組織之地位	是否為締約方	開始參與時間		與其他主權國家會員體之地位比較
					中華民國	中國大陸	
世界貿易組織 (WTO)	中華臺北 (Chinese Taipei)	個別關稅領域 (Separated Custom Territory)	會員體	是	2002	2002	等同 (但不代表主權國家)
世界動物衛生組織 (OIE)	*中華民國 (Republic of China) (1954-2003) *中華臺北 (2007 迄今)	*主權國家 (1954-2003) *個別衛生領域 (Separated Custom Territory) (2003-2007) *非主權區域 (Non-sovereign Region)	會員體	是	1954	1992	等同 (但不代表主權國家)
亞洲開發銀行 (ADB)	*中華民國 (1966-1986) *中華(的)臺北 (Taipei, China) (1986-1998) *中華(的)臺北 (Taipei, China) (1998 迄今)	*主權國家 (1966-1986) *政府機構? (1986 迄今)	會員體	是	1966	1986	等同
亞太經濟合作會議 (APEC)	中華臺北	經濟體 (Economy)	會員體	是	1991	1986	等同 (但不代表主權國家)
國際度量衡大會 (CGPM)	中華臺北	非主權區域?	副會員體	是	2002	1991	不同
歐洲復興開發銀行 (EBRD)	中華臺北	政府機構?	特別觀察員 (Special Observer)	否	1991	2016	不同
經濟合作暨發展組織 (OECD)	中華臺北	(競爭委員會) (鋼鐵委員會)	觀察員 參與方	否 否	2002 2005		不同

		(漁業委員會)	(Participant)				
			參與方	否	2006		
美洲開發銀行 (IDB)	中華臺北	政府機構?	觀察員	否	1991		不同
世界衛生組織 (WHO)	*中華民國 (1948-1971) *中華臺北 (2009-2016)	*主權國家 (1948-1971) *中國省份 (Province of China)	觀察員	否	1948-1971 2009-2016	1972	相同 (1948-1971) 不同 (2009-2016)
國際民航組織 (ICAO)	*中華民國 (1947-1950, 1953-1971) *中華臺北 (2013-2015)	*主權國家 (1948-1971) *政府機構? (2013-2015)	特邀貴賓 (Special Guest)	否	1947-1950 1953-1971 2013-2015	1974	相同 (1948-1950, 1953-1971) 不同 (2013-2015)
條約監督機構/委員會 (Treaty Body/Commission)							
美洲熱帶鮪魚委員會 (IATTC)	中華臺北	捕魚實體 (Fishing Entity) (2010 迄今)	參與方 (1998-2010) 會員體 (2010 迄今)	是	1998	1998	不同 (1998-2010) 相同 (2010 迄今)
南方黑鮪保育委員會延伸委員會 (CCSBT)	中華臺北	捕魚實體	會員體	是	2001		相同
國際大西洋鮪類保育委員會 (ICCAT)	中華臺北	*政府機構? (1972-1999) *合作非締約方/實體/捕魚實體 (Cooperating Non-contracting Party/Entity/Fishing Entity) (1999 迄今)	*觀察員 (1972-1999) *合作方 (具部分提案權) (1999 迄今)	否	1972		不同

資料來源：作者自行整理

### 三、對我以臺灣名稱參與國際活動之反制手段

若我方直接推動以「臺灣」名稱參與 IGO 或爭取為我駐外代表處以此更名，勢必招致中共更為全面的報復及反制。2007 年 5 月，我方曾於陳水扁總統卸任前以「臺灣」為名稱，正式申請加入世界衛生組織 (WHO)。當然遭致挫敗的結果是意料中事，但更深遠的影響是提醒中共與 WHO 秘書處秘密簽訂 MOU，將我方此後在 WHO 相關機制的任何活動及會議的參與，皆定性為「中國臺灣省」(Taiwan Province of China) 的參與 (參見表二)。

從近兩年來中共對我方各類型國際參與的打壓，以及要求各國官方及民間企業與機構不得使用「臺灣」稱呼我方的情形看來 (參見表

三、表四、表五的整理），我方推動以「臺灣」（Taiwan）為名稱參與 IGO 及 INGO 不僅不樂觀，更應憂心的是既有會籍或參與名稱皆面臨被更動為「中國臺灣」（Taiwan, China）的高風險。若我方對源於「奧會模式」、現普遍使用於 IGO 的「中華臺北」（Chinese Taipei）名稱不滿，而貿然推動以 Taiwan 來「正名」參與 IGO，其結果反而是見到「臺灣」的字眼，但前面卻加了「中國」二字。虛實及得失之間，恐應深思及拿捏。

表三：中共對我方國際參與打壓：IGO 更名降格、排除參與及迫我外館更名

108 年 2 月 21 日	WHO 於 2 月 21 日在北京舉行流感疫苗選株會議，我方申請參加，但 WHO 仍依據 2005 年與中共簽署的秘密備忘錄，將我方申請轉知陸方，且遲至會議舉行當日凌晨一時才通知同意派員，致我方專家因準備不足，無法成行。
108 年 3 月 20 日	國人劉柏君小姐獲國際奧會與聯合國婦女署（UN Women）頒發「2019 年國際奧會女性運動獎」（2019 IOC Women and Sports Award）殊榮，惟聯合國婦女署網站將其國籍列為「Chinese Taipei」，而臉書及推特社群媒體貼文則以「Taiwan, Province of China」標示。後經我方抗議，UN Women 於臉書刪除「Taiwan, Province of China」之標示。
108 年 6 月 6 日	我國清華大學教授呂忠津及天氣風險公司總經理彭啟明兩人原欲以觀察員身分出席在日內瓦召開的「世界氣象組織」（WMO）第 18 屆「世界氣象大會」（Cg-18），因中共施壓，導致 WMO 撤銷兩人的與會資格。
108 年 7 月 31 日	中共施壓斐濟政府，強迫我駐斐濟代表處更名，由原先的「中華民國（臺灣）駐斐濟商務代表團」，更名為「駐斐濟臺北商務辦事處」。
108 年 10 月 1 日	友邦聖露西亞於第 40 屆國際民航組織（ICAO）大會第 5 次全會為我發聲，要求 ICAO 研議邀請我方以觀察員身分出席大會及參與相關機制。中共代表稱臺灣是中國領土一部分，並引聯大第 2758 號決議及 ICAO 相關決議已承認「一中原則」，稱臺灣無權參與 ICAO。
108 年 12 月 14 日	世界銀行（World Bank）於本年 3 月間在世銀內部網站發布訊息，要求來自「中國臺灣」者必須持有中華人民共和國護照才能在世銀工作。經查證，世銀已更正上述不當內規。
109 年 1 月 22 日	世界衛生組織（WHO）公布之新冠病毒疫情報告，將我方通報確診病例列於「Taiwan, China」項下，並在相關文件中稱我方

	為「臺北及周邊地區」、我方參與技術會議專家以「臺北」代表登錄及稱呼。
109年2月13日	「國際民航組織」(ICAO)在新型冠狀病毒旅遊禁令造成經濟衝擊的新聞稿中，以「中國臺灣省」(its Taiwan Province)稱我方。
109年5月6日	世界衛生組織(WHO)秘書處在記者會上避談WHO幹事長譚德塞有權邀請臺灣出席世界衛生大會(WHA)事，並以「中國臺灣」(Taiwan, China)稱我方。
109年5月18日至19日	第73屆「世界衛生大會」(WHA)舉行線上會議，中共於會前持續施壓其他國家不得支持臺灣參與世界衛生組織(WHO)，並要求聯名致函WHO秘書處務須遵守「一中原則」，致我國無法以觀察員身分出席獲邀出席。

資料來源：作者整理自外交部網站<sup>1</sup>

**表四：中共對我方國際參與打壓：INGO 及各國官方會議之排除參與及更名降格**

108年2月23日	「世界行動通訊大會」(MWC)於2月25日至28日在西班牙巴塞隆納舉行。其主辦單位英國2GSMA(Group Special Mobile Association, GSMA)及承辦會務的西班牙FIRA Barcelona展覽中心在報名網站稱我方為「TAIWAN, PROVINCE OF CHINA」，導致我方相關機關主管官員無法出席。我方代表歷年均以「TAIWAN」名稱報名與會，本年首次遭到矮化。
108年2月間	臺灣風能訓練公司與「全球風能組織」(GWO)合作引進認證課程，以培育國內風電產業所需人才。惟該組織將其訓練認證網頁國籍選項不當稱我為「Taiwan, Province of China」
108年3月26日	駐捷克代表處汪忠一大使應邀出席捷克貿易工業部舉辦的年度「經貿成果及未來展望說明會」時，因中國駐捷克大使館施壓，致汪大使被迫中途離席。
108年6月27日至7月1日	「國際護理協會」(ICN)於新加坡召開年會，中共代表施壓主辦單位矮化我「臺灣護理學會」會籍名稱，更於閉幕式大會上公然粗暴遮蓋我與會人員身上名牌。經「臺灣護理學會」積極捍衛及國際會友聲援，我方終能維持有尊嚴參與。
108年8月22日	經濟部工業局系統整合辦公室(SIPA)率團參加在泰國曼谷舉辦的「東協智慧城市網絡展覽」(ASEAN Smart Cities

<sup>1</sup> 詳參外交部網站 <https://www.mofa.gov.tw/cp.aspx?n=A2650BA4410584C4>;  
[https://www.mofa.gov.tw/Upload/WebArchive/2655/108%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E9%98%BB%E6%92%93%E6%88%91%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E7%A9%BA%E9%96%93%E4%BA%8B%E4%BE%8B\\_1081231.pdf](https://www.mofa.gov.tw/Upload/WebArchive/2655/108%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E9%98%BB%E6%92%93%E6%88%91%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E7%A9%BA%E9%96%93%E4%BA%8B%E4%BE%8B_1081231.pdf)

	Network)。在中共強力施壓下，主辦單位要求更改我方參展名稱；我方表示無法接受此無理要求，惟泰方擅自將我方參展單位掛牌取下，我國參展團隊因此離席表達不滿與抗議。
108 年 10 月 31	由「電機電子工程師學會」(Institute of Electrical and Electronics Engineers, IEEE) 主辦之「國際電腦視覺大會」(ICCV) 在韓國首爾舉行，中共代表迫使大會修改投影片內容，將臺灣自「國家」的分類改為「國家/地區」

資料來源：作者整理自外交部網站<sup>2</sup>

表五、中共對我方國際參與打壓：迫民間企業、機構及媒體更改我方名稱

108 年 1 月 16 日	中國社科院、北京大學聯合發布「網絡法治藍皮書」，點名要求蘋果 (APPLE)、耐吉 (NIKE)、亞馬遜 (AMAZON)、西門子 (SIEMENS) 等 66 家跨國企業網頁將「臺灣」標示為「中國臺灣」，否則違反「一中原則」；對於不尊重中國領土主權的跨國企業，藍皮書建議應依法追究刑責、撤銷企業註冊或懲處罰款。
108 年 1 月 19 日	臺灣麥當勞推出廣告，因影片中出現主角准考證國籍欄為「臺灣」的畫面，遭大陸網友揚言抵制，大陸國臺辦發言人表示「臺灣是中國領土不可分割的部份...在中國投資經營的企業，理應尊重這個事實」。麥當勞公開表示遺憾並將影片下架。
108 年 3 月 8 日	國際美妝品牌 M.A.C 於 3 月 8 日婦女節推出廣告，由於廣告背景出現中國地圖未標示臺灣，遭大陸網友揚言抵制並主張對該企業開出鉅額罰款，迫使該企業於 3 月 9 日發表道歉聲明，並強調尊重且支持陸方的「一中原則」。
108 年 5 月 2 日	瑞典林雪平大學 (Linköping University) 舉辦國際日 (International Day)，邀請各國學生組隊表演競賽。歷年我國留學生均以臺灣名義出賽，惟 5 月 2 日活動當天因中共施壓，主辦單位將我參賽留學生的隊名矮化為「Taiwan/Chinese Province of Taipei」
108 年 5 月 3 日	旅英臺僑以 "Overseas Taiwanese Community in the UK" 名義於 106 年及 107 年連續兩年參加「倫敦金融城市長花車遊行」(The Lord Mayor's Show)。主辦單位因中共施壓而反對我僑胞參與。
108 年 9 月 11 日	美國摩根大通公司 (J.P. Morgan Chase & Co.) 公司網頁原以「Taiwan」稱我，因中共施壓將我矮化為「Taiwan, China」
108 年 11	中共駐馬來西亞使領館要求馬國媒體在處理有關臺灣新聞

<sup>2</sup> 同前註。

月 16 日	時，不得併列「中國大陸、臺灣、香港」及必需寫成「中國大陸（包括臺灣）」
--------	-------------------------------------

資料來源：作者整理自外交部網站<sup>3</sup>

由表二、三、四、五的整理及分析可知，中共近來對我方國際參與的打壓可歸納為下列三種樣態：

- (一) 在 IGO 及 INGO 更改我方參與代表或出席人員之國籍名銜，為不具主權性質之區域名稱。近年來更進而堅持在區域名稱前冠以「中國 (China)」如，「Taiwan, China」或「Taiwan, Province of China」形塑我方隸屬於中華人民共和國所代表的「中國」。
- (二) 要求知名跨國企業、金融機構或其他民間機構在其網站及相關文件、出版品及產品上，將「Taiwan」標示更改為「Taiwan, China」
- (三) 阻撓我方駐外人員參加當地國官方主辦之會議或活動，並持續施壓我非邦交國將我方於該國之館處更名為「Taipei」。

三種樣態在名稱更動上的共通處皆為去除具正名或主權意識的「臺灣」，更改為地區層次及概念的「臺北」，或在「臺灣」之上加「中國」。

#### 四、我方有何因應之道？

##### (一) 標舉人類安全的低政治性理念、避免國家主權高政治性衝撞

維繫甚至拓展我方國際參與之長期策略，在於以人類安全概念為核心，以低主權、低政治性之非傳統安全及跨域治理等議題為重心，強化我國在 IGO 及 INGO 的實質參與及被需要性。我國在諸如環境、貿易、衛生等等「跨域性議題」的應處上，扮演不可或缺的角色，此次防疫工作即是明證。因此，基於跨國性議題關乎「全人類福祉」，應以「普世適用」(universal application) 原則將全人類而非僅主權國家

<sup>3</sup> 同前註。

納入多邊組織的參與，即可成為我國參與及貢獻國際社會的核心價值及訴求。因此，如何在決策、資源、人才培育及參與目標上逐步調整，對內檢視各部會之涉外工作執掌，期能與人類安全理念接軌；對外應以人類安全思維，結合友我國家，樹立我國致力於攸關人類福祉及地球利益之跨國性議題應對和解決的形象，甚至藉此試圖與對岸建立在國際社會共存共榮的非零和互動共識。

## **(二) 推動產官學民多元參與及協作、發展成為亞太區域 INGO 總部中心**

在 INGO 的參與上，我方應化被動為主動，除了「走出去」亦可「迎進來」。我方或可思考建構臺灣為亞太區域 NGO 總部聚集中心。如此可逐步拓展我國國際參與及國際實質影響力，亦可帶來觀光收入。另可由企業或政府募款成為獨立法人，藉基金會以民間的角色去推動國際參與，政府在背後支持。涉外事務之預算或可與國內 NGO 進行整體性整合，設立區域 NGO 中心，再透過寬鬆法令吸引 INGO 的進駐。

## **(三) 預防我方在 IGO 及 INGO 被降格及更名之情形擴散**

過去三十年來，無論藍或綠營執政，已確立定我方參與 IGO 之共識，即「裡子重於面子、參與證明存在」。表二已顯示，我方並未因再 IGO 遭更名或權義及地位克減或降格而退出該組織。儘管如此，近期內我方應嚴防中共循過去在亞洲開發銀行（ADB）、世界動物衛生組織（OIE）及世界衛生組織（WHO）遂行之作法，將我方在其他 IGO 的身分及地位明確化為（1）不具主權性質之地區會員，或（2）隸屬於由中華人民共和國所代表之「中國」的「臺灣」（參見表二）。以中共在 OIE 的成功操作為例，OIE 大會於 2007 年 5 月壓倒性通過「恢復中華人民共和國在世界動物衛生組織履行合法權義」決議案。該案不僅宣示該組織確認遵守「一個中國政策（affirming adherence One China policy）」，並將我方會員性質降格為不具有主權地位的區域會員體。決

議案中提及注意到 (noting) 「中」方之觀點為中華人民共和國是代表包括臺灣在內之全「中國」的唯一合法政府；臺灣持續以非主權之區域會員 (non-sovereign regional member) 身分參與 OIE 的活動；臺灣在 OIE 的活動、文件、刊物及網站等均以「中華臺北」(Chinese Taipei) 稱之。<sup>4</sup> 2008 年至今，我方持續以 Chinese Taipei 的名稱及非主權之區域會員的身分參與 OIE 年會。

#### (四) 敦促美方履行支持我國際參與相關法規、主動建立工作層級之協作聯繫機制

在兩岸互動處於僵局的情況下，唯有仰仗華府積極主動在相關 IGO 及 INGO 主導防止中共策動通過不利於我方之決議案、章程修訂或片面 MOU 之商簽，以維護我方之權益及尊嚴。其實早 1994 年柯林頓政府時期，美方已於對臺政策檢討報告中承諾：美國不支持臺灣加入僅允許具主權國家資格才得成為會員之 IGO，但是，美國積極支持臺灣加入不以主權國家為資格要件的 IGO。另《臺灣關係法》第二條 C 項有關保障臺灣所有居民權利之規定，以及第四條 D 項有關不得排除臺灣在國際組織會籍之規定，亦是美方支持臺灣政府及民眾參與國際社會的承諾。近來甫通過的《臺北法案》對協助維繫我邦誼及國際參與，皆有明文之規定。即使該法對美國行政部門並無履行之強制性，宣示性大過實際效力，但我方應敦促華府履行。更重要的是，我方駐外館處應自行主動建立邦交預警研判能力，俾利及時通知美方協助邦誼的維護；IGO 之我方會籍及地位之維繫亦同，我陸委會及外交部相關司處，應主動掌握特定 IGO 當年之主題、議程及中共可能之提案及動態，並提供美方具體可協助我方之預案及作法，供美方聚焦參考和及時因應。

#### (五) 儘管兩岸政治互動陷入僵局、我方應設法維繫「功能性實體」

---

<sup>4</sup> 參見世界動物衛生組織第 75 屆 (2007) 大會決議公報，頁 134。  
[https://www.oie.int/fileadmin/Home/eng/About\\_us/docs/pdf/A\\_RESO\\_2007\\_webpub.pdf](https://www.oie.int/fileadmin/Home/eng/About_us/docs/pdf/A_RESO_2007_webpub.pdf)。

## 之參與模式

過去我方參與 WTO 與 APEC 的背景或許不同，但臺灣在經貿上的實力和重要性在國際社會無法被忽視，肯定是我方得以參與並取得完整會員體資格及地位的關鍵因素。循此，「捕魚實體」的概念，亦是在此情況下經 1995 年聯合國魚群協定（UNFSA）所創造出來。<sup>5</sup>基於此概念，各個區域性漁業管理組織（Regional Fisheries Management Organizations, RFMO）以修訂公約或通過決議方式讓我方成為條約監督機構的「會員」或是「合作非締約方（Cooperating non-Contracting Party）。我方接受有別於主權國家的「捕魚實體」身分而獲得與中共有邦交國家的認可，得以參加若干 RFMO（參見表二）。事實上，從 WTO、APEC 到 RFMO，臺灣以功能性實體身份參與 IGO 已有前例可循，亦展現我方的務實性和靈活性，今後亦應設法維繫。平心而論，此一模式其實與兩岸於 1980 年代協商創設的「奧會模式」的精神一致。對我方而言，（1）默認或容忍參與名稱之變更；（2）該組織則接納我方有意義的參與，或是維持我方的既有會員地位與權義；（3）該組織亦調整或創設相應作法，使得我方於該組織之參與權義和其他會員體相等，但我方所代表的身分是否具有主權體地位則加以模糊化。由此觀之，無論兩岸關係如何起伏，無論兩岸能否共同參與特定 IGO 或 INGO，只要我方因主客觀因素考量而無法拋棄既有中華民國之國際人格，在國際空間的維繫上勢必得做出務實性的妥協和權宜性的變通。

---

<sup>5</sup> 由於我國近海及遠洋漁業實力雄厚，為使公海漁業管理發揮最大效果，相關條約監督機構必須納入所有在公海作業的重要捕魚實體，而不限於主權國家。因此，1995 年 8 月「聯合國跨界魚群與高度洄游魚群會議」第 6 次會議所通過之《聯合國履行 1982 年海洋法公約有關養護與管理跨界魚群與高度洄游魚群條款協定》（簡稱《魚群協定》）第 1 條第 3 項特別規定：「此協定比照適用於有船隻在公海捕魚之漁業實體（Fishing Entities）。原文為“*This Agreement applies mutatis mutandis to other fishing entities whose vessels fish on the high seas.*”參見外交部網站 <https://www.mofa.gov.tw/igo/cp.aspx?n=311E0ADBC906D7A4>。

## 肆、 虛實整合的對臺新作戰

### 一、前言

隨著我總統大選的結束，中共也開始新的軍事作為，須注意的是中共的軍事行動並無隨著疫情而逐漸減緩，反而在近期除了持續利用戰機侵擾我國周邊空域之外，也在西南與印度出現邊界的肉搏戰之爭、東海與日本在釣魚臺列嶼附近的海域依然持續透過公務船的航巡，來表達對該海域的控制，甚至在 2020 年 6 月底，疑似共軍潛艦出現在日本的周遭海域。這些行動都讓外界對於共軍的行動更加的疑惑，畢竟若要進行軍事作戰，兵力分散或是多面接戰都是作戰大忌，較可能的目的，應還是在於藉由軍事行動來分散國內對北京政權的壓力，且也將這些對外的積極行動作為與外國外交談判的籌碼。雖說如此，但對我國而言，並不代表可以高枕無憂，中共反會運用更多傳統與非傳統的武力來壓迫我國，達到認知作戰的目的。對中共而言，作戰不會是只有過去傳統的兵戎將見，取而代之的是利用網路、媒體、宣傳並行的認知作戰。

### 二、共軍積極行動的原因

#### (一) 內部的原因

近年共軍在空軍上的發展絕對是值得觀察的方向，這也代表軍改後共軍在組織體系上的調整是有效整合各戰區的空軍與海航部隊，並配合技術上的提昇，這都讓共機逐漸脫離過去的窠臼，逐步朝向「空天一體、攻防兼備」的目標。

前述的目標並非在近期推出，早在 2012 年前後就有類似的觀點陸續提出，最大的改變原因應與中共軍改有關。軍改後的共軍在「戰區主戰、軍種主建」的原則之下，進行了相當大幅度的調整，最直接的就是以戰區聯合作戰指揮中心為指揮陸海空火箭各軍種的中樞，配合新成立的戰略支援部隊與聯勤保障部隊所建構的戰區聯指與後勤體系的改變，是近期共軍軍機可以頻繁出勤的原因。

此外，今年對共軍而言正好是軍改後的第五年，無論是頂層組織調整，或是「脖子以下」的軍改，今日的共軍與五年前有相當大的差異，這也是近期共軍的演訓與活動中，都會想要藉此驗收軍改的成果。畢竟，在經過大幅的組織調整與人事異動之後，若無法呈現軍改後的成效，便代表軍改決策的失敗，這自然是中共機艦近期密集行動的主因之一。

從近期共軍的機艦動向中可看出，航空母艦的成軍配合其他艦隻所形成的編隊是未來中共海軍的主力，特別是在未來走向太平洋或是印度洋的過程中，航艦編隊是不可或缺的要角，其作用並非在於利用艦載機進行對地（海）攻擊，而是掩護其他水面艦隊與水下部隊，這是共軍海軍與美國航艦作戰極大不同點。如何擊毀美軍航艦是共軍自 1996 年以來便一直探討的戰術戰法，也在此基礎之下，出現了所謂的區域拒止與「反介入作戰（A2/AD）」。之後隨著美軍的作戰型態轉變，共軍的戰術雖有變化，但依然未跳脫「打航母」的概念。這也可能是近期共機航行的原因之一。

## （二）軍事上的考量

2020 年起共機的飛行除原本的遠海長航之外，亦開始在我國防空識別區的西南角開始有所動作，這必須與之前共機在臺海附近的飛行來做討論，之前共機許多的飛行都開始以編隊作戰為主要的演練科目，因此從其機種的混編狀況來觀察其戰術的轉變。有別於過去以殲擊機為主體的國土防空作戰，當前共軍開始以轟炸機為主，配合電戰機、預警機以及其他戰機所編成的「空中打擊編隊」是這段時間遠海長航的方向。多機種編隊時的空中/地面的指管體系運作，以及多機種協同空戰制導權、多機協同目標與火力資源分配，這些都可以從共軍的公開學術資料中發現，自然也都是近期共軍行動演練的方向。而編隊打擊的目標除臺灣之外，最有可能的就是位於沖繩的美軍基地，以及美軍航空母艦打擊群。

從 2019 年開始，美軍行使自由航行權多次通過南海與臺海周邊，甚至也在南海周邊積極演訓，解放軍的空中編隊極有可能是為了發射反艦飛彈來攻擊美艦。為了確保發射飛彈的轟炸機，自然需要以編隊的方式來掩護。甚至可以從近期在我國防空識別區西南方入侵的共機機種來做觀察，具媒體報導為 J-10 型戰機。J-10 戰機過去較少擔任此類型任務，可能與其單引擎且航程較短有關，此次運用中共自製之戰機，是否代表新型的 J-10 已擺脫過去短腿與心臟病的問題？或是與蘇凱系列的俄制戰機有明顯的任務分工？這些都可以持續觀察。從飛行的區域觀察，此區域正好與 2020 年 5 月共軍轟炸機夜間飛行的區域有關，這是否代表 J-10 可作為轟炸機的掩護，可能需要未來有更多的資料才能下定論。

共軍的目的除了壓縮我空防反應時間之外，也嘗試用此法對我國飛行員與地勤能力製造壓力，降低我空軍妥善率。更是藉由對我國的軍事動作來對美軍近期在臺海與南海的行動做出反應。而在作戰上，最有可能的就是在演練對此空域的掌握度，未來有可能搭配其他大型機種進行對海面艦隻的攻擊操演，這都有可能會出現在該海空域。需注意的是日前有媒體報導，共軍或演練奪取東沙島的相關演習。但若將共機的飛行區域與新聞做出連結，可以注意到共機的飛行區域，正是攔截我軍前往東沙援軍的路線。東沙島本身即為易攻難守的地形，但共軍極有可能會應用過去國共內戰中經常運用的「圍點打援」的模式來對我國施加軍事壓力。因此，掌握制空制海權的意義便浮現。

### 三、大型軍演的可能

#### (一) 飛彈試射

相較於機艦繞臺，近期共軍火箭軍的彈道飛彈試射新聞較少出現，最大的原因在於當前各國的偵蒐系統都能監測共軍火箭軍的飛彈，同時彈道飛彈的試射也給予周邊國家監偵

系統追瞄的機會，反而讓其他國家實際測試反飛彈系統與情報的分享機制，且對中共來說在處理周邊國家的領土（海）糾紛時，較合適的應為傳統軍種，畢竟飛彈是「開弓沒有回頭箭」，不如海空軍可以藉由行動的展現來表達國家的態度。且對中共而言，其一心想要建立大國的形象，自然不能進行類似北韓的飛彈外交，這些都限制其重啟飛彈軍演的可能。

雖說如此，但共軍的聯合軍演卻是相當有可能。過去我國皆大多集中觀察共軍的三棲作戰演訓，但近年隨著共軍海空軍實力的增加，與新型防空飛彈的陸續佈署，透過海空兵力來進行封鎖的可能性大增。前述的「圍點打援」可能再配合「留島不留人」的提議，只要島上官兵放下武器便可安全撤離，這類結合輿論戰的作為，勢必對於我國有極大的影響。這是否也代表共軍的對臺作戰是否開始有所轉變？是否會開始利用雙航艦與空中的編隊打擊來封鎖臺灣，不會選擇傳統的登陸作戰？這些都是未來我國需面對的難題以及可能出現的考驗。

## （二）認知作戰的威脅

共軍雖仍處於軍改調整階段，以致當前雖不至於會採取全面軍事作戰，但透過機艦的行動，並配合各種文宣與媒體的宣傳，以認知作戰的方式，企圖影響我國內部。這也是前述作戰想定的重要環節，在封鎖我國的當下，若我國能有效團結，只要共軍不進行登陸，自然無法結束戰事。但若是我國內部在喪失海空優的情形之下，民心士氣的維持自然便是關鍵。中共的爭議訊息攻勢並未隨著總統大選而結束，反而配合疫情的發展而有新的變化。

由於我國開始對於爭議訊息取締並進行司法單位的追蹤，針對我國的爭議訊息，已大幅減少，取而代之的是針對美國的抹黑新聞，如雨後春筍的冒出。其最大的原因可能與我國對於爭議訊息的應對以及當前臺美關係的逐漸深化密切有關，因此在新型的爭議訊息攻勢中，如何規避司法單位的

追查與能達成離間臺美關係的目標便是近期假新聞製造團隊的重點。且在技術上，有別於過去單純的文字檔，現在的爭議訊息，多半會利用影片、圖像甚至聲音檔的方式傳送，期望藉此規避許多針對爭議訊息所開發的搜尋程式檢索。這些都是爭議訊息的新變化。

#### 四、結語

自 2016 軍改以來可見中共對軍隊組織與領導制度的變革。從一開始的軍委會與解放軍組織的重組、軍區轉戰區的調整、到脖子以下的軍改、甚至在 2018 年將原先受軍委會與國務院雙重指揮的武警納編至軍委會的指揮，其後也將海警轉隸至武警的麾下；2020 年 6 月底又將預備役由原先的軍地雙重領導改為直接由軍委會指揮。從作戰轉到維權機關，現在又轉向後備動員組織的改革，這些都可以見到軍改的腳步，也代表當前的共軍雖然經過數年的改革，但許多細部無法一次到位，仍然需要時間來調整磨合，這自然也限制了共軍發動戰爭的可能。但這不代表我國可以高枕無憂，中共雖還未完成大型島嶼聯合進攻的準備，但透過海空軍在東海、臺海、南海以「切香腸」的方式逐步蠶食，壓縮我國在這些區域的行動自由，是我國不能忽視的問題。且在無形的網路戰場，資訊威脅已經從軟體進到硬體，更開始影響我國的認知心理，此種看不見的戰爭正時時刻刻的威脅我國。

中共直接採取軍事的機會有限，但在實際作為上，很有可能會以網路駭客攻擊我關鍵基礎設施，或是類似日前假公文的模式來引起我國內部的混亂，或是以類似之前轟六飛靠近玉山拍照的模式，利用無人機對我國外離島拍照，並利用傳媒大肆宣揚，這些都是可能會出現在近期的新認知作戰。



## 伍、中共兩岸促融政策之重要發展方向及因應之道

### 一、中共對當前兩岸基本判斷

#### (一) 520 就職演說未進一步挑釁

北京事先得知蔡英文總統就職演說大致內容，不提 1992 年歷史事實與達成若干諒解，這是意料之中。但一是雖然總統大選，民進黨政府得益於 2019 年香港爆發的反修例運動，但演說中沒有提及香港、二是沒有批評中共或點名習近平，仍期待與中共對話；三是以疫情取代「武漢肺炎」的稱法，英文版則用 COVID-19，四是中華民國臺灣與中華民國交互使用。

國臺辦的回應，完全沒有針對蔡英文總統所拋出的議題作回應，內容只是把國臺辦先前回應蔡政府的聲明做拼貼，沒有新提法，因為早就擬好，正式發出前自然要中共中央授意，也認為無須更新。

跟 2016 年 520 相比，四年前回應稿是由未署名的中臺辦、國臺辦負責人出面，這次由新聞局長馬曉光回應，層級顯有不同；520 當天央視新聞聯播、隔天的中共中央機關報《人民日報》評論員文章，完全沒提 520，代表北京暫無升高態勢的打算。

#### (二) 九二共識失而復得

政府工作報告初版不提「九二共識、和平統一」，當然有其意義，報告的起草與初稿，皆須經中央政治局常委會議、中央政治局會議，討論與通過，絕非國務院總理李克強個人意志展現，何況對臺領域非他主管。這代表對民進黨政府無太大期待，提「九二共識」已不可能，兩岸走向全面單方作為，但因為包括中共內部對於不提「九二共識」，有不少質疑聲浪，後來發動對臺二把手、政治局常委汪洋透過政協下團組、參與人大代表團審議、總理李克強在記者會，最後是

人大委員長栗戰書透過出席「《反分裂國家法》15周年座談會」時講話來澄清，最後政府工作報告補充了「堅持一個中國原則」、「在九二共識基礎上推動兩岸關係和平發展」等語句。

### （三）客觀和平環境的需求

今年政府工作報告，未設定 GDP 具體成長目標，經濟形勢嚴峻。散見在政府工作報告中，中共以各類方式共舉債約 10 兆元人民幣，核心聚焦於「六保」領域。其中，「保市場主體」就是最大的「保居民就業」、「保基本民生」，還要保持基層運轉，年底前全面脫貧。它選擇農林水利、能源以及交通、5G、人工智能等新型基建，則是「保糧食能源安全、保產業鏈供應鏈穩定」的具體體現。要達成這一切，中共必須有、也要營造和平穩定的環境。

### （四）兩岸小氣候與國際大氣氛的牽制

臺灣問題非臺灣化，已經是中共涉外系統評估後的共識，目前兩岸局勢，不是蔡英文總統說什麼、做什麼，即可扭轉，兩岸當前恐怕連進行事務性商談，都不符合美國眼下利益。更重要者，美國總統大選於 11 月 3 日舉行，現任總統川普因防疫不力、種族問題等因素民調落後對手、民主黨候選人拜登，中共涉外智庫與系統對於川普連任或是拜登當選對中共有利，有不同論辯，但川普連任比較好的評估占上風。在美國大選前，兩岸任何新舉措只要不合美國利益，必引來強硬反制。基本上，今年下半年，北京必允諾美方大選中立，也不可能對臺出新招，臺灣亦然。

### （五）小結

中共政治局常委汪洋於 5 月 23 日在參加民革、臺盟、臺聯界委員聯組會時說：「當前臺海形勢更趨複雜嚴峻，但兩岸關係基本格局沒有改變」。這是北京當局對當前兩岸形勢的論斷，民進黨政府持續去中、疫後兩岸脫鉤及美國打臺

灣牌，這是更趨複雜嚴峻的一面；陸強臺弱，牢牢掌握主導權，這是不變的一面。

## 二、促融政策之重要發展方向

### (一) 強化版反獨促統

在第十九屆四中全會「中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化的決定」全文（簡稱決定）中，提及要推動兩岸就和平發展達成制度性安排。完善促進兩岸交流合作、深化兩岸融合發展、保障臺灣同胞福祉的制度安排和政策措施。此外，中共第 13 屆全國人民大會三次會議的全國人大常委會工作報告，首次提到涉臺工作。目前大陸法律架構，是以官方命令、法院解釋納入臺胞適用，未來中共會逐漸把臺胞國民化，全面納入法律體系，如在大陸新通過的民法內，另定有關施行細則，針對臺胞的惠臺政策措施，如臺胞同等待遇法類似法規，在法律上完善一國的促統架構。

強化版不脫四大主軸：完善促進兩岸交流合作、深化兩岸融合發展、保障臺胞福祉的制度安排和政策措施、進一步為臺灣民眾特別是青年一代在大陸學習、創業、就業、生活創造更好條件、以心交心，加強交流交往，促進心靈契合，及團結廣大臺灣同胞共同反對臺獨、促進統一。

### (二) 單方進行、就地邀請、活動轉化

在臺灣完成「國安五法」修正、反滲透法立法後，大陸要舉辦邀請臺胞參與兩制方案研討，幾乎不可能。但有關活動統戰部仍會推進，「單方進行、就地邀請、活動轉化」全由大陸單方自行舉辦，一定在大陸舉辦，邀請人士以已經在大陸的臺胞為主，並透過既有活動掛羊頭賣狗肉。中共各地臺辦都有類似「法遵」人員，不想觸犯臺灣法律紅線。

### (三) 對我青年促融新作為

在罷韓成功後，中共涉臺部門認為，臺灣年青人已經是主導臺灣政治的主要力量，得年輕人，就得臺灣。但中共的臺青政策，內部也評估效果不彰。今年以來，已經試行「先交流、後政治」。如福建有補助臺青開直播，就是每天介紹廈門吃喝玩樂；浙江杭州日前舉辦首屆臺灣青年電商直播體驗營活動，30名臺青一同體驗直播賣貨。今年會更強化臺青示範工程、樣板人物或標竿企業，讓外界知道有臺青因為惠臺政策而成功。

### (四) 參與「新基建」和拓展內銷

中共5月公布協助臺商復工復產的對臺11條，目前國臺辦經濟局正研擬如何幫助臺灣上市公司參與新基建的投標，或是陸企再發包給臺企，這稍後會公布。

### (五) 宣傳大陸自身發展

習近平曾指出「從根本上說，決定兩岸關係走向的關鍵因素是祖國大陸發展進步」中共海協會長張志軍在今年兩會期間指出，2019年福建省的GDP總量達到了4.23兆人民幣，臺灣則是4.22兆人民幣，福建首次超越臺灣，他認為這是歷史性突破，對於對臺工作具有深遠意義。

### (六) 臺胞拉回來政策

疫情下許多不願集中隔離的臺商，已經在臺生活近半年，這應是1990年代臺商赴陸以來，首次出現的現象。2019年美「中」貿易戰爆發後，許多臺生藉由以北大、北京清大學歷當跳板，至美留學申請名額校管道幾被斬斷，削弱臺生赴陸意願。

中共會先開放江浙一帶臺胞的綠色商務通道，兩岸解封後，會以「敲門政策」重點調查主要臺商是否縮減在陸投資、分散供應鏈、萌生在臺退休等，拉住臺商。

臺生部分，會宣導雖然美國部分學校縮減給中國大陸留學名額，但至其他中等大學，及歐洲不受影響，也在考慮進一步再放寬臺生赴陸就讀門檻。

### **(七) 強制式統一的論證**

預期強制式統一主要指：非基於臺灣意願，與中共協商和平統一方案的模式，稱之強制式統一。強制性統一也是一種和平統一，完全單方面的和統，透過手段，逼臺灣不得不跟豬共談判統一，跟武統仍有所區分。

諸如商務部研究，如何銳減對臺貿易逆差，如果不對臺採購，供應鏈可以維持？如何對臺灣經濟封鎖；陸企撤出臺灣，以此逼臺灣承認「一中」；外事委辦公室研擬把臺灣邦交國斷光的具體可行方案與後續影響；逐步喊停所有交流，陸生、專業交流，主動提斷航，仰賴兩岸航線的華航與長榮必遭重創，宣布調整惠臺方案須在大陸常住臺人才有等，宣布海基海協兩會所簽署協議失效等，來製造臺灣恐慌。

## **三、我方因應之道**

總結近期以來中共涉臺中有關促融論述，代表中共對臺灣人民仍有期待，不認為 2020 年的臺灣總統大選結果是臺灣人要遂行臺獨，但同時也進入盤整期，2021 年是中共建黨百年，預料盤整將持續，因此只要做好臺海危機控管，局勢對我有利。

### **(一) 適度跳脫刺激-反應模式**

如北京一系列對臺措施，我方皆為對岸宣布後，再公布因應方案。但兩岸如何解封，在不可能協商下，我方也可思考如何縮短自陸返臺的隔離期，否則一旦大陸不用隔離，政府會進退兩難。如何更主動說明我方立場，替下半年超前部署，方能有效因應北京日趨靈活的對臺策略。

### **(二) 兩岸僅存善意與管控的拿捏**

在相關法規限制下，我方人員難以至陸研商統一，中共也不可能直接以談判兩岸方案為名，邀請我方人員到對岸去。中共主辦的兩岸活動，其目標都是促融、統戰，但行禮如儀的活動可以持續舉辦，也代表北京當局對臺灣尚未絕望，再怎麼樣刻板的民間交流活動，仍可積累點滴互信。精準防控將是我政府的一大考驗。

如第 8 屆海峽青年節之兩岸青年「雲聚首」活動 6 月 25 日在中國大陸福州、臺北兩地同步舉辦，活動採取直播連線的方式，讓兩岸青年「齊聚一堂」。而 6 月 24 日「兩岸少年端午雲詩會」，則是兩岸 8 所學校的上百名學生視頻連線以詩會友，用唐詩接龍，迎接端午節。近期臺灣就興起兩岸交流活動視訊化的控管討論。

### （三）通案與個案的標準建立

在「國安五法」修正、反滲透法制定後，法規面的民主防護網已趨完善，但許多促融活動，中共不可能明著來，也不會觸法。我方的挑戰反而是在表面交流、實質促統的兩岸活動，這在管控上如有不慎，在中共發動輿論與網軍操作下，我政府反而會被民意批評，與其說是兩岸，更多是臺灣內政問題，宜有更清楚、有說服力的管控標準。

## 陸、結語

今（2020）年下半年對中共而言，厥為重要關鍵時刻，今後三年內到 2023 年，對中共領導人習近平的個人權力與歷史定位更至為關鍵。今年外有美「中」大國對抗挑戰加劇，內有新冠肺炎爆發與洪災嚴峻挑戰，乃至香港《國安法》通過引發新的挑戰，這不僅將對全面建設小康社會產生重大的挑戰，也將對明年 2021 年迎接所謂的第一個百年，乃至 2022 年中共 20 大的召開習近平在連任總書記後，與 2023 年三度連任國家主席等重大時刻，都有連動影響，凡此更殊值我們審慎以對。

評估未來中共對臺政策，吾人認為在兩岸關係欠缺互信中，未來中共對臺政策恐將秉持「單邊立法」、「單邊作為」、「底線思維」三大策略手段。是以，在短期內中共對臺政策，可能一手加大給予臺商臺灣民眾在中國大陸的同等待遇，除了如在今年 520 前夕的 5 月 15 日公布「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」（11 條），未來在兩岸投保協議無法深化落實下，加大臺商投資保護法施行細則，透過立法獲頒布各項惠臺措施，給臺商、臺青、臺灣民眾享有「一個中國」原則下的同等待遇。另一手也可能將透過立法與單邊作為以體現強硬的底線思維，以貫徹「一個中國」原則，防範並制裁臺獨分裂活動，讓臺灣民眾在享有與中國大陸公民同等待遇的權利之際，也承擔維護國家安全反對分裂的責任與義務。

展望 2020 年美國大選前的兩岸關係與中共對臺政策，吾人認為在第一，美「中」大國持續博弈日益對立，以及 11 月 3 日美國即將進行大選，美國川普總統基於自身選舉及美國利益考量，可能續打臺灣牌，美方的臺灣牌除非碰觸北京難以容忍的紅線，否則北京將採取對內交代、對外宣示的「必要反映」（不會過度與同等反映），以避免變相為川普助選；第二，北京全國人大通過香港《國安法》，與香港議題短期內在北京全力貫徹底線思維與強力嚇阻策略下，仍將持續發酵造成兩岸關係與臺、港關係氣氛緊繃低迷；第三，兩岸領導人都各都有歷史使命感與堅守各自底線思維，加上欠缺互信與溝通管道。

此外，兩岸人民各項互動交流日益弱化，又各自秉持「民主反中」與「民族反獨」碰撞。上述三大因素制約了中共對臺政策，也促使兩岸關係未來也充滿著較多不確定因素。是以，當前如何繼續維持臺海和平穩定的基本格局不至於生變，未雨綢繆做好一切危機管控，並有效防範兩岸關係因為意外而誤判，乃至避免雙方敵意螺旋加深而由量變產生質變，凡此乃是兩岸執政者與各界亟需務實面對與思索的重要課題。

最後，我們建議，面對中共的對臺戰略與策略，我們認為以美國國力之大，美國的對「中」政策都將中共政權與中國大陸人區隔對待。中共對臺政策更是明確的將我政府與人民區隔對待，並採取截然不同軟硬策略。因此，我方對大陸政策上也應該將中共政權與中國大陸人民做適度的區隔對待，或許更能發揮政策綜效符合我方的利益。

## 【亞太政策報告系列】

---

No. 109001 「新冠肺炎」疫情對兩岸及全球經濟影響及我因應之道

---

No. 109002 「新冠肺炎」疫情下中共黨政情勢觀察

---

No. 109003 疫情國際擴散與經濟危機衝擊下中共外交動向

---

No. 109004 中共援助國際疫情成效及西方「究責」問題動向研析

---

No. 109005 當前東北亞情勢及其對區域穩定之影響

---

No. 109006 中共「兩會」後社會政策及社會穩定動態觀察

---

No. 109007 2020年下半年中共對臺可能作為與因應

---



**和平發展**

Peace Development

**宏觀視野**

Macro-Perspective

**政策導向**

Policy-Orientation

10087臺北市中正區汀州路三段60巷1號

No. 1, Lane 60, Sec. 3, Tingzhou Rd., Zhongzheng Dist., Taipei City, 10087, Taiwan, R.O.C.

TEL : 886-2-2362-6599 FAX : 886-2-2362-8363

WEB : <http://www.faps.org.tw>