



# 1. 政策報告

## Policy Paper

《No. 107002》

中共對臺政策可能動向

CCP's Taiwan Policy Playbook: Probable Trends

《No. 107002》

## 中共對臺政策可能動向

CCP's Taiwan Policy Playbook: Probable Trends

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  
淡江大學中國大陸研究所副教授

撰 稿 人：(按姓氏筆劃排列)

蔡中民 政治大學政治學系副教授  
連雋偉 旺報副總編輯暨兩岸要聞組主任  
王智盛 中央警察大學國境警察學系助理教授  
游智偉 中央警察大學公共安全學系助理教授  
盧宸緯 國政基金會高級助理研究員

編 輯：郭姿吟 亞太和平研究基金會助理研究員

中華民國 107 年 3 月

# 序

中共於今(107)年2月召開「十九大」後首次「對臺工作會議」，除延續習近平於「十九大」工作報告，重申對臺堅持「一中原則」、「九二共識」，亦積極擴大兩岸經濟文化交流合作，持續深化兩岸經濟社會融合發展，以及逐步提供臺灣民眾在大陸之「在地化同等待遇」等對臺策略作為。鑑此，本會特研擬「中共對臺政策可能動向」專題，邀請學者專家深入研討，嗣後撰寫政策報告，提供各界人士參考。

本報告由本會中共對臺政策研究小組召集人暨淡江大學中國大陸研究所副教授張五岳負責綜整，邀請政治大學政治學系副教授蔡中民、旺報副總編輯暨兩岸要聞組主任連雋偉、中央警察大學國境警察學系助理教授王智盛、中央警察大學公共安全學系助理教授游智偉及國政基金會高級助理研究員盧宸緯，分別就中共對臺政策總體評估、中共對我國國際空間可能作為及因應建議、中共對臺青年工作及我因應之道及未來中共對臺可能策略及總體建議，召開座談與撰述報告，期能有助於國人對「中共對臺政策可能動向」議題之瞭解。

亞太和平研究基金會 謹誌

中華民國 107 年 3 月

# 目 錄

提要.....	V
壹、前言 .....	1
貳、中共對臺政策總體評估 .....	4
參、中共對我國際空間可能作為及因應建議.....	10
肆、中共對臺青年工作及我因應之道.....	14
伍、未來中共對臺可能策略及總體建議.....	19
陸、結語 .....	23
【亞太政策報告系列】 .....	25

# 《中共對臺政策可能動向》

## 政策報告

### 提要

#### 壹、中共對臺政策總體評估

##### 一、中共「十九大」對臺政策基本精神

- 堅持「一個中國」原則

中共「十九大」工作報告重申「必須堅持『一個中國』原則，堅持『九二共識』，推動兩岸關係和平發展，深化兩岸經濟合作和文化往來，推動兩岸同胞共同反對一切分裂國家的活動，共同為實現中華民族偉大復興而奮鬥。」此為中共對臺政策基本精神，亦為其不可動搖之底線。

##### 二、中共「十九大」後對臺政策動向

- 和統為先

「和平統一」在中共「十九大」已確立為習近平對臺政策基調，儘管近期兩岸關係因各種事件發生造成趨向負面的敵意上升，惟從接任中共政協主席的中共政治局常委汪洋在「對臺工作會議」講話上，再次確認中共對臺「和平統一」立場未退卻。

- 穩中求進

習近平第二任期正處於中國大陸「奔小康」關鍵時刻，涉臺事務僅係「重要但不急迫」問題，惟不能成為中共達成「第一個一百年」目標之變數，因此「維穩」將係習第二任期對臺政策基本思維。

- 強化「操之在我」作為

中共自「十九大」前後已持續擴大及深化「操之在我」作為，觀察「十九大」前後迄今出臺的「對臺政策」可感受中共「青年一代、基層一線」涉臺單邊作為大幅推進；而 M503 航線更係一操作案例，中共宣稱該航線已獲「國際民航組織(ICAO)」批准，雖然 ICAO 回應兩岸應強化溝通，惟在兩岸無法溝通情

況下，該航線將因實踐而合法，未來類似邏輯之操作將愈來愈常見。

### 三、對臺人事基本布局與原則

- **知臺且知美的中共對臺工作領導小組確立**

汪洋於今年 3 月接任中共全國政協主席，並在黨內分管統戰工作係知臺派，其在廣東任職時與臺商交流密切；而被安排出任中央統戰部部長的尤權任福建省委書記 5 年期間，大力推動福建與臺灣、香港、澳門合作，熟悉臺灣及港澳事務。

- **將對臺工作納入中共大外交框架**

新一屆中央對臺工作領導小組成員中「知美派」多，汪洋目前係中共「美『中』全面經濟戰略對話」負責人，由其負責處理涉臺日常業務，與美國互動溝通管道將較為暢順，楊潔篪及王毅在外交領域，主導對美外交，接任國臺辦主任的劉結一則具有 4 年多的駐聯合國代表經歷，駐在地也在美國，此係前幾任沒有的；判中共將對臺工作納入中共大外交框架，以外交力量對臺施壓。

### 四、未來中共對臺政策走向整體評估

- **試圖全面「削弱臺灣統治權」**

中共利用其優勢，削減臺灣統治權；以司法權為例，臺灣民眾在海外詐騙中國大陸民眾，海外抓幾個中共就收幾個，臺灣無能為力；外交權更是如此，臺灣的邦交國是否與中共建交亦無法由我決定。

- **掌控奪臺邦交國步調**

民進黨上臺後，外界認為臺灣或出現雪崩式斷交，惟中共 2018 年新人事確立後的外交，判將有不一樣的思路，中共只選擇對其外交戰略布局有利的國家建交，除此之外的臺灣其他邦交國，中共沒興趣、更沒意願。

- **加強對臺青年工作**

中共逐漸將統戰實施的場域由臺灣轉至中國大陸，廣招臺灣青年到中國大陸創業、就業，以中國大陸本身崛起的經貿實力吸引臺灣民眾前往中國大陸進行長居，提供各種「生活便

利」的對臺措施，讓臺青更簡便融入中國大陸日常生活中，並間接透過和在陸臺青之間「融合發展」達到與之「心靈契合」；亦透過「以臺引臺」方式吸引臺青及臺師赴陸發展，由於此種策略發起方係在陸臺人，不論吸引力或可信度皆提高許多。

## 貳、中共對我國際空間可能作為及因應建議

### 一、中共對我國際打壓可能作為

#### ● 被動式與我邦交國建交

中共目前在外交上僅選擇對其外交戰略布局有利的國家建交，目前臺灣的 20 個邦交國不論地緣位置、經濟條件或政治條件對中共並不具吸引力，中共沒興趣更無意願接受這些邦交國濫開建交支票，中共或不至於主動與我邦交國建交，然教廷或許是唯一例外，中共與教廷建交與否的關鍵係雙方能否在主教任命及宗教自由的議題上取得妥協。

#### ● 讓臺灣在國際組織之參與陷入困境

兩岸今年在政府間國際組織的競逐至少有兩個回合，第一個回合係「世界衛生組織大會 (WHA)」，第二個回合則係「亞太經濟合作理事會 (APEC)」的非正式領袖高峰會。以目前兩岸關係態勢看，臺灣今年仍可能無法以觀察員身分參與 WHA，而今年的 APEC 由巴布亞紐幾內亞主辦，臺灣派遣參與非正式領袖會議的人選也難在能見度或高度上有所突破。

#### ● 持續迫使非我邦交國駐館更名

中共在可見的未來，將持續清除在其邦交國中以「中華民國」或「臺灣」為名的代表處，去年臺灣駐奈及利亞、巴林、厄瓜多、杜拜及今年的巴布亞紐幾內亞外館皆被迫改名，例如駐杜拜辦事處原以「中華民國駐阿拉伯聯合大公國杜拜商務辦事處」(The Commercial Office of the Republic of China to Dubai) 名義登記設立，隨後被迫更名為「臺北商務辦事處」，由此趨勢看，目前臺灣駐約旦及斐濟代表團將是中共下一個目標。

## 二、對我國際空間打壓之因應

### ● 強化實踐我對臺海地區實質管轄權

中共嘗試透過國際組織的規範弱化我對臺海地區實質管轄權，以 M503 航線為例，我可在明確告知 M503 航線的航行不受歡迎前提下，透過類似非關稅貿易障礙之操作模式延宕航行在 M503 北向航線航空公司對我的相關申請或查核，透過實質作為強化我對臺海地區實質管轄權。

### ● 強化對我國際組織的理解及私下交往

隨著中共在國際社會影響力的快速增加，兩岸在政府間國際組織的影響力已無法比擬，但面對中共嘗試將臺灣地區化的新一波作為，我仍有回應能力，因歐美國家的政治及知識菁英及歐美國家偏好的價值及習慣仍係當代國際組織運作的核心，在此前提下，我仍能透過國際組織內部歐美人士瞭解中共實際動作及在既定議程與規則中，找到阻止中共推動政策的方式，惟此均有賴強化對國際組織的理解及對相關人士之私下交流。

### ● 強化對我邦交國之技術援助

我近年對外援助以基礎設施為大宗，惟無法造成我對這些國家的不可替代性，建議我對外援助的方針及重心，可由基礎設施或設備的投資轉為技術轉移項目。

### ● 強化對非我邦交國立法部門及菁英之交往

對臺海局勢有影響能力的國家多半係民主國家，建議可增加對這類國家立法部門及菁英交往，透過立法部門的決議箝制或影響行政部門。

## 參、中共對臺青年工作及我因應之道

### 一、未來中共對臺青年工作重點

#### ● 以促進「心靈契合」為主要目標

習近平在「十九大」工作報告中提及「推動兩岸同胞共同弘揚中華文化，促進心靈契合」，此主張在 2018 年「對臺工作會議」亦再次強調。未來中共對臺青年工作，即在促進「心

靈契合」的主要目標下，朝讓兩岸青年成為「命運共同體」方向，推動相關措施。

- **強化兩岸青年族群「共同利益」**

強化兩岸青年族群「共同利益」係近期中共對臺青年工作重點之一，除以「中國大陸發展機遇與臺灣青年共用」之「民族共同利益」外，更強調提供臺灣青年「在地化同等待遇」之「個人利益」，「十九大」工作報告中，持續強調「逐步為臺灣同胞在大陸學習、創業、就業、生活提供與大陸同胞同等的待遇，增進臺灣同胞福祉」之政策，包括在陸就業的臺灣民眾享有與大陸民眾同等的繳存、提取住房公積金及申請貸款的權益，若停止在陸工作聘用關係返臺，亦可依規定提取餘額；擴增臺生獎學金的名額、獎項與獎金等，皆體現此趨勢。

- **強化「推動兩岸民眾共同弘揚中華文化」**

由「十九大」工作報告及「對臺工作會議」中皆可發現，中共相當關注其所認定之「臺獨」、「去中國化」相關作為，並藉以強調「推動兩岸民眾共同弘揚中華文化」。而此種以「中華文化」作為兩岸共同價值的傾向，在近期中共主導的臺生政策變革及兩岸青年交流活動中皆可發現，亦為其未來工作重點。

## 二、對我青年工作之因應

- **鼓勵具中國大陸經驗或歷練之臺灣青年人才回流**

目前中國大陸展現之發展機遇，以及為臺灣青年所提供之實習、就業、創業政策，皆促使臺灣青年人才持續單向朝中國大陸流動；惟在全球化時代下，人才跨境流動實屬正常、不需阻止，然政府應思考，如何吸引人才回流，為在陸就學、就業等擁有中國大陸經驗或歷練之臺灣青年，創造更多返臺發展誘因。

- **協助兩岸青年連結人脈、資源與機會，強化我對兩岸青年事務影響力**

無論係赴陸就學、就業、創業之臺灣青年，或是來臺就讀之中國大陸青年，「人脈」的缺乏皆係其所面臨之主要困境。我政府或大學院校，可針對臺生及陸生，在赴對岸之前、在對岸生活時與返回家鄉後等不同階段，積極提供所需資源連結。

- **加強對臺灣青年認同議題之研究**

近兩年針對臺灣青年認同為主題的研究皆發現，參與兩岸交流的經驗，對臺灣青年的兩岸觀、身分與文化認同影響有限，甚至產生負面作用，兩岸青年的認同傾向各自強化、更為疏離。然在中共對臺青年工作朝向共同利益與價值的強化，推出試圖影響臺灣青年認知與情感連結的政策與機會，並兼顧強勢引導與懷柔訴求的策略等方向開展後，其對臺灣青年認同的作用與影響，值得進一步關注與探究。

#### **肆、未來中共對臺可能策略及總體建議**

##### **一、「2018年中共中央對臺工作會議」與中共未來對臺策略研判**

- **「同等待遇」司法化**

中共未來可能將「臺灣同胞在大陸地區的相關權利義務等同與大陸地區人民」的概念予以法制化，讓所謂的「對臺便利待遇」政策，獲得更為堅實之法制基礎。此將對兩岸人民互動產生法律連結，使臺灣民眾定位從「特殊化」轉向「一般化」，在法律面強化中共對臺管轄權之論述。

- **「同等待遇」政治化**

中共對於臺灣民眾在「參政」權力上的「同等待遇」已行之有年，如過去各地臺商擔任特邀特聘地方政協委員，乃至例如平潭管理委員會的政治職務等都是顯例。判中共擴大在陸臺灣民眾的政治權利，係下一階段對我法制之重要挑戰，包括開放擔任更多的公職、提供部分「選舉」權力，甚至不排除開放非公民身分的同等待遇加入政黨等。

- **「同等待遇」國際化**

判「同等待遇」國際化將係中共下一階段之重點，有幾種可能手段，(1) 中共會將臺灣民眾在國外的相關權益，一併納入「同等待遇」國際化上，片面將臺灣人民置於「中國」公民管轄權範圍內，進而向第三國宣示其對臺灣之主權及管轄權，例如「西班牙電信詐欺案」刻意強調「一中原則」的司法管轄權；(2) 稀釋「中華民國護照」在國際社會使用的正當性，例如「聯合國持臺胞證參觀」及「澳門可直接使用臺胞證入境」等案均屬之；(3) 提供臺灣海外居民與「中國」海外公民享有「同等待遇」，創造臺灣民眾成為中華人民共和國「國民」之既定事實，此未來可能以中國外交部的「領事保護和協助指南」中的人身安全、急難救助及司法協助等相關事項為主要具體推動方向。

## 二、我因應之道

- **檢視過往協議並建立溝通管道**

重新檢視過往與中共商討簽署的協議，評估中共片面調整並提出強硬做法的可能。尋求建立可信賴且有效的溝通管道，官方與智庫並進，先接觸再深入。

- **與臺商溝通並回應對臺措施**

積極與臺商溝通，讓臺商成為兩岸關係的潤滑劑而非我方的壓力，回應陸方對我民間所提出之優惠措施，並提醒臺灣民眾可能之風險。

- **強化我內部溝通機制**

強化我大陸事務與外交事務之連結與溝通，以共同因應可能之外部壓力，並加強與世界重要國家溝通與聯繫，避免中共提出無理之要求。

- **面對對我青年磁吸，規劃提供服務平臺**

在全球化人口移動趨勢下，臺灣年輕學子和高教人才在兩岸之間的選擇，自然有其市場競爭的趨力，對我而言，加速強

化內部改革、提升臺灣制度價值，才能在面對中國大陸的「強國自信」競爭中贏得認同。

- **面對「一中」實質化，檢視兩岸相關法制預先因應法理衝擊**  
我方在法理上為避免被「一中化」、「國內化」，可配合兩岸關係發展的機遇和氛圍，適時以國際法的「國民待遇」原則，重新檢視、修訂兩岸條例相關法規，藉以宣示大陸地區人民與臺灣地區人民的「不同管轄權」、甚至針對「同等待遇」可能對我帶來的法制衝擊預作檢討因應。

## 壹、前言

解析中共對臺政策主要可從頂層設計的路線指導思想，到中層涉臺幹部對習思想的正確認識與人事部署，到底層對臺政策具體執行等三方面觀察。今（2018）年中共對臺政策係中共「十九大」後，亦是習近平新時代對臺工作重要思想之開局之年。綜觀今年2月1日到2日在北京召開的2018年「對臺工作會議」，相較於以往最大不同在於，去（2017）年中共「十九大」報告中，習近平所提出新時代的對臺工作的戰略，透過今年「對臺工作會議」做了明確的政策闡釋，希望藉此統一對臺幹部對於新時代對臺政策的思想認識，並從上到下具體落實習近平對臺政策。

仔細觀察今年「對臺工作會議」，可看出此次會議在對臺政策與人事上具有下列特點。

首先，在對臺路線指導方針上，首度提出以「習近平總書記對臺工作重要思想」，作為對臺工作的基本遵循及行動指南。從出任中共政協主席並身兼中共中央對臺工作領導小組副組長汪洋在會議中提到，「深入學習貫徹黨的『十九大』精神和習近平總書記對臺工作重要思想，是當前及今後一個時期對臺工作的首要政治任務，是開展新時代對臺工作的基本遵循和行動指南」，這不僅係首次在「對臺工作會議」中提及，從此次會議內容中亦多次提到習近平對臺工作重要思想，可清楚看出習近平思想在對臺政策中之主導性與重要地位。吾人認為今年「對臺工作會議」不僅在政治上確立習近平對臺思想的領導地位，亦體現習近平個人對於對臺政策具有全面主導性。是以，今後中共對臺政策不論在理論思想或政策創新，乃至具體實踐層面，都必須掌握貫徹與落實習近平的意志與特色。因此，在每年年初舉行中央與地方各部門涉臺人員都必需參與的「對臺工作會議」，旨在傳達中央對臺工作的指導思想、工作方向，並統一各涉臺機構人員正確的認識與有效執行落實。

其次，今年「對臺工作會議」以「主導兩岸關係大局」取代「牢牢把握兩岸關係發展方向」，一般認為中共此一改變旨在藉此凸顯，

中共「十九大」後，兩岸關係處於談判協商中止的低迷狀態下，當前與今後兩岸關係的主導權已經牢牢掌握在中國大陸手中，未來決定兩岸關係走向的關鍵因素亦是中國大陸自身的發展進步，取決於中國大陸自身的節奏與布局。中國大陸學者與媒體皆不斷強調，「隨著全面建成小康社會，實現新時代中國特色社會主義不斷取得勝利，兩岸最終完全統一的態勢會愈來愈明朗。在實現祖國統一的進程中，一方面要有民族使命感和歷史緊迫感，另一方面也要有國家必定統一的堅定信心和戰略定力」。此外，汪洋在會議上更強調，「我們要更加緊密地團結在以習近平同志為核心的黨中央周圍，不忘初心，牢記使命，『以時不我待、只爭朝夕』的精神狀態，奮發有為，攻堅克難，貫徹落實好中央對臺決策部署，為推動兩岸關係和平發展、推進祖國和平統一進程作出新貢獻」。是以，不論從「牢牢把握兩岸關係發展方向」，改為「主導兩岸關係大局」；或是強調「以時不我待、只爭朝夕」精神，可以看出北京在今後的對臺工作上，將更加強調透過「以我為主」的「單邊作為」，並將對臺工作賦予服從自身戰略發展的歷史使命，同時也將加大「反獨」與「促統」的力度。

最後，2018年「對臺工作會議」在對臺海情勢研判上，認為將更加複雜嚴峻且對臺工作面臨風險挑戰。相較2017年與以往「對臺工作會議」，一般只強調慣用的「當前兩岸關係更加複雜嚴峻」，今年則改提「當前及今後一個時期臺海形勢更加複雜嚴峻，『對臺工作面臨風險挑戰』」。因此在對臺政策上，「要堅持『一個中國』原則和『九二共識』，堅決反對和遏制任何形式的『臺獨』分裂，積極擴大兩岸經濟文化交流合作，持續深化兩岸經濟社會融合發展，逐步為臺灣同胞在大陸學習、創業、就業、生活提供與大陸同胞同等的待遇，推動兩岸同胞共同弘揚中華文化，促進心靈契合」。面對兩岸關係的嚴峻與風險，北京除了堅持硬的一手「一中反獨」外，今年對臺工作最值得注意的是在軟的一手，即大力倡導「持續深化兩岸經濟社會融合發展，逐步為臺灣同胞在大陸學習、創業、就業、生活提供與大陸同胞同等的待遇」。事實上，今年以來，上海、福建、河北、天津等省市都相繼推出給予臺灣人在中國大陸工作應聘、就業、生活、就學、住房公基金等各項措施，給予與在地化居民相同權益的「同等待遇」。

且值得注意的是中國大陸一般不用「國民待遇」用語，因為一方面兩岸關係有其特殊性，另一方面中國大陸有城鄉戶籍差異。因此，在去年中共「十九大」及今年「對臺工作會議」後，各地方省、市、縣等競相制定各項給予臺灣人民與當地居民「同等待遇」新措施。

是以，評估中共「十九大」後的對臺政策動向，除了關注其在硬的一手加大「一中反獨」（透過外交國際空間打壓、戰機航母繞臺施壓等），更要關注大力推動軟的一手加大「一中促統」進程。在中共「十九大」後特別是2018年開春以來，有關兩岸社會經濟文化融合發展就成為中共對臺政策的重中之重。值得關注的是在今年2月28日中共國務院臺辦、國家發展改革委經商議中央組織部等29個部門，發布31項《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》。綜觀這「31項對臺措施」，可分為兩部分，一是12項給予臺資企業與大陸企業同等待遇，二是19項為臺灣民眾在大陸學習、創業、就業、生活提供與大陸民眾同等待遇，亦即對臺灣企業與民眾進一步落實「國民待遇原則」。吾人認為，中共此次推出的對臺新措施，基本上是呼應中共總書記習近平在去年「十九大」報告中所提出的「願意率先同臺灣同胞分享大陸發展的機遇、我們將擴大兩岸經濟文化交流合作，實現互惠互惠，逐步為臺灣同胞在大陸學習、創業、就業、生活提供與大陸同胞同等的待遇，增進臺灣同胞福祉」。中共在「十九大」後僅4個月左右，包括國務院臺辦、國家發展改革委在內的31個黨政相關部門就整合出31條最新「對臺措施」，能有如此強大跨部門統合能量，毫無疑問絕對係來自最高領導人的意旨。因此，探討此一主題，掌握習近平對臺重要思想方向與對臺政策節奏策略部署至為關鍵。

## 貳、中共對臺政策總體評估

### 一、前言

習近平已然成為毛澤東後最具權威的領導人，且積極展現其政治抱負與歷史使命感，臺灣問題對習近平的重要性無庸置疑。準此，吾人觀察習近平第二任期中共對臺政策之動向更須以中共「十九大」工作報告作為起點與基礎，仔細推敲其字裡行間的深意，對吾人瞭解中共未來5年（甚至是更長時間）的對臺政策將有相當助益。當然，即便習的作風與手段與之前江澤民及胡錦濤大不相同，但中共對臺政策的大方向卻不會因領導人的更迭而有所異動，「臺灣是『中國』領土不可分割的一部分，兩岸和平統一」乃不變之原則且係中共的核心利益。其次就是，中共在全球格局的重要性今非昔比，雖然仍無法取代美國成為世界超級強權，但對於世界各國的影響力不可小覷，且還在擴大當中，因此中共可藉此左右其他國家對臺灣之態度，即是對臺政策的外部因素，透過經濟或政治的互動（尤其是前者），矮化我國國際地位，壓縮我國國際空間，將外部有利條件轉換成兩岸關係談判的籌碼。亦即，當中國大陸改變世界政經格局，臺灣在無法置身事外的情況下，將面臨雙重壓力，一方面是我方與世界各國的主動交流，另一方面則是在中國大陸施壓下，我方對世界各國舉措的被動回應。

習近平上臺後與前任領導人對臺態度的差異處在於改採強硬路線，並將臺灣問題納入其所建構之意識型態「中國夢」的論述中，認為兩岸統一將是中華民族偉大復興的一個重要部分。由此出發，回顧習近平在「十九大」提出的工作報告便可看出未來5年中共對臺政策的整體方向與可能作為。總體看來，中共「十九大」報告具體展現習近平的強勢領導與個人風格，其政治意志、思想體系、執政理念等，甚至是使命感與抱負都全方位地展現。報告中的兩大重點，將中國大陸建設成為社會主義現代化強國與實現中華民族偉大復興，以及對解放軍現代化所提出的明確目標，可看作是中共未來對臺政策的宏觀背景，而習近平的強勢領導與打擊貪腐過程則可視為微觀的要素。

## 二、中共「十九大」後對臺政策觀察

### (一) 中共「十九大」對臺政策基本精神

中共「十九大」工作報告中涉及臺灣問題的言論有三段：首先是在「過去五年工作和歷史性變革」中提到「對臺堅持『一個中國』原則和『九二共識』，推動兩岸關係和平發展，加強兩岸經濟文化交流合作，實現兩岸領導人歷史性會晤。妥善應對臺灣局勢變化，堅決反對和遏制『臺獨』分裂勢力，有力維護臺海和平穩定。」其次是在「新時代中國特色社會主義思想和基本方略」中說到「必須堅持『一個中國』原則，堅持『九二共識』，推動兩岸關係和平發展，深化兩岸經濟合作和文化往來，推動兩岸同胞共同反對一切分裂國家的活動，共同為實現中華民族偉大復興而奮鬥。」最後是在「堅持『一國兩制』，推進祖國統一」小節中提及「解決臺灣問題、實現祖國完全統一，是全體中華兒女共同願望，是中華民族根本利益所在。必須繼續堅持『和平統一、一國兩制』方針，推動兩岸關係和平發展，推進祖國和平統一進程。」

### (二) 中共「十九大」後對臺政策動向

接任中共政協主席的中共政治局常委汪洋，在今年「對臺工作會議」閉幕致詞中，開宗明義提出「深入學習貫徹黨的『十九大』精神和習近平總書記對臺工作重要思想，是當前及今後一個時期對臺工作的首要政治任務、是開展新時代對臺工作的基本遵循和行動指南」，基本上更確立習近平第二任期的整體對臺政策方針。進一步言，總結習近平「十九大」工作報告中涉臺部分的談話，以及過去幾個月來中共對臺政策發展的新趨勢，可歸結為幾項要素：

1. **和統為先的基調：**「和平統一」在「十九大」後已經確立為習近平對臺政策的主旋律。特別是從中評大數據庫的資料顯示，大陸內部「武統」的聲音在「十九大」後驟降 30%；復以近期兩岸關係儘管因為各種事件發生，造成趨向負面

的敵意螺旋上升，但從汪洋在「對臺工作會議」上的基調，以及孫亞夫刻意在「對臺工作會議」召開前具名發表文章，仍可確信「和平統一」的立場不會改變。

2. **穩中求進的思維：**習近平的第二任期，正處於中國大陸「奔小康」的關鍵時刻，涉臺事務只能說是「重要但不急迫」問題，更重要的是不能造成中共在達成「第一個一百年」目標的重要變數。因此，「維穩」將是習近平第二任期對臺政策的基本態度，不僅汪洋在「對臺工作會議」上提到對臺工作「穩中有進」，未來也是先求「穩」再求「進」。
3. **「操之在己」的作為：**中共自「十九大」前後持續擴大及深化「操之在己」作為，特別係習近平在「十九大」工作報告中再次明確強調「要逐步為臺灣同胞在大陸學習、創業、就業、生活提供與大陸同胞同等的待遇」，其中雖未直接點名針對「青年一代、基層一線」，但觀察「十九大」前後迄今出臺的「對臺政策」<sup>1</sup>，可感受到北京當局在涉臺單邊作為的大幅推進，亦可進一步研判未來此種單邊作為將「層出不窮」。

### 三、對臺人事基本布局與原則

#### (一) 最知臺、又知美的中共對臺工作領導小組確立

今年 3 月接任中共全國政協主席，並在黨內分管統戰工作的汪洋是知臺派。汪洋雖未到過臺灣，但在廣東任職時，與臺商極為熟稔。尤權在任福建省委書記的 5 年期間，大力推

---

<sup>1</sup> 此若從「就學、就業、創業、生活」的面向，可以略為：

- (1)生活：包括「出行便利」、「在北京工作者與北京市居民享受同等待遇」、「享有住房公積金待遇」等。
- (2)學習：包括「臺灣學生可直接申請大陸高校」、「增加臺灣學生各等級獎學金金額和獲獎名額」、為「臺灣學生註冊學籍、建立檔案，解決臺生畢業後留在大陸工作時的檔案管理和使用問題」等。
- (3)就業：包括「各地高校為臺灣畢業生在大陸就業提供針對性強的就業指導和諮詢」、「擴大臺灣民眾在大陸事業單位就業試點」、「在大陸工作的臺灣研究人員申請國家社科基金」、「擴大開放臺籍律師服務」。
- (4)創業：僅延續之前青創相關優惠政策及待遇，十九大後未有新政策出臺。

動福建與臺灣、香港、澳門全方面合作，熟悉臺灣與港澳事務，這也可能是他被安排出任中共中央統戰部部長的主因。

新一屆中共中央對臺工作領導小組成員中的「知美派」，也是最多。汪洋目前就是中共「美『中』全面經濟戰略對話」負責人，若由他來負責處理涉臺日常業務工作，與美國互動溝通管道將會較為暢順。楊潔篪和王毅在外交領域，主導對美外交。劉結一則具有 4 年多的駐聯合國代表經歷，駐在地也在美國，這是前幾任國臺辦主任沒有的。

## （二）對臺工作納入大外交框架

從最頂層的設計，原本的中共外交雙箭頭係習近平與李克強，將由習近平與王岐山取代。以往中共外交工作落在國家主席與總理肩上，前者主抓國家戰略，後者負責具體經貿談判，考量國家安全，一般不會同時出訪。但 2017 年 11 月，習李兩人都出現在東南亞時，代表習近平已有新思考。以外交力量，讓臺灣回歸「中國」，在融合發展思路下，內外有別模式已不適用，應該兩手都要能打。

## 四、未來中共對臺政策走向整體評估

### （一）試圖全面「削弱臺灣統治權」

原本中共就不承認中華民國主權，對內治權則不否認，對外則可協商；現在則是利用中共的優勢，削減臺灣當局的統治權。先是司法權，臺灣民眾在海外詐騙中國大陸民眾，海外抓幾個中共就收幾個，臺灣無能為力；外交權更不必說，臺灣的邦交，變中共在維持，有幾個邦交國，是中共外交部在決定；最後以廈航與東航春節加班機被砍事件，臺商臺生都批評綠營舉措不當，不贊成兩岸對抗，民進黨統治臺灣的權力，將逐步被中共稀釋。

## (二) 掌控奪臺邦交國步調

民進黨上臺後，外界認為臺灣將出現雪崩式斷交等骨牌效應，但中共2018年新人事確立後的外交，將有不一樣的思路，只選擇對中共外交戰略布局有利的國家建交，除此之外的臺灣其他邦交國，中共沒興趣、更沒意願去接受這些邦交國濫開建交支票。

## (三) 預防我任何間諜行為

以往中共「反獨」是從政治角度，以對抗民進黨政府為主體，現在則邁向國安化、反間諜化。主張「臺獨」，就是破壞國家安全。所有境外主張與談話，只要一入境中國大陸，就可採取行動，都算違法。近期中共國安體系強化以預防間諜行為的工作指引，對於臺胞採取預防措施。

## (四) 加強對臺青年工作

1. 以「誘之以利、吸引西進」為指針：中共已逐漸放棄以臺灣作為統戰實施的場域，而是將「戰場」由臺灣轉至大陸，廣招臺灣青年到大陸創業、就業，以及就學。中共不再是「不請自來」地灑錢給臺灣民眾，而是透過中國大陸本身崛起的經貿實力，以「願者上鉤」、「請君入甕」的型態，「吸引」臺灣民眾前往中國大陸長居，並間接透過和在陸臺青之間「融合發展」達到與之「心靈契合」。
2. 利用「便利化」、「願景化」到「融合化」三層次交疊手段：要讓臺灣青年可以融入中國大陸發展，要提供足夠的誘因和動能，此又可分為三個層次：第一層次是最簡單的「便利化」，提供各種「生活便利」的「對臺措施」，讓臺青能夠更簡便地融入到中國大陸日常生活中；第二層次則是「願景化」，簡言之就是利用所謂中國大陸發展機遇，提供一個在中國大陸發展空間和機遇的想像；第三個層次是「融合化」，即當在陸的臺灣青年認為自己平常在大陸的生活和一般的大陸民眾完全一樣的時候，就會起「拉攏

效果」、「群聚效應」，進一步創造兩岸共同的生活經驗和分享語境，自然而然會有「融入社會」的建構效果。

3. 以臺引臺、創造新的社會網絡：「以臺引臺」是近期吸引臺青及臺師赴陸的重要發展趨勢，例如去年上海舉辦「英才彙聚、滬上逐夢」臺灣優秀博士上海高校交流會，即是由上海多位臺籍教授發起上海市臺灣同胞聯誼會、上海海外聯誼會滬臺交流委員會聯合主辦的活動，今年已確定要續辦第二屆。此種「以臺引臺」策略的特別之處，在於發起方是臺灣人，某程度也意味在大陸生活的臺灣人會主動向臺灣內部宣傳，進而創造出新的社會網絡。當中共國臺辦宣傳的訊息常被解讀為「統戰」陰謀論時，臺灣年輕人貼在自己的社群網站傳遞工作資訊與現行大陸對臺優惠政策時，某程度意味著是「好康道相報」，不論是吸引力和可信度皆因此提高許多。

## 參、中共對我國際空間可能作為及因應建議

### 一、前言

觀察習近平第一任期的對臺政策，可發現隨其執政日久，中共愈來愈傾向採取「操之在己」選項，並減少與臺灣的政策溝通，這當然有其背景因素。相較過去，中共對臺灣國際空間的打壓有兩點不同，影響的因素較單純及操作方法更多元。以影響因素來說，北京可接受的兩岸政治定位及臺北對兩岸政治定位的觀點，影響中共過去處理臺灣國際空間的政策，但這樣的規律似乎在近年——特別是 2016 年 5 月 20 日以後——被打破，臺北對兩岸政治定位的觀點已不再能影響北京對臺灣國際空間的政策，而北京在國際社會對兩岸政治定位的接受度似乎也退回舊三段論。而從實際操作觀察之，北京近年對臺灣國際空間的打壓已不僅止於臺灣對國際組織的參與或臺灣在國際社會的能見度，已逐漸擴展到非邦交國代表處、民間團體及國際組織的規則制訂，嘗試透過國際組織的規則及實踐，強化中共對臺灣的實質管轄權。

整體來說，「舊三段論的國際法制化 (international legalization)」或許是習近平第二任期對臺政策最重要的方向。北京將先致力於清除所有可能被解讀為「國家形象」的臺灣符號，其後透過國際組織的影響力，設定臺海地區的各种規則（例如航線），最後則透過實踐，逐步取得其在臺海地區的實質管轄權。

### 二、中共對我國際打壓可能作為

#### (一) 兩岸在國際組織的競逐

兩岸今年在政府間國際組織的競逐至少有兩個回合：第一個回合是世界衛生組織大會 (WHA)，第二個回合則是亞太經濟合作理事會 (APEC) 的非正式領袖高峰會。以目前兩岸關係的態勢來看，臺灣今年對這兩個國際組織的參與很難超越去年，也就是臺灣今年可能還是無法以觀察員的身分參與 WHA，而今年的 APEC 由巴布紐亞新幾內亞主辦，臺灣派遣參與非

正式領袖會議的人選應該也很難在能見度或高度上有所突破。

然而，對臺灣來說，傷害更大的或許是北京在國際場合，特別是聯合國及其附屬機構，將「一中原則」的落實化。除了國際標準組織（ISO）將臺灣設定為「中國」的一省（TAIWAN, PROVINCE OF CHINA）之外，北京可能強化與眾多國際組織的磋商，除了在法理上重申渠等對臺灣擁有主權之外，並希望取得實質的控制權，M503 航線是一例子，北京宣稱該航線已獲「國際民航組織（ICAO）」批准，雖然 ICAO 回應兩岸應強化溝通，但在兩岸無法溝通的情形下，隨著時間的發展，該航線將因實踐而合法。未來類似邏輯的操作可能會愈來愈常見。

## （二）兩岸在非我邦交國的競逐

北京在可見的未來中，應將持續清除在其邦交國中，以「中華民國」或「臺灣」為名的代表處。去（2017）年臺灣駐奈及利亞、巴林、厄瓜多、杜拜及今（2018）年的巴布亞紐幾內亞外館被迫改名是一個例子，這五個外館均以「中華民國」或「臺灣」為名，例如駐杜拜辦事處原以「中華民國駐阿拉伯聯合大公國杜拜商務辦事處」（The Commercial Office of the Republic of China to Dubai）名義登記設立，隨後被迫更名為「臺北商務辦事處」。從這樣的趨勢來看，目前臺灣駐約旦及斐濟代表團仍以中華民國或臺灣為名，可能會是北京下一個目標。

然而，對中共駐外人員來說，兩岸在非我邦交國的競逐可能較過去複雜許多。過去兩岸在各國的外交競逐不外是封殺對方的存在，但以中共今年「對臺工作會議」的基調及去年的部分訊息來看，中共可能將要求其外館人員強化對持臺胞證人士的實質管轄，以及對當地僑社的拉攏。大抵來說，中共外館觸及臺灣民眾的可能性有二：臺灣民眾需要急難救助之際，以及臺灣民眾在第三國犯法的情形。後者對臺灣的殺傷力可能較大。

目前臺灣民眾在第三國面臨法律審判最後被遣送至中國大陸的案例已相當多，但均因被害人員的國籍管轄原則。然而，若北京要求外館人員開始處理臺灣民眾在第三國的相關事務，中共駐外人員可能會更關心臺灣民眾在第三國面臨的法律問題，嘗試在法律上弱化我外館對這類民眾的支援。

### (三) 兩岸在我邦交國的競逐

我國目前的邦交國對北京並不具有吸引力，但北京可能會將之作為懲罰臺灣的籌碼。不論地緣位置、經濟條件或政治條件，我國現有 20 個邦交國的重要性均不高，教廷或許是唯一例外，惟中共與教廷建交與否的關鍵並不再於中華民國或「一中原則」，而係雙方能否在主教任命及宗教自由的議題上取得妥協，就此而言，北京應不至於主動尋求與我邦交國建交。

對我邦交國來說，與中共建交可能取得的經濟利益遠大於與我維持邦交關係的利益。在兩岸經濟實力對比懸殊的情形下，臺灣很難付出多於中共的財政代價以維持邦交。但對北京來說，我邦交國的期待便成為其可用以懲罰臺灣的籌碼。在這樣的情形下，北京可能會選擇加重對我邦交國的經貿障礙，例如減少遊客或加大進出口的障礙，以進一步提升我邦交國與之建交的意願。

## 三、因應建議

### (一) 強化對國際組織的理解及私下交往

隨著臺灣被隔離在國際社會的時間愈久、中共在國際社會影響力的快速增加，兩岸在政府間國際組織的影響力已無法比擬，但面對中共嘗試將臺灣地區化的新一波作為，我仍有回應能力。即便中共在國際組織的影響力與日俱增，但歐美國家的政治及知識菁英及歐美國家偏好的價值及習慣仍是當代國際組織運作的核心，在這個前提下，我仍能透過國際組織內部的歐美人士瞭解北京實際的動作及在既定議程與規則下，找到阻

止中共推動政策的方式，但這些均有賴於強化對國際組織的理解及對相關人士的私下交往。

## （二）強化實踐我國對臺海地區實質管轄權

某種程度上，北京正嘗試著透過國際組織的規範弱化我國對臺海地區的實質管轄權，M503航線是一例，在這類案例中，或許可透過實質作為強化我國對臺海地區的實質管轄權，以弱化北京的企圖及提升談判的可能性。舉例來說，在明確告知M503航線的航行不受歡迎的前提下，透過類似非關稅貿易障礙的操作模式延宕航行在M503北向航線的航空公司對我相關申請或查核，明確彰顯我國對類似議題的拒絕立場。

## （三）強化對非我邦交國立法部門及菁英的交往

對臺海局勢有影響能力的國家多半是民主國家，在這樣的情形下，建議可增加對這類國家立法部門及菁英的交往。相較於行政部門必須以國家利益為優先考量，立法部門的考量存在價值判斷的空間便較大，與其強化對行政部門的交往，不如將部分資源放置在立法部門，透過立法部門的決議箝制或影響行政部門。此外，與地主國菁英交往亦相當重要，在這類國家中，菁英往往得以參與決策過程影響政府政策。

## （四）強化對我邦交國的技術援助

觀察我近年對外援助的情形，基礎設施的援助仍為大宗，這樣的方法並無不妥，卻無法造成我對這些國家的不可替代性，應重新討論我對外援助的方針及重心，減少基礎設施或設備的投資，增加技術轉移。

## 肆、中共對臺青年工作及我因應之道

### 一、未來中共對臺青年工作重點

#### (一) 主要目標—促進心靈契合

中共「十九大」工作報告中，習近平提及「推動兩岸同胞共同弘揚中華文化，促進心靈契合」，此一主張在 2018 年「對臺工作會議」中再次強調。事實上，「心靈契合」並非新增主張，2014 年習近平會見臺灣兩岸共同市場基金會榮譽董事長蕭萬長一行的致詞中，即具體指出對兩岸「青年族群」心靈契合的關注：「為擴大和深化兩岸經濟、文化、科技、教育等各領域交流合作採取更多積極措施，尤其要為兩岸基層民眾、青年交流往來多創造條件，以增進相互瞭解，融洽彼此感情，實現心靈契合」。未來中共對臺青年工作，即在「促進心靈契合」的主要目標下，朝向讓兩岸青年成為「命運共同體」方向，推動相關措施。

#### (二) 途徑

1. 強化兩岸青年族群共同利益：檢視近期中共對臺青年工作走向，可發現強化兩岸青年族群的「共同利益」，為其重點之一，透過讓臺灣青年感受共同願景以及實際受益的方式，試圖強化臺灣青年對「兩岸青年族群擁有共同利益」的感受與認知。而此「共同利益」，又可分為「民族共同利益」及「個人利益」兩層次。

在「民族共同利益」層次，以「將中國大陸的發展機遇與臺灣青年共用」為政策論述重點。近年來，「一帶一路」為中國大陸的發展創造契機。在 2015 年「一帶一路」推動初期，習近平於「朱習會」上即明白表示，願意將「一帶一路」的機遇與臺灣分享，優先對臺灣開放。<sup>2</sup>此一「與臺灣

---

<sup>2</sup> 邵宗海，〈時論—同屬一中超越一中各表〉，《中國時報》，2015 年 5 月 5 日，<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150505000468-260109>>。

分享中國大陸發展機遇」的主張，在中共「十九大」中再度被強調。

在「個人利益」層次，焦點置於提供臺灣青年「在地化同等待遇」。在中共「十九大」工作報告中，持續強調「逐步為臺灣同胞在大陸學習、創業、就業、生活提供與大陸同胞同等的待遇，增進臺灣同胞福祉」的政策傾向。由「十九大」後所公布的對臺青年相關政策方向，包括在陸就業的臺灣民眾享有與大陸民眾同等的繳存、提取住房公積金及申請貸款的權益，若停止在陸工作聘用關係返臺，亦可依規定提取餘額；<sup>3</sup>擴增臺生獎學金的名額、獎項與獎金等，皆體現此趨勢。

**2. 認知的再社會化與情感的重新形塑：**近年來，兩岸青年交流互動雖趨於頻繁，但卻出現「身愈近、心愈遠」現象，韓天明、<sup>4</sup>尚紅娟、張一平<sup>5</sup>、祝捷、賴彥君<sup>6</sup>的研究皆顯示，隨著交流合作機會的增加，臺灣青年對於中國大陸的刻板印象雖有所改善，但在身分與文化認同上，卻愈發疏離。此乃中共近年對臺青年工作所遭遇的挑戰，如何影響臺灣青年的認知並形塑情感連結，成為關注焦點，相關工作朝以下方面開展。

一方面，中共為臺灣青年對中國大陸、兩岸關係、兩岸政治定位等議題的認知，創造「再社會化」的機會，不同於以往順勢而為的作法，近期在臺灣青年乃至於青少年赴陸交流的活動中，對於中國大陸在地民情、歷史、文化、社

---

<sup>3</sup> 中華人民共和國住房和城鄉建設部、中華人民共和國財政部、中國人民銀行、國務院港澳事務辦公室、國務院臺灣事務辦公室，〈關於在內地（大陸）就業的港澳臺同胞享有住房公積金待遇有關問題的意見〉，2017年11月28日，〈中華人民共和國住房和城鄉建設部〉，〈[http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/201712/t20171218\\_234396.html](http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/201712/t20171218_234396.html)〉。

<sup>4</sup> 韓天明，〈在大陸臺灣學生的政治認同初探〉，《濰坊學院學報》（山東），2016年第5期（頁101-104）。

<sup>5</sup> 尚紅娟、張一平，〈「大陸經歷」對臺灣青年的影響—基於實徵研究的分析〉，《臺灣研究》（北京），2016年第2期，頁78-85。

<sup>6</sup> 祝捷、賴彥君，〈臺生政治偏好和投票傾向調研報告—以中部某地區高校臺生群體為樣本〉，《臺灣研究》（北京），2015年第3期，頁26-37。

會經濟發展及兩岸關係等有更多著墨，並提供在臺灣難以接觸到的「中國大陸觀點」，試圖以這些新資訊，打破我青年、青少年族群對中國大陸與兩岸的既有認知。另一方面，在交流合作中，強調建立兩岸青年間可延續的夥伴關係型態，讓我青年與中國大陸的情感連結，有重新被形塑之機會。

3. **強化兩岸共同價值：**由中共「十九大」工作報告或是「對臺工作會議」皆可發現，中共仍是關注、抨擊其所認定的「臺獨」、「去中國化」相關作為，並強調「推動兩岸民眾共同弘揚中華文化」。而此種以「中華文化」作為兩岸共同價值的傾向，在近期中共主導的臺生政策變革及兩岸青年交流活動皆可發現，亦為其未來工作重點。

### (三) 策略

1. **強勢引導：**透過相關制度、標準的設定，以及具目的性的交流活動，試圖引導臺灣青年的認同與行動，在政治光譜上產生移動。如在中共「十九大」召開的前 5 天，中共發布《臺灣學生獎學金管理辦法》，<sup>7</sup>對臺生獎學金加以擴增並提升：將臺灣學生獎學金新制由原先的三等級擴增為四等級，總金額達 1,872 萬人民幣，為舊制的 2.67 倍；總名額數達 2,900 名，新增 900 人，為舊制的 1.45 倍；各項獎學金金額增幅自 67%起跳。然而，在規範臺生申請條件的條文中，新制在原條文的「認同一個中國」之後，新增「擁護祖國統一」。
2. **懷柔訴求：**針對我青年生命階段所面臨的重要發展議題(如學習、工作、成家)，採取站在臺灣青年的立場為其思量的同理態度，並提供解決困境、滿足需求的政策措施。如發

---

<sup>7</sup> 中華人民共和國財政部、教育部，〈關於印發《臺灣學生獎學金管理辦法》的通知〉，2017 年 10 月 13 日，《中華人民共和國財政部》，<[http://jkw.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201711/t20171107\\_2745058.html](http://jkw.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201711/t20171107_2745058.html)>。

展機遇的共用、在地化同等待遇的提供等，皆是中共展現其設身處地為臺灣青年著想的懷柔策略。

## 二、我因應之道

### (一) 鬆綁中國大陸青年來臺就讀的政策限制，為「臺灣觀點」的發聲創造更多機會

近兩年，兩岸青年交流政策多由中共推動，政策話語權明顯朝陸方傾斜，我方僅有零星的限制性政策。在當前中共對臺青年工作力道持續強化情況下，除兩岸人才流動出現失衡的危機外，兩岸青年交流事務主導性亦往中共移轉，「中國大陸觀點」逐漸成為主要論述，此為我亟需重視的危機。建議我政府應逐步鬆綁中國大陸青年來臺就讀學位及短期研修政策，藉此增加我對兩岸關係、兩岸政治定位、文化論述等觀點的發聲機會，讓中國大陸青年對臺灣有更多深度的認識與理解，除平衡當前兩岸話語權傾斜的危機，亦培養更多中國大陸青年成為能站在臺灣立場考量的「知臺派」。

### (二) 為具中國大陸經驗或歷練的臺灣青年人才，創造回流誘因

目前，赴陸就讀學位的臺生人數，已超過來臺就讀學位的陸生人數；而中國大陸展現的發展機遇，以及為臺灣青年所提供的實習、就業、創業政策，皆促使臺灣青年人才持續單向度的朝中國大陸流動。在全球化時代下，人才跨境流動實屬正常，然政府應思考，如何吸引人才回流，以為在陸就學、就業等擁有中國大陸經驗或歷練的臺灣青年，創造更多返臺發展的誘因。

### (三) 協助兩岸青年連結人脈、資源與機會，強化我國對兩岸青年事務的影響力

無論是赴陸就學、就業、創業的臺灣青年，抑或是來臺就讀的中國大陸青年，「人脈」的缺乏，皆是其所面臨的主要困境。建議我政府或大學校院，應針對臺生及陸生，在赴對岸之

前、在對岸生活時與返回家鄉後等不同階段，積極提供其所需的資源連結。如協助在陸就學、就業的臺灣青年，連結、整合進入在地臺灣人社團；為陸生返陸求職的資源連結，提供更多方便與機會；以政策鼓勵，落實兩岸產學合作等。透過協助兩岸青年連結人脈、資源與機會，維持並強化我對兩岸青年事務的影響力。

#### **(四) 加強對臺灣青年認同議題之研究**

近兩年針對臺灣青年認同為主題的研究皆發現，參與兩岸交流的經驗，對臺灣青年的兩岸觀、身份與文化認同的影響有限，甚至還產生負面作用，兩岸青年的認同傾向各自強化、更為疏離。然而，在中共對臺青年工作朝向共同利益與價值的強化，推出試圖影響臺灣青年認知與情感連結的政策與機會，並兼顧強勢引導與懷柔訴求的策略等方向開展後，其對臺灣青年認同的作用與影響，是否仍與以往相似，值得進一步關注與探究。

## 伍、未來中共對臺可能策略及總體建議

### 一、前言

中共對臺政策的軟硬兩手策略，就「硬」的手段來說，「反獨促統」是不變的綱領，堅持「一個中國」原則及「九二共識」主要還是回應我方對陸政策的調整。至於「軟」的策略，希望以諸多經濟手段爭取臺灣民心，其成效有待商榷。在兩岸關係相對和緩之際，陸方業已實施過諸多舉措，但成效不彰。假使我們將意識形態與經濟作為當作中共對臺政策的兩個軸線，目前呈現的是分別由向兩端移動的極化，也就是所謂的「硬的更硬、軟的更軟」，然而這種調整亦可視作陸方在原來政策無法繼續進行的情況下，提出的一種試探性調整。在這樣的背景下，對我方可能之打壓也會有與習近平第一任期的不同面貌。一來是積極作為，從多方面推進，例如減少接觸，拒絕我方官員赴陸商談，甚至完全斷絕溝通管道。其次便是將臺灣問題置入外交戰略框架，透過世界各國與國際組織繞道施壓。目前這些作為已然出現，我方要有心理準備其強度會加大，惟中共對臺政策矛盾之處在於，施展如此強力打壓的作為，僅讓「兩岸一家親」與「心靈契合」的目標更難實現。

### 二、2018 年中共「對臺工作會議」與中共未來對臺策略研判

儘管本次「對臺工作會議」中並未特別提到對臺政策「硬」的一手，但究其主因更可能是「軟」的政策涉及到各地涉臺部門具體工作事項，但「硬」的一手則是必須由中央統一調配。如此觀點成立，可以研判，未來對我「硬」的打壓，可能更多在於「一中」的實質化。

#### （一）「同等待遇」的司法化

中共未來可能進一步將「臺灣同胞在大陸地區的相關權利義務等同與大陸地區人民」的概念予以法制化，讓所謂「對臺便利待遇」政策，獲得更為堅實的法制基礎。此將對兩岸人民互動產生法律連結，使臺灣民眾定位從「特殊化」轉向「一般化」，在法律效果上讓臺灣民眾明確成為中華人民共和國「國

民」，在法律面強化中共對臺管轄權之論述。此即，讓臺灣民眾能夠享受大陸同等的司法「居民待遇」，以中國大陸相同的司法標準，保障臺灣民眾在大陸生活的「合法權益」或懲處臺灣民眾在大陸的「非法行為」——李明哲案即是顯例。

## （二）「同等待遇」的政治化

中共「十九大」前後的「盧麗安事件」雖引起軒然大波，但事實上中共對於臺灣民眾在「參政」權力上的「同等待遇」，早已行之有年，如過去各地臺商擔任特邀特聘地方政協委員、乃至例如平潭管理委員會的政治職務等都是例子。因此儘管上述「同等待遇」的四大區塊沒有政治權利，但幾乎可判斷中共擴大在陸臺灣民眾的政治權利，勢必是下一階段對我法制重要的挑戰，包括開放擔任更多的公職、部分提供「選舉」的權力、甚至開放以非公民身分的同等待遇（沒有戶籍）加入政黨（包括共產黨或民主黨派）等。

## （三）「同等待遇」的國際化

儘管中共「十九大」工作報告中僅宣示在大陸內部四個區塊的「同等待遇」，但「同等待遇」的國際化研判將會是中共下一階段之所重。此有幾種可能，一是北京當局會將臺灣民眾在國外或第三地的相關權益，一併納入「同等待遇」國際化上，片面將臺灣人民置於中國公民的管轄權範圍內，進而向第三國宣示其對臺灣的主權及管轄權，例如「西班牙電信詐欺案」刻意強調「一中原則」的司法管轄權；二是稀釋「中華民國護照」在國際社會使用的正當性，例如「聯合國持臺胞證參觀」或「俄羅斯邊境一次性護照」案、乃至「澳門可直接使用臺胞證入境」等案均屬之；三是提供臺灣海外居民與中國大陸海外公民享有「同等待遇」，創造臺灣民眾成為中華人民共和國「國民」的既定事實，此未來可能以中共外交部的「領事保護和協助指南」中的人身安全、急難救助和司法協助等相關事項為主要具體推動方向。

### 三、我因應之道

我面對中國大陸強硬態度，首要之務還是需建立起溝通的管道，以目前兩岸氣氛不佳的情況來看，官方既然受阻，則需轉由民間；而陸方藉由自我國際地位之提升，間接透過外國孤立我方或是進行施壓的可能性則大增。

#### （一）檢視過往協議並建立溝通管道

重新檢視過往與中共商討簽署的協議，評估中共片面調整並提出強硬做法的可能，尋求建立可信賴且有效的溝通管道，官方與智庫並進，先接觸再深入。

#### （二）與臺商溝通並回應「對臺措施」

積極與臺商溝通，讓臺商成為兩岸關係的潤滑劑而非我方壓力，並回應陸方對我民間所提出之「對臺優惠措施」，甚至提醒臺灣民眾可能之風險。

#### （三）強化我內部溝通機制

強化我方大陸事務與外交事務之連結與溝通，以共同因應可能之外部壓力，並加強與世界重要國家的溝通與聯繫，避免中共提出無理要求。

#### （四）面對對我青年磁吸，規劃提供服務平臺

在全球化人口移動的趨勢下，臺灣年輕學子和高教人才在兩岸之間的選擇，自然有其市場競爭的趨力，對我方而言，應善用中共「時間站在我這邊」的自恃心態，加速強化內部改革、提升臺灣制度價值，才能在面對中國大陸的「強國自信」競爭中贏得認同。換言之，中共在「十九大」後的對臺政策上，打的是一場「比氣長」的全面性戰爭，而也正因為摻入「時間」變項，亦可能使我們有更多不同的想像與迴旋空間，善用時間加速提升自我體質，才是面對競爭的根本之道。

我方應認知中共青年磁吸政策得以遂行，除為中共對臺策略一環外，其實與臺灣青年就業、創業的結構性困境更是息息相關，短期內既然無法改變，與其「禁止」、不如「疏導」。建議可比照「臺商」三節聯誼，由政府相關單位（或海基會）主動提供服務性平臺或聯誼機制，照顧關懷臺籍青年（含老師及學生）在陸的困境。此外，參照我政府過往會提供臺商赴陸投資相關風險評估，對於愈來愈多的青年赴陸就學就業，我政府亦可考慮適時提供風險評估（甚至包括「案例介紹」），以降低中共經濟誘因之效益。

#### （五）面對「一中」實質化，檢視兩岸相關法制預先因應法理衝擊

我方在法理上為避免被「一中化」、「國內化」，也可配合兩岸關係發展的機遇和氛圍，適時以國際法的「國民待遇」原則，重新檢視、修訂兩岸條例相關法規，藉以宣示大陸地區人民與臺灣地區人民的「不同管轄權」、甚至針對「同等待遇」可能對我帶來的法制衝擊預作檢討因應。換言之，面對來自中共「同等待遇」可能的挑戰，我政府或應採「以法制法」的務實策略，逐步在法制層面建構正常化的兩岸關係，讓大陸地區人民的相關權利義務與外國人更加貼近相符，從法理上站穩兩岸政治定位。

## 陸、結語

中共「十九大」後，在對臺政策上大力推動單邊作為（立法），除強化「一中反獨」外，更開始積極開展兩岸社會經濟融合，眾所皆知「228」在臺灣已成為一個被賦予各種濃厚政治意涵的日子，各方政治勢力無不在這一天透過活動來彰顯自己的政治主張，惟中共亦選擇在「228」這個特殊日子，同時在3月3日、5日兩會開幕前，發布被稱為「對臺大禮包」的《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》，在時機上自有其戰略考量。觀察這次中共「31項對臺措施」，目的不僅要爭取臺灣人心，搶奪臺灣人才，亦要邊緣化臺灣公權力，可謂新形式統戰策略。其和以往不同的有三，第一、此次不設定任何前提或條件，亦不透過任何政黨或代理人，直接面對臺灣民眾與企業。第二、當年歡迎臺商登陸投資，需要的是臺灣的資金和技術，此次更強化爭取臺灣具競爭力的高端企業與高階人才。第三、此次以單邊立法與單邊作為讓利和「國民待遇」，凸顯中共統戰策略已繞開臺灣公權力及政黨，體現形式多樣化。

面對中共在對臺政策上極力推動兩岸社會經濟融合，大力爭取臺商與臺灣人才，政府除必須極力打造良好營商環境讓企業在臺灣永續經營外，解決如何防止人才大量流出困境的同時，更應思考如何吸引更多更好的外國人才至臺灣發展。因此如何借鏡先進國家經驗，鬆綁海外人才來臺相關法規，主動媒合國外優秀人才到臺灣就職，或提供創新創業資金及低賦稅等政策誘因，鼓勵國外優秀人才到臺灣創業以擴大國際攬才，並重新檢討及放寬留學及移民政策，以進一步擴大人才的供給，絕對是現階段必須嚴肅面對之課題。

評估「十九大」後中共對臺政策作為，吾人認為最關鍵因素即為正確評估有效掌握習近平對臺政策之理念使命、決策風格、具體實踐，特別係習近平延任後，未來至少長達10年以上的長期執政。觀察今（2018）年「對臺工作會議」首度提出以「習近平總書記對臺工作重要思想」，習近平對臺工作重要思想究竟為何？去年中共「十九大」工作報告，習近平首度把對臺政策放在「新時代中國特色社會主義思想」14點基本方略戰略目標，一般認為將實施「一國兩制」推進祖

國統一，放到建設「新時代中國特色社會主義」14 點基本方略中，係在中國共產黨的報告中首次呈現。此一政治宣示，乃意涵著中共已明確把對臺政策與兩岸關係的推動，作為未來推動國家發展戰略重要環節。中國大陸學者普遍認為習近平在處理臺灣問題上，除繼承和發展毛澤東、鄧小平的國家統一思想，更把國家統一放在新時代的三大歷史任務，其對臺政策思想係將國家統一與強國目標緊密結合起來，將國家統一問題的解決和中華民族偉大復興的「中國夢」緊密結合，將中國的統一與引領人類命運共同體緊密結合。

吾人認為今年「對臺工作會議」不僅在政治上確立習近平對臺思想的領導地位，亦體現習近平個人對於對臺政策具有全面主導性。是以，今後中共對臺政策不論是在理論思想層面或是政策創新，乃至具體實踐層面，都必須掌握貫徹與落實習近平意志與特色。

最後，去（2017）年中共「十九大」對於促統雖未提出時間表，但未來中共在對臺政策上，必將加大「一中反獨」底線思維（透過外交打壓、戰機航母繞臺施壓、中斷協商）與「一中促統」致力兩岸社會經濟融合（加大單邊作為給予臺商、臺生、臺灣青年、臺灣居民在中國大陸同等待遇）策略作為，以體現兩岸一家親，形成命運共同體，讓統一水到渠成。從去年的「十九大」到此次「31 項對臺措施」，臺灣必須高度關注，過去 5 年習近平在對內與對外政策上不斷打破慣例，在對臺政策上必然不可能墨守成規，習近平任內北京恐將難以讓當前兩岸關係現狀持續。事實上，近來北京在外交、國防、經貿、社會文化等各層面，已逐步透過單邊作為，片面改變當前兩岸關係現狀，未來將可能更加大力度，臺灣除了知己知彼外，亦應以新思維及新作為因應中共對臺政策之新挑戰。

## 【亞太政策報告系列】

---

No. 107001 中共發展北斗衛星導航系統之研析

---

No. 107002 中共對臺政策可能動向

---



**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>