

《No. 106009》

中共「十九大」後對臺政策可能動向

The Tendency of CCP's Taiwan Policy after the 19th National Congress of Chinese Communist Party

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）

周志杰 成功大學政治學系教授
傅豐誠 中華經濟研究院大陸所特約研究員
揭 仲 國家政策研究基金會高級助理研究員
董立文 中央警察大學公共安全系教授
趙文志 中正大學戰略暨國際事務研究所教授

編 輯：郭姿吟 亞太和平研究基金會助理研究員

中華民國 106 年 12 月

序

中共「十九大」於今（2017）年 10 月 18 日於北京召開，中共總書記習近平於「十九大」工作報告中，對臺論述持續重申「體現『一中原則』之『九二共識』」及「六個任何」，並提及「擴大兩岸經濟文化交流合作」、「促進心靈契合」及「尊重臺灣社會制度及生活方式」等政策方針，勢將牽動未來中共對臺政策走向。鑑此，本會特研擬「中共『十九大』後對臺政策可能動向」專題，並邀請相關領域學者專家展開探討，嗣後撰寫政策報告，以供各界人士之參考。

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，並邀請中央警察大學公共安全系教授董立文、中正大學戰略暨國際事務研究所教授趙文志、中華經濟研究院大陸所特約研究員傅豐誠、國家政策研究基金會高級助理研究員揭仲及成功大學政治學系教授周志杰，分別就政治、外交、經濟、軍事及法律層面等子項議題，召開座談與撰述報告，期能有助於國人對該議題之瞭解。

亞太和平研究基金會 謹誌

中華民國 106 年 12 月

目 錄

提要	V
壹、前言	1
貳、中共「十九大」後對臺政策的政治作為	3
參、中共「十九大」後對臺灣外交空間的可能作為分析： 從「十九大」工作報告出發	9
肆、「十九大」後中共對臺經濟政策可能作為	15
伍、「十九大」後中共對臺政策作為預判：軍事層面	21
陸、中共「十九大」後對臺作為：法律層面	27
柒、結語	33
【亞太政策報告系列】	37

《中共「十九大」後對臺政策可能動向》 政策報告

提要

壹、中共「十九大」後對臺政策的政治作為

一、「十九大」工作報告對臺政策的涵義

- 對臺政策部分僅占 800 多字

「十九大」工作報告共 3 萬多字，對臺政策部份僅 837 字；分別出現在一、過去五年的成就，堅持「一個中國」原則和「九二共識」；三、新時代中國特色社會主義思想和基本方略，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；十一、堅持「一國兩制」，推進祖國統一；以及最後結論的「實現推進現代化建設、完成祖國統一、維護世界和平與促進共同發展三大歷史任務」。

- 硬的沒更硬，軟的有更軟

報告前後出現八次「和平」、四次「九二共識」與四次「統一」。第一段與第二段所談「堅持一中的九二共識」主要是講給大陸人自己聽；第三段「體現一中的九二共識」講給國民黨聽；第四段「承認九二共識的歷史事實」講給民進黨聽。

二、中共對蔡總統的善意回應

- 「十九大」後中共對臺官員對臺政策講話趨緩

中共對臺各層級官員對臺政策講話，與「十九大」之前比較，語調都柔和不少，少有批判而有期盼，與習近平「十九大」政策報告明顯契合。

- 和平發展是主軸，降低緊張與強硬的氣氛

中國國臺辦主任張志軍 10 月 28 日在「兩岸關係 30 年回顧與展望」研討會上的講話談「和平統一」，四度強調「和平發展」。政協主席俞正聲 11 月 6 日出席「2017 兩岸企業家紫金山峰會」致辭，共提七次「和平」，四次「統一」。

- **強調尊重臺灣民心制度**

中共官員異口同聲強調：「理解臺灣同胞因特殊歷史遭遇和不同社會環境而形成的特殊心態，尊重臺灣現有的社會制度和臺灣同胞的生活方式」。

- **對民進黨政府重述積極期盼的話語**

中共官員重述對民進黨政府所說的「承認『九二共識』的歷史事實」，以及「兩岸關係才能撥雲見日、重回正軌」與「我們與臺灣各黨派交往的態度是開放的、標準是一致的」等積極期盼的話語。

三、未來中共對臺的政治作為

- **採「武壓、外緊、內鬆」策略**

「十九大」後兩岸氣氛有所緩和，並不代表民、共間馬上能撥雲見日，兩岸恢復交流協商的過程定是緩慢且謹慎。判未來中共對臺策略將係「武壓、外緊、內鬆」，意即「武統論」受到壓抑，但對臺軍事整備將持續凸顯；對臺灣的國際空間加緊打壓，然兩岸接觸交流則會鬆動。

- **對臺灣國際空間採「一個中國原則國際化」策略**

中共對臺灣的國際打壓，方法為「一個中國原則國際化」，目的在於圍堵臺灣的所有國際出路，只留下一條「北京道路」可走，其具體方式隨環境、時間與對象而不同。

- **兩岸交流從學者及智庫逐步做起**

在不公開與大張旗鼓的條件下，判中共會先從綠營學者與智庫的交流先做起，再逐步開放陸委會與海基會中低階官員常態性訪陸。

貳、中共「十九大」後對臺灣外交空間的可能作為分析：從「十九大」工作報告出發

一、「十九大」工作報告：沒有太多意外下的「軟中帶硬」

- **回顧性居多**

習近平在整份報告中「回顧性居多」，回顧過去中國大陸堅持「一個中國」原則和「九二共識」，推動兩岸關係和平發

展，強化兩岸經濟文化交流合作，也實現兩岸領導人歷史性會晤等過去的政策與成果。

- **未來性較少**

習近平對於兩岸關係未來的看法與觀點基本上是稟持過去的立場與態度，提出兩岸關係要在堅持「一國兩制」下推進「祖國統一」。同時在「必須」堅持「一個中國」原則及「九二共識」下，推動兩岸關係和平發展，深化兩岸經濟合作和文化往來，除此之外，並沒有提出特別新的看法與觀點。此外，習仍舊提「兩岸同胞」應該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。而在解決臺灣問題上習也認為必須繼續堅持「和平統一、一國兩制」方針。對於臺灣民眾，亦持續過去「兩岸一家人」的論述。

- **態度上較硬**

習近平雖對兩岸關係持過去一直以來的立場，但在此次「十九大」政治報告上，對於臺獨的立場除了重申過去的態度外，更加上「六個任何」的強硬態度表述，這顯示出習對兩岸關係主動權牢牢掌握的信心，以強硬態度回應臺灣內部的「臺獨」勢力。

二、對臺灣未來國際空間的預判：兩岸關係競爭的本質未變

- **國際官方性質組織依然無法參與**

在具高度敏感性的國際官方性質的國際組織上，臺灣要參與這類具國家主權性質的國際組織本就有很高的難度。尤其中國大陸在「十九大」政治報告中提出反對臺灣「臺獨」分裂活動，具主權國家性質的國際組織，臺灣參與的難度將持續增高。再加上，中國大陸政經實力不斷上揚，更有能力封殺臺灣參與這類國際組織。

- **沒有「九二共識」下的國際非政府組織參與愈收愈緊**

對於臺灣最有可能參與，最不具敏感性的國際非政府組織，中共會透過漸進的緊縮方式，讓臺灣在國際非政府組織的參與空間上產生壓迫感，希望迫使民進黨政府回到「一中原則」上。而此現象事實上業已發生，包括世界衛生大會、國際刑

警組織、國際民航組織，我從去（2016）年至今年都無法再參與。

- **沒有「九二共識」下臺灣邦交國可能進一步減少**

邦交國對臺灣來說是最具敏感性的外交議題，由於兩岸在「九二共識」沒有交集，也讓中共在臺灣邦交國上加大力度施壓，例如，與臺灣具有一百多年邦誼的巴拿馬最終仍選擇與中共建交，並和臺灣終止外交關係，此情形判將持續。我國在中南美洲的薩爾瓦多、尼加拉瓜，以及歐洲唯一邦交國教廷，都將可能會成為中共對臺施壓的籌碼。

三、我國因應作為

- **在兩岸關係採取主動性，而非被動回應**

我政府應該主度拋出議題，建立與對岸的新共識，緩解對岸政治壓力。

- **持續尋求大國支持**

包括與美國、日本、印度的合作與對話，我應充分利用這些國家與中國大陸的戰略矛盾，為臺灣找尋國際空間。

- **區域實質參與，在人道、人文與人和三方面展現臺灣的貢獻**

我國在相關科技與文化上具有一定軟實力，協助解決區域共同面臨的非政治性的人道、人文與人和問題，產生實質參與效果，拓展非官方的國際參與戰略空間。

- **強化雙邊實質合作**

我應強化與個別國家進行旅遊、經貿、文化及社會之雙邊實質合作。

參、「十九大」後中共對臺經濟政策可能作為

一、「十九大」與「十八大」政治報告的內涵轉變

- **加強「反獨」力道**

從「三個任何」到「六個任何」；有堅定的意志、充分的信心、足夠的能力挫敗任何形式的「臺獨」分裂圖謀。

- **呈現促統自信**

統一不但是客觀趨勢，也是主觀願望；強調「一中原則」是兩岸關係發展的基礎，避談促統過程的可能形式。

- **偏重供給側政策措施**

強調對臺灣人民推動國民待遇化，分享中國大陸經濟成果；不提臺灣國際空間需求的問題。

二、中國大陸經濟政策及經濟發展

- **全面深化改革的意志將強力落實**

「十九大」確立習近平在黨內領導權威，其全面深化改革的意志將強力落實。最值得注意係經濟增長觀念的轉變，習將更注重增長品質，而非以往的增長速度。在小康社會即將達標之際，習在報告中重申進一步削減過剩產能、去槓桿的必要性以及市場經濟與國企改革的重要性，深化供給側結構性改革將是貫穿大陸經濟持續轉型的主線。

- **強調生態文明建設的重要性**

習在「十八大」政治報告中首次提出生態文明，「十九大」報告明確指出要「加快生態文明體制改革，建設美麗中國」，設立國有自然資源資產管理和自然生態監管機構，這顯示中共正漸趨重視環境污染的問題，未來將產業發展重心逐漸轉移向低污染產業。

- **促進本土化創新將成為重要優先發展項目**

中共將國家創新能力視為長期繁榮穩定的重要組成部分，「十九大」報告對 2015 年提出的「中國製造 2025」倡議給予大力支持，並計劃通過利多政策來提高工業產能。諸多戰略板塊將受惠於政府支持，包括先進 IT、機器人、航空航太、新能源汽車、新材料和醫療器械等。

- **兩岸產業互動形式係國際產業的一環**

兩岸產業關係建立在全球產業架構中，現今所謂「紅色供應鏈」，所要與之競爭的對象是全球廠商，並非只有臺灣企業。過去中國大陸大量興起各式最終產品的組裝產業，形成舉世矚目之「世界工廠」，向其供應其中原材料與零組件的企業是國際性的，也許在 ICT 產業中臺灣的角色較為顯著，看上去是兩岸產業的垂直分工，其實亦為臺灣與全球產業競爭後的結果。

- **中國大陸金融部門將側重健全金融監管體系**

「十九大」後，中國大陸金融部門重點係健全金融監管體系，金融改革的頂層設計是讓金融充分為實體經濟服務，而其底線思維是確保不發生系統性金融風險。新設立的「國務院金融穩定發展委員會」，已確定由副總理負責協調原有的「一行三會」，加強金融監管機構彼此之間的協調統籌。因此，過去大手筆耗擲外匯從事併購的行為將轉為謹慎行事，陸資來臺強勢併購之風也將隨之削弱。

三、中共對臺經濟政策及可能產生的影響

- **惠臺政策由需求轉向供給，政策工具是提供國民待遇**

「十九大」報告提及：「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，實現互利互惠，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。」然早在民進黨執政時的「十七大」報告中已有類似說法，惟現在是「分享大陸發展的機遇」的供給側思維，中共惠臺政策由需求側轉向供給側，政策工具是提供國民待遇。

- **臺灣應成為人民幣境外中心**

目前可行作法係擴大臺灣成為人民幣境外中心，讓臺商可在臺灣發行企業債，在臺籌募人民幣資金，投資大陸並繁榮臺灣資本市場。兩岸貿易以人民幣結算，政府增加人民幣外匯儲備，外匯儲備協助人民幣國際化。亦可結合我政府新南向政策，若臺灣及東南亞能採人民幣外貿結算，將創造許多新的貿易機會，新南向政策藉人民幣而水到渠成。

四、臺灣的戰略調整

- **從「保持距離、以策安全」朝「不入虎穴、焉得虎子」調整**
臺灣目前的優勢是自由、民主的進步精神，兩岸關係要準備由「九二共識」的「憲法一中」，規劃轉軌到「民主（臺灣）一中（中華人民共和國）」，自己掌握主導，最終用自由民主同化專政威權。

- 在中共「兩個一百年」擴展到臺灣的「新兩個一百年」
建立臺灣的兩個一百年目標：（1）第一個 100 年：到 2078 年大陸經濟改革開放 100 年之際，基本實現自由、民主的政治改革。（2）第二個 100 年：到 2112 年習近平掌政 100 年、辛亥革命成功 200 年，建成富強、民主且受世界尊敬的和諧美麗的國家。

肆、「十九大」後中共對臺政策作為預判：軍事層面

一、中共「十九大」對臺政策對中共武力運用的影響

- 現階段中共仍以國家治理及經濟發展為主
中共高層目前在兩岸問題上，以「和平統一」為主要路線，這是服膺其對國家目標的追求；意味著中共雖不會讓「統一」問題無限期拖延，但現階段仍以國家治理和經濟發展為主，將盡量避免在臺灣海峽捲入大規模軍事衝突。
- 中共「二十大」前對臺軍事原則
儘管在大陸媒體與網路中甚囂塵上的「武統臺灣」與中共中央看法不符，惟「十九大」後中共對臺可能採取的手段，「硬的一手」會愈來愈多，其中包括武力的「展示性」與「威脅性」使用。其政策原則主要係：（1）打造框架；（2）闡明條件；（3）晾在一旁；（4）個案反應；（5）抑制臺獨。

二、「十九大」後武力在中共對臺政策中之角色

- 抑制「臺獨」並強化主動性
當臺灣有任何被中共「認知」為推動法理「臺獨」、甚至隱性「臺獨」舉動，使其須採取相應的行動時，「武力展示」會被視為比外交報復更具彈性的手段；因其在爭議事件發生後很快付諸行動，又可視後續發展決定是否逐漸升高。且中共進行「個案反應」時，將一改以往「踩紅線才報復」的方式，轉變成「踩紅線前就主動對付」，逐漸減少臺灣可用的籌碼與手段。
- 作為「強制外交」後盾

「二十大」前，中共可能對臺灣遂行「強制外交」的時機，包括：（1）臺美間出現聯手抑制中共的情形，則不論由誰主動，中共都可能先動手對臺灣施壓，甚至進行強制外交；（2）美國片面採取若干被中共認為是違反「一中原則」的行動；（3）涉及實際領土主權的爭議。

- **以戰備演練確保對臺作戰優勢**

在臺灣已成為中共最主要假想敵的情況下，共軍隨時都備有攻臺作戰計畫，並透過常態性、計畫性的演練，讓相關單位提升戰技、熟悉任務內容與戰場環境，並對各重要環節進行驗證與修訂，確保對臺作戰優勢。

三、我國因應作為

- **重新審視兩岸機艦遭遇標準作業程序**

中共海空軍第一線人員在與對手機艦遭遇時，不時會出現過激行為。一旦發生類似情形，我方第一線海空軍與海巡人員該如何因應，相關預案與 SOP 均有必要重新、全面的審視與修訂。

- **建立緊急溝通管道**

若中共機艦在臺灣周邊發生意外，人員或船艦在臺灣附近海域漂流，中共飛機以搜救為名，逕行進入我防空識別區內空域；或中共船艦朝我鄰接區海域、甚至海峽中線以東鄰接區海域航行時，我方該如何應處，在官方溝通管道不暢通的情況下，惟有建立緊急溝通管道，方能避免雙方都不樂見的衝突。

- **預先規劃重大爭議處理辦法**

鑒於中共恐常態化派遣機艦，對我進行「武力展示」或「武力威脅」，致使兩岸軍方及海上執法單位短兵相接之可能隨之增加，我方應就可能產生之突發事件，包括中共海空軍第一線人員在與我機艦遭遇時出現過激行為、中共因機艦在臺周邊發生意外，故以搜救為名派遣飛機逕行進入我防空識別區內，以及中共刻意製造漁事糾紛，並動用軍艦級海警船，結合漁船及民兵對我施壓等事項，預先擬定因應措施及 SOP。

伍、中共「十九大」後對臺作為：法律層面

一、法律成為涉臺促統及「和平迫統」的重要手段及實踐工具

- 「十九大」後中共對臺政策重心放在「解構現狀、建構未來」中共運用自身「國際影響力」及「單邊公權力」為基礎，開啟「以我為主的推進統合、由外而內的圍困臺灣、以融臺的吸納菁英」之「三步齊走」並結合「反獨」及「促統」的「統一方程式」；手段上維持「內外有別」、「官民分開」、「先經後政」的三層次區別對待；情勢上逐步轉向由中共主導的「融統」及「迫統」交互運用。
- 中共強化自身公權力所及的手段及資源促進「統一」涉臺法律的系統性、完善性、具操作性、具執行性的強化，以及鞏固「一個中國」原則為主的涉臺上位法制定及整合，成為中共立法及公權力作為涉及和涵蓋在陸臺人及進一步擴及我方管轄領域內的住民、貨物、財產的重要手段及工具。

二、法律在「反獨」上的「框限」及「促統」上的「吸納」作用

- 以「框限」為主的政治性上位法，適用對象及於我方公權力範圍與臺灣住民
中共積極思考補強涉臺法制中的上位法律，除在國際社會強化宣示及鞏固「一中」外，更以自身單邊立法的方式確立當前「統一前臺灣當局」政治與法律定位。近來制定《反分裂國家法》施行細則或《臺灣法》，以及將《國家安全法》加以釋法以適用於「臺灣同胞」的討論頻率提高，就是證明。
- 以「吸納」為主的事務性立法，執法限於大陸現有公權力範圍
中共正大規模完善及修正有關臺胞居民待遇之法律及規定。目的係提高及明確化臺灣人在大陸法律地位，手段在於廣化臺胞證功用，讓在陸臺人可憑臺胞證在大陸享受「類居民」甚至「居民」待遇。系統化整合涉臺事務性法規，構建「以臺胞證為核心的執行體系」，逐步完善在陸臺人生活、經商、就學、就業所面臨的各項法律欠缺完備、適用不明確，以及執行不力等問題。

三、中共治港經驗對涉臺法律戰的借鏡及啟示

- **中共參考對港的法政磨合經驗提早對臺發動「法律戰」**

中共提早對臺發動「法律戰」，係其對治港經驗反思及檢討後結果，希望為當前遏止「法理獨」及「心靈獨」以及未來實行「臺式一國兩制」可能出現的合法性及制度對接等問題，以法律為工具達到未雨綢繆效果。

壹、前言

綜觀此次中共「十九大」，可以清楚看出不論是代表路線方針的「報告」，或黨章修訂的意識形態，或是代表高層權力的人事部署等各項關鍵指標觀察，都可清楚看出習近平的權力集中程度，已經完全超越前兩任的中共中央總書記胡錦濤與江澤民，甚至亦超過當年的鄧小平，而直追當年的毛澤東。

評估中共「十九大」後可能的對臺政策與兩岸關係，必須同時考量到影響中共對臺政策與兩岸關係的和緩與嚴峻，主要取決於美「中」關係；兩岸政治互信、交流與實力對比；以及兩岸各自內部民意制約等三大層面因素的影響。

理解中共對臺政策必須掌握：一是戰略性路線方針（即「十九大」報告），二是重要涉臺人事佈署，三是具體的執行策略與方法。今（2017）年10月24日「十九大」閉幕，204位中央委員已經產生，25日「一中全會」也產生25位政治局委員與7位政治局常委等黨的領導人，明（2018）年2月的「二中全會」也將產生政府領導人，並在3月的中共兩會正式通過國務院、全國人大、全國政協等重要人事布局。對臺最高決策機構的中共中央對臺工作領導小組，與重要涉臺人事部署也將到位。

依目前研判習近平仍任對臺小組長，汪洋（或是韓正）可能出任政協主席兼副組長，王毅可能接國務委員並擔任秘書長，丁薛祥接中辦主任，劉結一接國（中）臺辦主任，國安部長陳文清、商務部長鍾山、尤權擔任統戰部長、軍方代表、張志軍亦可能轉任海協會長…等。吾人認為值得注意的是，不是劉結一依慣例接任臺辦主任有何重大意義，而是必須總體看待對臺小組人事布局的新意涵。中共中央對臺工作領導小組副組長若由汪洋接任，而汪洋又是美「中」全面經濟對話「中」方最高官員，汪洋如果出任可說是繼當年錢其琛擔任中央對臺小組副組長之後（後為賈慶林與俞正聲皆未有了解美國等國際經驗），對於美「中」關係最為熟悉的對臺工作領導小組副組長。

除了中央對臺小組副組長汪洋之外，若王毅接替楊潔篪擔任對臺小組秘書長，以王毅曾擔任國臺辦主任又擔任外長的獨特經歷，可說是歷任對臺小組秘書長唯一擔任過國臺辦主任的人選，相較於以往王毅對臺事務的熟悉程度與掌控程度必將遠高於歷任對臺小組秘書長。以往國務委員擔任對臺小組秘書長（如唐家璇、戴秉國、楊潔篪）大都擅長外交，較少對對臺政策有太多意見與看法，若王毅出任對臺小組秘書長，吾人認為相較於以往可能係具有發言權的秘書長。

雖然國臺辦可能的新主任劉結一的任命也值得關注，惟吾人認為以劉結一擔任常駐聯合國代表的身份層級擔任國臺辦主任，相較於當年王毅與張志軍皆以外交部副部長兼黨委書記，轉任國臺辦主任，劉結一的出線並不讓人感到意外，層級也未提升（因為駐聯合國大使的層級比不上外交部黨委書記）。惟吾人認為劉結一的最大特色係其為中共史上第一個擁有駐美（紐約）經驗四年多，且擅長聯合國等國際組織的外交官轉任國臺辦主任。相較王毅僅有駐日本經驗，張志軍僅有駐英國經驗，劉結一可說是第一個有駐美與國際組織經歷的國臺辦主任。

此外，全國臺灣研究會會長戴秉國的出任，吾人認為戴秉國不僅曾經擔任國務委員兼中共中央對臺小組秘書長，戴亦為歷任國務委員中表現最為傑出也最受中共高層倚重，更是當年美「中」安全戰略對話「中」方負責官員，在美國交遊廣闊。面對中共「十九大」後，對臺人事部署體現史上對美國最為了解的對臺工作團隊，未來美「中」互動下的對臺政策，將成為中共對臺政策的另一個重點渠道，對於此一涉臺人事布局，恐須我方高度關注與審慎因應。

貳、中共「十九大」後對臺政策的政治作為

一、「十九大」工作報告對臺政策的涵義

中共總書記習近平「十九大」工作報告有 3 萬多字，對臺政策部份只有 837 字，全文只有 837 字分別出現在：一、過去五年的成就，堅持「一個中國」原則和「九二共識」；三、新時代中國特色社會主義思想和基本方略，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；與十一、堅持「一國兩制」，推進祖國統一；以及最後一段結論的「實現推進現代化建設、完成祖國統一、維護世界和平與促進共同發展三大歷史任務」。

中共「十九大」工作報告前後出現八次「和平」、四次「九二共識」與四次「統一」。第一段與第二段所談的「堅持一中的九二共識」主要是講給大陸人自己聽的；第三段「體現一中的九二共識」是講給國民黨聽的；第四段「承認九二共識的歷史事實」是講給民進黨聽的。總體觀察為，「硬的沒更硬，軟的有更軟」。

二、中共對蔡總統的善意回應

今（2017）年 10 月 26 日蔡英文總統在「兩岸交流 30 年回顧與前瞻研討會」的兩岸政策講話，對中共「十九大」採取「正面看待」，是迄今為止民進黨政府最和善的一篇講稿。

針對蔡總統的兩岸政策講話，中共的回應已有調整語調，感受到積極的意涵，例如國臺辦發言人的即時回應說的是：「我們對與臺灣各黨派交往的態度是開放的、標準是一致的」、「承認『九二共識』的歷史事實」與「回到『九二共識』政治基礎」。

至於，10 月 28 日國臺辦主任張志軍在「兩岸關係 30 年回顧與展望」研討會上的講話，如同張本人所說的，前一晚再三斟酌與數易其稿，其內容即便還有批判民進黨，強調反「臺獨」。但相較於他過去的講話也緩和了不少，包括重申「承認『九二共識』的歷史事實」、

「理解臺灣同胞因特殊歷史遭遇和不同社會環境而形成的特殊心態，尊重臺灣現有的社會制度和臺灣同胞的生活方式」等。

11月6日政協主席俞正聲出席「2017兩岸企業家紫金山峰會」為大會致辭，是中共「十九大」之後首場兩岸重大交流活動，也是兩岸開啟交流30周年之際的一次盛會，具有重要意義。俞正聲講話重點為：「新時代的兩岸關係蘊含新的發展機遇和發展空間，也面臨一些不容忽視的挑戰，共有四項，同樣出現：只有承認『九二共識』的歷史事實，認同兩岸同屬『一個中國』，兩岸雙方才能開展對話，協商解決兩岸同胞關心的問題，兩岸關係才能撥雲見日、重回正軌。兩岸同胞是命運與共的骨肉兄弟，是血濃於水的一家人。我們始終牽掛臺灣同胞的福祉和未來發展，了解臺灣同胞因特殊歷史遭遇和不同社會環境而形成的特有心態，尊重臺灣現有的社會制度和臺灣同胞生活方式，願意率先同臺灣同胞分享大陸發展的機遇等。」

11月8日國臺辦副主任劉結一在第十四屆「湖北·武漢臺灣周」開幕式上的致辭，由於洪秀柱等眾多藍營人士坐在會場上，因此其發言要點有三：

1. 我們理解臺灣同胞因特殊歷史遭遇和不同社會環境形成的心態，尊重臺灣現有的社會制度和臺灣同胞生活方式，將以最大誠意、盡最大努力，廣泛團結兩岸同胞，共同維護臺海和平穩定，推動兩岸關係和平發展，推進祖國和平統一進程。
2. 「一個中國」原則是兩岸關係的政治基礎。體現「一個中國」原則的「九二共識」明確界定了兩岸關係的根本性質，是確保兩岸關係和平發展的關鍵。
3. 我們與臺灣各黨派交往的態度是開放的、標準是一致的。只要承認「九二共識」的歷史事實，認同兩岸同屬「一個中國」，我們都願意同其交往。

11月15日國臺辦例行記者會，記者問兩岸創造哪些條件，讓「習蔡會」變得有可能？發言人的回答：「首先，兩岸關係問題是兩岸中國人之間的問題，應該由兩岸中國人在共同的基礎上坐下來，通過平

等協商來予以解決。第二，臺灣方面如果真有打破兩岸僵局、發展兩岸關係的誠意，就應該拿出實際行動，承認『九二共識』的歷史事實，認同兩岸同屬『一個中國』，這才是問題的關鍵。」

其次，深圳衛視記者問：「『十九大』報告中提出要尊重『九二共識』的歷史事實，蔡英文在去年 520 講話中也有過類似的提法，因此島內一些輿論認為這有可能成為兩岸共識的新起點，請問發言人對此有何評論？」

發言人的回答是：「我們講的是尊重『九二共識』的歷史事實，臺灣當局領導人講的是他們認識到『九二會談』的歷史事實，兩字之差是有很大區別的。這裡面她應該說清楚，『九二會談』大家達成了什麼樣的共識，這個共識的核心意涵是什麼，所以說在這個問題上，她還應該繼續完成答卷，也就是說要明確表明尊重『九二共識』的歷史事實，認同兩岸同屬『一個中國』。」

最後，在 APEC 會議中共已對我方釋出足夠善意，APEC 會議是國際會議，中共本來就不會藉此會議凸顯臺灣議題。但仍傳遞出「中共外交部副部長等與我國部長說兩岸要多交流」與「習近平主動與宋楚瑜握手」等善意。

綜合來看，顯然中共對臺各層級官員對臺政策講話，跟「十九大」之前比較，語調都柔和不少，且有調整，少有批判而有期盼。這些話有跟習進平對上焦，包括：

1. 和平發展是主軸，降低緊張與強硬的氣氛：張志軍在談「和平統一」的那一小段話，四度強調「和平發展」。俞正聲第一項：兩岸關係和平發展與祖國和平統一：共提七次「和平」，四次「統一」。
2. 異口同聲強調：「理解臺灣同胞因特殊歷史遭遇和不同社會環境而形成的特殊心態，尊重臺灣現有的社會制度和臺灣同胞的生活方式」。

3. 同時重述對民進黨政府所說的「承認『九二共識』的歷史事實」，以及「兩岸關係才能撥雲見日、重回正軌」與「我們與臺灣各黨派交往的態度是開放的、標準是一致的」等積極期盼的話語。

三、未來中共對臺的政治作為

當然，「十九大」後兩岸氣氛有所緩和，並不代表民、共之間馬上就能撥雲見日，兩岸恢復交流協商的過程一定是緩慢且謹慎。判斷未來中共對臺策略將是「武壓、外緊、內鬆」，意即「武統論」會受到壓抑，但是對臺軍事整備將會持續凸顯；對臺灣的國際空間打壓加緊，然而兩岸的接觸交流則會鬆動。中共對臺灣的國際打壓，方法為「一個中國原則國際化」，目的在於圍堵臺灣的所有國際出路，只留下一條「北京道路」可走，其具體方式隨環境、時間與對象而不同。

所謂兩岸的接觸交流會鬆動，在不公開與大張旗鼓的條件下，判斷中共會先從綠營學者與智庫的交流先做起，逐步開放陸委會與海基會中低階官員常態性訪陸。

所謂「承認『九二共識』的歷史事實」要如何操作？國臺辦說「尊重」與「認識」差別很大，但蔡總統 1026 的講話明明說的是「尊重這樣的歷史事實，而且也概括承受兩岸已經簽署、並完成立法程序的各项協議」，至於「『九二會談』大家達成了什麼樣的共識？這個共識的核心意涵是什麼？」，意即「認同兩岸同屬『一個中國』」的問題，這在蔡總統 520 就職演說中維持現狀的四個支柱中的：「中華民國現行憲政體（含兩岸關係人民條例）」，已處理完畢。眾所周知，這個憲法與這個法律，是臺灣以中華民國來彰顯「一個中國」核心內涵的方式。

從國臺辦的口氣而言，未來一段時間中共還會糾纏於要求我政府說清楚：「『九二會談』大家達成了什麼樣的共識？這個共識的核心意涵是什麼？」但其實際的心態是邊做邊看，摸著石頭過河。畢竟習近平對過去張志軍「封殺一切、強硬到底」的作為不滿意，但要如何調整作法，國臺辦卻又難以拿捏。

筆者在「十九大」前判斷，「十九大」後會有似有若無的統一時間表，將會成為中共對臺心理戰的工具，查看「十九大」後中國涉臺智庫與學者的研討會，的確有不少人在宣揚統一時間表，但是，孫亞夫在香港卻公開否認統一時間表，說明中共涉臺專家學者們也還在捉摸習近平的對臺政策思想，他們未必能夠掌握習近平的想法。

參、中共「十九大」後對臺灣外交空間的可能作為分析：從「十九大」工作報告出發

一、前言

舉世矚目的中國共產黨第十九次全國黨代表大會終於在今（2017）年 10 月 18 日揭開序幕。此次「十九大」最受人注目的主要原因在於，此刻的中國大陸是中華人民共和國建政以來國力最強盛的時代，臺灣各界除關注習近平一方面如何規劃中國共產黨的人事布局之外，另一方面，大家也關心習近平在工作報告中對於兩岸關係的態度與未來的政策與方向。

兩岸關係自民進黨蔡英文政府上臺之後，由於採取了有別於國民黨馬英九政府執政時期的兩岸政策，因此，對於「九二共識」，蔡英文政府以 1992 年的歷史事實來回應中國大陸對於民進黨執政要求承認「一個中國」原則的壓力。雖然，蔡英文總統在就職演說中強調：「依據中華民國憲法、兩岸人民關係條例及其他相關法律，處理兩岸事務；並重申尊重 1992 年兩岸兩會的歷史事實及求同存異的共同認知，在中華民國現行憲政體制、過去 20 多年來協商和交流互動的成果、臺灣民主原則及普遍民意之既有政治基礎上，致力海峽兩岸關係維持和平穩定的現狀。」¹但仍無法滿足對岸對於「一個中國」的要求。

事實上，蔡英文總統上述闡述的「現狀說」，包含幾個關鍵元素，第一，1992 年兩岸兩會會談的歷史事實與求同存異的共同認知，這是歷史事實；第二，中華民國現行憲政體制；第三，兩岸過去 20 多年來協商和交流互動的成果；第四，臺灣民主原則及普遍民意。這些關鍵元素對蔡英文總統來說，是在民進黨既有意識形態下最大的「善意」與「讓步」。面對中國大陸壓力，蔡英文總統也在今年國慶演說當中再度表示：「我們的善意不變、承諾不變、不會走向對抗的老路，但也不會在壓力下屈服。」²

¹ 〈總統就職演說中英文全文〉，《中央社》，2016 年 5 月 20 日，<<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201605205012-1.aspx>>。

² 蕭宜君，〈蔡英文國慶演說：不會在壓力下屈服 臺灣因團結更偉大〉，《聯合新聞網》，2017 年

然而，這樣的說明與宣示並未得到中國大陸的肯定與正面回應，甚至表示這是一份未完成的答卷。如今中國共產黨第十九次全國代表大會已經結束，在兩岸持續對「一中」進行博弈下，對於未來臺灣外交空間產生何種影響是本文主要分析目的。

二、「十九大」工作報告：沒有太多意外下的「軟中帶硬」

在習近平的「十九大」工作報告中，對於臺灣的段落基本上是屬於「回顧性居多、未來性較少、態度上較硬」的格局。

「回顧性居多」：回顧過去中國大陸堅持「一個中國」原則和「九二共識」，推動兩岸關係和平發展，強化兩岸經濟文化交流合作，也實現兩岸領導人歷史性會晤等過去的政策與成果。也由於臺灣發生政黨輪替：民進黨執政，讓習近平在第一任後半段的兩岸成果上，並沒有太多進展與突破。因此，「十九大」政治報告仍是以回顧既有立場與些許成果居多。

「未來性較少」：習近平對於兩岸關係未來的看法與觀點基本上是稟持過去的立場與態度，提出兩岸關係要在堅持「一國兩制」下推進「祖國統一」。同時在「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，除此之外，並沒有提出特別新的看法與觀點。此外，習近平仍舊提出兩岸同胞應該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。而在解決臺灣問題上習近平也認為必須繼續堅持「和平統一、一國兩制」方針。對於臺灣民眾，習近平也持續以過去「兩岸一家人」的論述強調：「兩岸同胞是命運與共的骨肉兄弟，是血濃於水的一家人。秉持『兩岸一家親』理念，尊重臺灣現有的社會制度和臺灣同胞生活方式，願意率先同臺灣同胞分享大陸發展的機遇。將擴大兩岸經濟文化交流合作，實現互利互惠，逐步為臺灣民眾在大陸學習、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。同時將推動兩岸同胞共同弘揚中華文化，促進心靈契合。」

「態度上較硬」：習近平雖然對於兩岸關係秉持過去一貫立場，但在此次「十九大」工作報告上，對於「臺獨」的立場除了重申過去的態度外，更加上了「六個任何」的強硬態度表述。他表示：「中國大陸會妥善應對臺灣局勢變化，堅決反對和遏制『臺獨』分裂勢力，堅決維護國家主權和領土完整，絕不容忍國家分裂的歷史悲劇重演。一切分裂祖國的活動都必將遭到全體中國人堅決反對。有堅定的意志、充分的信心、足夠的能力挫敗任何形式的『臺獨』分裂圖謀。絕不允許任何人、任何組織、任何政黨、在任何時候、以任何形式、把任何一塊中國領土從中國分裂出去。」，這「六個任何」當然顯示出習近平對兩岸關係主動權牢牢掌握的信心。也因此，以強硬態度來回應臺灣內部的「臺獨」勢力，尤其是民進黨執政下的臺灣。

三、對臺灣未來國際空間的預判：兩岸關係競爭的本質未變

馬英九政府時期是臺灣與中國大陸關係最好階段，雙方展開從民間到官方密切交流，同時也達成許多經貿合作與事務性協議簽署。然而，即使雙方關係大幅改善、交流日益密切，但在這期間兩岸關係的本質並未有根本性的改變。臺灣仍發生許多共諜案，中國大陸並沒有因為兩岸關係和緩而減輕對臺灣的統戰與諜報工作，雙方仍處於高度不信任狀態。甚至馬英九總統卸任後，參加馬來西亞一個民間學術會議，其頭銜與演講題目都仍受到中國大陸干擾，這充分顯示出兩岸雙方不管任何政黨執政，競爭本質並未改變。因此，民進黨執政之後，這種競爭的態勢非但不會有任何改變，甚至在民進黨政府不承認「九二共識」下，更加檯面化。也因此，面對臺灣未來國際空間，恐無法樂觀以對。

（一）國際官方性質組織依然無法參與

在具高度敏感性的國際官方性質的國際組織上，臺灣要參與這類具國家主權性質的國際組織，在可預見的未來，中國大陸仍舊反對之下，我國要參與仍有很高的難度。尤其中國大陸在「十九大」工作報告中提出反對臺灣「臺獨」分裂活動，具主權國家性質的國際組織，臺灣參與的難度將會持續不斷

增高。再加上，中國大陸政經實力不斷上揚，其更有能力封殺臺灣參與這類國際組織，我國應該要有心理上之準備。

(二) 沒有「九二共識」下的國際非政府組織參與愈收愈緊

在雙方競爭性互動關係中，由於民進黨政府不願意屈服對岸「九二共識」的政治壓力，因此，可以預見中國大陸勢必會全方位的在國際空間參與上對民進黨政府施壓。稟此，對於臺灣最有可能參與，最不具敏感性的國際非政府組織，中國大陸會透過漸進的緊縮方式，讓臺灣在國際非政府組織的參與空間上產生壓迫感，希望迫使民進黨政府回到「一中原則」上來。而此現象事實上也已經發生，包括世界衛生大會、國際刑警組織、國際民航組織，我國從去（2016）年至今年都無法再參與，可以預見只要蔡英文政府不在「九二共識」上讓步，這種壓力將會愈來愈強。

(三) 沒有「九二共識」下得臺灣邦交國將可能進一步縮減

邦交國對於臺灣來說是最具敏感性的外交議題。也由於雙方在「九二共識」沒有交集，也將讓中國大陸在臺灣邦交國上加大力度，對臺灣實施「震撼教育」，例如，與臺灣具有一百多年邦誼的巴拿馬最終還是選擇與中國大陸建交和臺灣終止外交關係。這樣的情形將會持續下去，接下來，我國在中南美洲的薩爾瓦多、尼加拉瓜以及歐洲唯一邦交國教廷，都將可能會成為中國大陸對臺灣施壓的可能籌碼。我國必須要有心理上之準備。

四、結論

一直以來，中國大陸對臺政策的戰術手段，一向採取「可收可放」策略與方式，在國際空間參與方面也是如此。也就是雖然在國民黨執政時期，承認「九二共識」與中國大陸關係改善，臺灣因此得以參加部分國際非政府組織，但這樣的參加是立基於中國大陸「同意」的前提下之參加，同時這樣的「同意」是一年一次的「同意」，而非永久

性的「同意」。因此，中國大陸隨時可以根據實際狀況做出「不同意」的決定。

於是，面對一個不願意承認「九二共識」的民進黨政府，中國大陸勢必透過她的「同意權」，希望壓迫民進黨政府承認「一中原則」。然而，在我國政府拒絕讓步下，可以預見未來中國大陸會逐漸加大壓縮臺灣國際空間參與的力道與壓力。我國政府必須在心理上與作法上有所認知與準備。

面對這樣的處境，本文認為我國應該有以下幾項因應作為：首先，在兩岸關係採取主動性，而非被動回應。政府應該主動拋出議題，建立與對岸的新共識，來緩解對岸政治壓力。其次，持續尋求大國的支持，包括與美國、日本、印度的合作與對話，充分利用這些國家與中國大陸的戰略矛盾，為臺灣找尋國際空間。第三、區域實質參與，在人道、人文與人和三方面展現臺灣的貢獻。我國在相關科技與文化上具有一定軟實力，協助解決區域共同面臨的非政治性的人道、人文與人和問題，產生實質參與效果，拓展非官方的國際參與戰略空間。第四、強化雙邊實質合作，與個別國家進行旅遊、經貿、文化以及社會之合作。

肆、「十九大」後中共對臺經濟政策可能作為

一、「十九大」與「十八大」工作報告的內涵轉變

「十九大」與「十八大」工作報告的起草小組長均為習近平，兩份報告放在一起審視可以觀察習近平對臺政策基本思路，以及因為時空環境變化所形成政策轉變痕跡。根據兩份報告中的對臺政策篇幅不長，字數分別為 529 及 695 個字，但在篇幅及行文風格的變化中，我們可以歸出如下三項轉變：

1. **加強反獨力道**：從「三個任何」到「六個任何」；有堅定的意志、充分的信心、足夠的能力挫敗任何形式的臺獨分裂圖謀。
2. **呈現促統自信**：統一不但是客觀趨勢，也是主觀願望；強調「一中原則」是兩岸關係發展的基礎，避談促統過程的可能形式。
3. **偏重供給側政策措施**：強調對臺灣人民推動國民待遇化，分享大陸經濟成果；不提臺灣國際空間需求的問題。

二、中國大陸經濟政策及經濟發展對臺灣的衝擊

「十九大」確立了習近平在黨內的領導權威，未來可以更多地關注經濟議程而不是政治角力，其全面深化改革的意志將強力落實。最值得注意的應屬經濟增長觀念的轉變，習近平將更加注重增長的品質，而不是以往的增長速度。在小康社會即將達標之際，習近平在報告中重申進一步削減過剩產能、去槓桿的必要性，以及市場經濟與國企改革的重要性，深化供給側結構性改革將是貫穿大陸經濟持續轉型的主線。

要突出習與江、胡的差異，重點就是強調生態文明建設的重要性及習在這方面的貢獻。習在「十八大」政治報告中首次提出生態文明，是關係人民福祉及民族未來的長遠大計，必須樹立生態文明理念，把生態文明建設放在突出地位。習在過去五年，對內推動京津冀一體化及雄安新區規劃，將地區環保與節能績效列入施政考核；對外與國際接軌，積極配合國際上節能減碳及環保公約。「十九大」報告明確指

出要「加快生態文明體制改革，建設美麗中國」，設立國有自然資源資產管理和自然生態監管機構，這顯示大陸正漸趨重視環境污染的問題，未來將產業發展重心逐漸轉移向低污染產業。（將來有些原料或建材的國際價格會因大陸不當去產能而漲價）

促進本土化創新將成為重要優先發展項目，中共將國家創新能力視為長期繁榮穩定的重要組成部分。「十九大」報告對 2015 年提出的「中國製造 2025」倡議給予了大力支持，並計畫通過利多政策來提高工業產能。諸多戰略板塊將受惠於政府支持，包括先進 IT、機器人、航空航太、新能源汽車、新材料和醫療器械等。綜觀兩岸重點產業的發展項目幾乎大部分項目都有重疊的部分，如：綠能科技（再生能源電力裝備）、生技醫藥（生物化學醫藥及高性能醫療器械）、智慧機械（高檔數控工具機和機器人）、國防產業（航空航天裝備、海洋工程裝備及高技術船舶）等，而我們所謂的亞洲矽谷即大陸所謂的創新基地。

兩岸未來規劃的新興產業如此雷同，那麼在產業發展的互動過程中會出現何種情況，是分工互補還是相互競爭？或者是某種形式的競合？兩岸產業互動形式是國際產業的一環，兩岸產業關係要看得清楚必須放在全球產業架構中才會看得清楚，當今所謂「紅色供應鏈」的興起，所要與之競爭的對象是全球的廠商，並非只有臺灣的企業。過去中國大陸大量興起各式最終產品的組裝產業，形成舉世矚目之「世界工廠」，向其供應其中原材料與零組件的企業是國際性的，也許在 ICT 產業中臺灣的角色較為顯著，看上去是兩岸產業的垂直分工，其實是臺灣與全球產業競爭後的結果，當大陸推動產業升級及進口替代的過程中，是與其全球供應鏈競爭，被替代的是包括臺灣在內的競爭力落後的廠商，有競爭力的臺灣廠商依然和大陸合作如故，這種分工合作是競爭後的結果。以供應大陸山寨手機晶片為主要業務的臺灣廠商聯發科，過去取得與大陸手機產業合作地位，其實是與世界級廠商高通競爭後的結果；威盛的「中國芯」最終不成功是與英特爾競爭失利的結果；臺積電成為大陸極度拉攏的廠商，是因其有能與三星、英特爾競爭的實力。

「十九大」後，大陸金融部門重點是健全金融監管體系，大陸金融改革的頂層設計是讓金融充分為實體經濟服務；而其底線思維是確保不發生系統性金融風險。新設立的「國務院金融穩定發展委員會」，已確定由副總理（現為馬凱，之後可能是劉鶴）負責協調原有的「一行三會」，加強金融監管機構彼此之間的協調統籌。因此，過去大手筆耗擲外匯從事併購的行為將轉為謹慎行事，過去陸資來臺強勢併購之風也將隨之削弱。

三、中共對臺經濟政策及可能產生的影響

「十九大」報告提及：「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。」其實早在民進黨執政時的「十七大」報告中已有類似的說法，只不過當時是採需求側的角度，強調「凡是對臺灣同胞有利的事情，凡是對維護臺海和平有利的事情，凡是對促進祖國和平統一有利的事情，我們都會盡最大努力做好。」現在是「分享大陸發展的機遇」的供給側思維。惠臺政策由需求側轉向供給側，政策工具是提供國民待遇。

什麼是大陸發展的機遇？我們要如何分享？大陸的構想是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，指的是在大陸境內分享。我們應該努力是境外分享。目前可行的作法是擴大臺灣成為人民幣的境外中心，讓臺商可以在臺灣發行企業債，在臺籌募人民幣資金，投資大陸並繁榮臺灣資本市場。兩岸貿易以人民幣結算，政府增加人民幣外匯儲備，外匯儲備協助人民幣國際化。

我政府大力推動新南向政策，東南亞地區是大陸在全世界為數不多的貿易逆差地區，是最適宜實現人民幣貿易結算、留住人民幣的地區。臺灣也是大陸貿易逆差區，如果臺灣和東南亞能採人民幣外貿結算，可以創造許多新的貿易機會，新南向政策藉人民幣而水到渠成。

四、臺灣的戰略調整

1990 年代，臺灣判斷中國大陸會因改革而分裂，進而崩潰。因此採取「戒急用忍」的大陸政策，錯失經略大陸之寶貴時機。判斷錯誤的關鍵在於不了解文革經驗對大陸上下怕亂維穩的強烈需求。30 年後，中國大陸已近完成小康社會的目標，全力謀劃「從 2020 年到 2035 年，基本實現社會主義現代化；從 2035 年到本世紀中葉，建成富強民主文明和諧美麗的社會主義現代化強國」的中華民族偉大復興夢想實現。個人覺得，短中期內中國大陸將以集中權力，排除既得利益的攔阻，持續維持一定幅度的經濟增長，但內部壓制言論自由、統一思想的情況不會鬆懈。也許盛極而衰、甚至崩潰的局面會在復興之後來到。秉此信念，政府發展前景應有如下的認知與準備：

(一) 從「保持距離、以策安全」朝「不入虎穴、焉得虎子」漸進調整

在中國大陸全球影響力日趨強大之際，國防、外交等策略迴旋空間日趨狹小，被統是一條不歸路。我們當然要儘量拖延不統的時間，如果中國大陸崩潰的時間比預期快，「臺灣獨立」自然水到渠成。目前不承認「九二共識」、推動柔性「臺獨」，應是我們拉高被統談判的籌碼，避免利多出盡、魚死網破的局面。

臺灣目前的優勢是自由、民主的進步精神，兩岸關係要準備由「九二共識」的「憲法一中」，規劃轉軌到「民主（臺灣）一中（中華人民共和國）」，自己掌握主導權，最終用自由民主同化專政威權。

(二) 在中共「兩個一百年」擴展到臺灣的「新兩個一百年」

在上述認知的前提下，在中共提出的「兩個一百年」基礎上，建立臺灣的兩個一百年的目標：

1. 第一個 100 年：到 2078 年大陸經濟改革開放 100 年之際，基本實現自由、民主的政治改革。

- 2. 第二個 100 年：**到 2112 年習近平掌政 100 年、辛亥革命成功 200 年，建成富強、民主且受世界尊敬的和諧美麗的國家。

伍、「十九大」後中共對臺政策作為預判：

軍事層面

一、前言

中共高層目前在兩岸問題上，是以「和平統一」為主要路線，這是服膺其對國家目標的追求；意味著中共雖不會讓「統一」問題無限期拖延，但現階段仍以國家治理和經濟發展為主，會盡量避免在周邊、特別是在臺灣海峽捲入大規模的軍事衝突，除非臺灣追求法理「臺獨」。

二、「十九大」後中共對臺政策對中共武力運用的影響

在「和平統一」路線的指導下，預判在 2022 年「二十大」前，中共對臺政策原則，應為：

- (一) **打造框架**：透過與美國和其他區域重要國家協調的方式，限縮我方在統獨問題上的決策空間與國際活動空間。
- (二) **闡明條件**：講明要與大陸改善關係的前提與條件，以及與大陸合作所能獲得的和平紅利。
- (三) **晾在一旁**：若我政府不願在大陸設定的前提與條件下與大陸改善關係，則中共高層也不會著急，就把臺灣晾在一旁，因為「時間站在大陸那邊」。
- (四) **個案反應**：期間內臺灣若有任何被中共「認知」為推動法理「臺獨」、甚至隱性「臺獨」的舉動，中共會視個案的情形採取相應的行動，包括「與我邦交國建交」、軍事上的「武力展示」，甚至「強制外交」。
- (五) **抑制「臺獨」**：除追求兩岸民間的「融合發展」外，也要在外交、軍事乃至經濟方面維持足夠壓力，以宣示立場並「說服」臺灣民眾相信，若追求法理「臺獨」將付出何等代價。

儘管在大陸媒體與網路中甚囂塵上的「武統臺灣」與中共中央看法不符，但「十九大」後中共對臺可能採取的手段中，「硬的一手」預判會愈來愈多，其中包括武力的「展示性」與「威脅性」使用。

三、「十九大」後武力在中共對臺政策中所擔負的任務

依循前述中共對臺政策，則武力在中共「十九大」後、「二十大」前所擔負的任務，主要是藉武力來宣示立場、或維持壓力以收抑制「臺獨」之效，和在必要時支援「強制外交」。此外，為防範不時之需，並替抑制「臺獨」提供實質的武力基礎，共軍隨時都備有對臺作戰計畫，也會依照這個計畫執行相關的戰備演練。

(一) 抑制「臺獨」與宣示立場

在去(2016)年5月20日臺灣政黨再輪替後，武力的「展示性」與「威脅性」使用，格外被中共高層視為抑制「臺獨」的重要手段。而且中共決策者認為，在執行「以武抑獨」時，不必太擔心會讓臺灣民眾對大陸有負面觀感。據信，中共涉臺系統甚至決策高層，對杜克大學與政大在前年的《臺灣民意與國家安全問卷調查》結果感到印象深刻。該調查指出，在「大陸不會打、美國不會救」的情況下，「臺獨」支持率約60%；在「大陸不打、美國會救」的情況下，支持率約80%；但在「大陸會打、美國會來救」的情況下，支持率剩下40%左右；當情況變成「大陸會打、美國不救」，則「臺獨」支持率更劇減到僅剩下14%。

中共學者也引用《聯合報》去年3月的民調指出，臺灣30歲以下年輕世代主張獨立者，願付失去邦交國、戰爭或被經濟封鎖的代價，來換「臺獨」的比率都低於三成。這可能讓中共高層和涉臺系統認為，臺灣青年對法理「臺獨」的後果有清醒的認知，不願意為「臺獨」而危及自身利益。

此外，當臺灣有任何被中共「認知」為推動法理「臺獨」、甚至隱性「臺獨」的舉動，使中共必須採取相應的行動時，「武力展示」可能會被視為比外交報復更具彈性的手段；因為不論是「武力展示」

或「武力威脅」，都有可能在爭議事件發生後很快的付諸行動，又可視後續發展決定是否逐漸升高。

值得注意的是，在中共進行「個案反應」時，將一改以往「踩紅線才報復」的方式，轉變成「踩紅線前就主動對付」，逐漸減少臺灣可用的籌碼與手段。

在手段部分，除共軍已多次實施的軍機「遠海長航」、軍機環臺飛行、刻意公布的演習消息，與航艦戰鬥群通過臺灣海峽及穿越第一島鏈等，預判在 2022 年中共「二十大」前，還可能採取下列行動：

1. 派遣「055 級」驅逐艦穿越臺灣海峽前往南海，或經宮古海峽和巴士海峽前往臺灣東部太平洋水域。由於該型驅逐艦攜帶射程約 1500 公里的「長劍-10」巡弋飛彈，和射程約 500 公里的「鷹擊-18」反艦飛彈，能夠在臺灣本島岸置反艦飛彈的射程外，對臺灣東部與北部重要目標發動攻擊；因此前述調遣和訓練行動只要搭配媒體操作，就能造成壓力。
2. 航艦戰鬥群穿越第一島鏈前往臺灣東部太平洋，特別是沖之鳥礁水域執行作戰演習。在航艦戰鬥群執行是項演訓時，還可能納編「055 級」驅逐艦，甚至與空軍或海軍航空兵的長程轟炸機、電偵機等聯合演習。中共也可能派艦載的殲 15 戰鬥機，自航艦上起飛，再沿臺灣東部的防空識別區邊緣飛行。
3. 當中共空軍空中加油能力提升後，也可能派陸基戰鬥機沿臺灣防空識別區邊緣執行飛行任務。
4. 派遣無人機深入臺灣防空識別區，甚至進入某些臺灣控制、但缺乏足夠防空能力的外離島周邊 12 海里空域。在日本於 2012 年 9 月 11 日宣布將釣魚臺「國有化」後，中共曾派遣無人機執行過類似任務，中共也可能先行派遣無人機，前往海峽中線以東的空域低空飛行。
5. 以軍機、甚至軍機編隊進入臺灣防空識別區界線內緣飛行，迫使我方軍機頻繁地緊急升空，但會盡量避免朝臺灣本島的方向前進。

值得注意的是，中共海警船艦的大型化（最大超過一萬噸）和軍艦化（配備 76 公厘艦砲），且能起降無人機，使中共海警逐漸具備對臺灣進行態度宣示或武力展示的能力。例如今年 5 月 18 日，中共海警船就在釣魚臺周邊 12 海里範圍內施放無人機，迫使日本出動 F-15 戰機及 E-2C 預警機因應。

（二）強制外交

「強制外交」是「國家或由國家組成的聯盟，以威脅使用武力或對武力的展示性使用作為主要手段，來說服對手國家或聯盟停止或消除某些已開始的行為，或使對手採取某些原本無意採取、卻是強制方希望的行動」。自中共建政以來，已多次在涉及領土主權的爭議中運用「強制外交」，包括釣魚臺「國有化」爭議和 1995 年至 1996 年的臺海飛彈危機。

研判在「二十大」前，中共可能對臺灣遂行「強制外交」的時機，包括：

1. 美臺間出現聯手抑制中共的情形，則不論由誰主動，中共都可能先動手對臺灣施壓，甚至進行強制外交。
2. 美國片面採取若干被中共認為是違反「一中原則」的行動，例如美臺軍艦實現常態性的互訪等。
3. 涉及實際領土主權的爭議，例如我方在南海或釣魚臺主權上做出限縮。

在手段部分，除前述「藉武力宣示立場、抑制『臺獨』」所提及的所有手段，還要注意當涉及海洋與島嶼主權爭議時，中共可能結合漁船（其中包含海上民兵）、海上民兵，與海警等在第一線施壓，共軍在後待命支援的模式。中共海軍不僅與海警和海上民兵進行過聯合演習，也實際在去年 8 月出動大批海警船，伴護兩百至三百艘中共漁船，前往釣魚臺周邊海域對日本施壓。

（三）戰備演練

在臺灣已經成為中共最主要假想敵的情況下，共軍隨時都備有攻臺作戰計畫，並透過常態性、計畫性的演練，讓相關單位提升戰技、熟悉任務內容與戰場環境，並對各重要環節進行驗證與修訂，確保對臺作戰優勢。

共軍在執行演練時，也會透過調整部分演習任務與內容，或刻意釋放的片段訊息等方式，支援前述「抑制『臺獨』與宣示立場」和「強制外交」。

四、臺灣該注意事項

鑒於中共對「武力展示」或「武力威脅」的運用將常態化，強度也可能提升，使兩岸軍方與海上執法單位短兵相接的可能性增加，我方須認真考慮下列事項：

- (一) 中共海空軍第一線人員在與對手機艦遭遇時，不時會出現過激行為。一旦發生類似情形，我方第一線海空軍與海巡人員該如何因應？相關預案與 SOP 均有必要重新、全面的審視與修訂。
- (二) 若中共機艦在臺灣周邊發生意外，人員或船艦在臺灣附近海域漂流，中共飛機以搜救為名，逕行進入我防空識別區內空域；或中共船艦朝我鄰接區海域、甚至海峽中線以東鄰接區海域航行時，我方該如何應處？在官方溝通管道不暢通的情況下，如何避免引發雙方都不樂見的衝突。
- (三) 當兩岸發生重大爭議時，中共可能刻意製造漁事糾紛、或運用突發事件，然後動用其軍艦級海警船，結合漁船與民兵對臺施壓。由於我海巡船艦在噸位與武裝上與中共大型海警船相去甚遠，又不便輕易動用軍艦支援，很容易陷入進退維谷的處境。

尤其值得注意的是，中共很可能試圖利用看似與兩岸議題無直接關聯的突發事件，主動運用「強制外交」，要求我方在與此突發事件無關、卻是兩岸爭執的議題上做出讓步。

陸、中共「十九大」後對臺作為：法律層面

一、法律成為涉臺促統及「和平迫統」的重要手段及實踐工具

「十九大」後大陸對臺政策路線及工作重心將置於「解構現狀、建構未來」，讓統一成為明確化及可操作化的「現在進行式」。

- (一) 在思路上，正式拋開臺灣內部政局變化、政黨消長及社情民意對大陸涉臺作為及目標的牽絆。運用自身的「國際影響力」及「單邊公權力」為基礎，開啟「以我為主的推進統合、由外而內的圍困臺灣、以融臺的吸納菁英」之「三步齊走」且結合「反獨」及「促統」的「統一方程式」。
- (二) 在手段上，仍維持兩岸彼此及涉外互動「內外有別」、政策訴求及對象「官民分開」、融合節奏及效果「先經後政」的三個層次的區別。
- (三) 在情勢上，產生前述轉折的宏觀驅動力在於，對岸透過總結兩岸交流三十年來對統一模式及路徑的思辯，以及分析兩岸形勢的變化之後，對解決「臺灣問題」的思考，已從上個世紀的雙方對等「互統」，扁、馬時期至今的「和統」，逐步轉向由大陸主導的「融統」及「迫統」的交互運用。這其實是為了因應臺灣內部從「緩統」、「不統」到「反統」的民意轉變及走向。

執此，中共在兩岸官方溝通中斷及雙方缺乏政治互信的情況下，除了防止我政府出現任何傾獨之言行外，更將強化以自己公權力所及的手段及資源促進統一。因此，涉臺法律的系統性、完善性、具操作性、具執行性的強化，以及以鞏固「一個中國」原則為主的涉臺上位法制的制定及整合，便自然成為對岸的立法及公權力作為涉及和涵蓋在陸臺人及進一步擴及我方管轄領域內的住民、貨物、財產的重要手段及工具。

二、法律在「反獨」上的「框限」及「促統」上的「吸納」作用

中共除了側重於在政治上對臺灣加大壓力，亦正強化在法律上對自身法制的檢視與整合。其目的在於對臺宣示政治原則時，亦同步完

善自身上位法的頂層設計以及整合內部散見於各領域及各層級的涉臺法規。

(一) 「框限」為主的政治性上位法：立法意旨及適用對象及於我方公權力範圍和臺灣住民

事實上，早在 2014 年 12 月 23 日，中共「十八屆四中全會」所審議通過《關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》內的「依法保障一國兩制實踐和推進祖國統一」的章節，即已提出「運用法治方式鞏固和深化兩岸關係和平發展，完善涉臺法律法規，依法規範和保障兩岸人民關係、推進兩岸交流合作。運用法律手段捍衛一個中國原則、反對臺獨，增進維護一個中國框架的共同認知，推進祖國和平統一。」民進黨重行執政後，由於採取較為軟性的作為，藉由「中華民國是臺灣」的論述將「臺獨現狀化」、又透過「去華化」的作為將「現狀臺獨化」。所以，對岸更積極思考補強涉臺法制中的上位法律，除了在國際社會強化宣示及鞏固「一中」以外，更思考以自己單邊立法的方式確立當前「統一前臺灣當局」政治與法律的定位。近來制定《反分裂國家法》的施行細則或《臺灣法》，以及將《國家安全法》加以釋法以適用於「臺灣同胞」的討論頻率提高，就是明證。

由此觀之，中共完善大陸對臺法制頂層設計的考量因素有三：(1) 為未來兩岸商討政治問題鋪墊大陸方面的基礎。(2) 由大陸單方面界定當前臺澎金馬及其附屬島和部分南海諸島仍處於臺灣當局的內外部管轄權範圍內的法律性質及意涵，為其單邊公權力作為提供合法性。(3) 針對中共認定我執政黨企圖以「兩國論」之視角，在臺灣內部透過立法或行政命令的各項「臺獨內政化」措施及作為，加以定性。換言之，在施行細則或釋法過程中設置條文適用之原則、範圍及執行機制，以在未來為否定我方立法及規範的合法性，預做準備。近來，甚至聽聞大陸有關港澳法、涉臺法律、兩岸互涉法制研究之重要研究單位及學者專家，開始著手思考研究中華民國政府於臺灣光復初期所實行之「行政長官公署」制度，尤其是相關法規以及當時中央與臺灣省實踐法政對接之歷程及經驗。此一發展頗值得我方關注。

(二) 「吸納」為主的事務性立法：立法及執法限於對岸現有之公權力範圍

首先，對岸正大規模完善及修正有關臺胞居民待遇的法律及規定。其目的是提高及明確化臺灣人在大陸法律地位。其手段在於廣化臺胞證的功用，從臺灣民眾赴陸的旅行證件，擴展為臺灣人在大陸唯一的合法身份證明及法律證件，進而讓在陸臺人可憑臺胞證在大陸享受「類居民」甚至「居民」的待遇與權利。其次是系統化及整合涉臺的事務性法規。目前相關涉臺法律規定中，多為「依……之規定」、「參照……規定」，而這些參照適用的規定常未制定，加上配套的法規及制度亦不完備，導致在施行過程中出現窒礙難行的狀況，尤其是在陸臺人投資權益保障相關的法規及制度。因此，對岸決策思維與實踐已從建立「以身份證為基準的立法體系」為核心，轉化為構建「以臺胞證為核心的執行體系」為重心，逐步完善在陸臺人生活、經商、就學、就業所面臨的各項法律欠缺完備、適用不明確，以及執行不力等問題。

前述思考及作為的短期目標是（1）先行適用於在陸臺人，其目的是（i）視施行狀況再進行修法調整；（ii）系統性的累積各地人民法院適用涉臺法律的判例，未來可依據判例為判準來適用於在臺灣居住的「同胞」。中期目標則是（2）等待過去兩岸兩會協議所拉動之「兩岸互涉法制」恢復制度化的充實，以及重新具有廣化深化功能後，再進行兩岸各領域法規的對接。長期而言，則（3）在兩岸進入協商統一或大陸遂行「和平迫統」時，較能預先因應兩岸法律及管轄權競合和扞格的情況。即便對岸給予臺灣較港澳更優的「一國兩制」版本，亦可藉由已具備較完整體系的兩岸互涉法制體系及司法判例，以及兩岸同屬大陸法系之法律實體的相通性，來避免出現近來對岸欲對香港遂行「全面管制權」時，缺少足以規避民意「干擾」又具備充分正當性的直接立法工具及法律適用之途徑及手段的情況。

三、大陸治港經驗對涉臺法律戰的借鏡及啟示

對岸在收回香港主權之初，確實以「港人治港、高度自治」為對港政策主軸，但隨著港人對「政改」及真普選的堅持及爭取，加上陸

港民間社會及營商競合的矛盾加劇，催生港獨等本土派勢力。中共在港人反基本法 23 條立法「七一大遊行」後，已下定決心逐步強化對港的控制，但在欲形塑及貫徹「全面管治權」的過程中，體認到陸港兩地法律制度及法律體系的差異，讓對岸至今無法直接將中央立法適用於香港及澳門。由於「一國兩制」賦予特區成為一個有別於大陸地區的「個別法律領域」（distinct legal territory），是故香港境外的法律必須透過經由境內立法部門的自行立法及造法，才能「轉化」為香港境內的法律。故經過摸索後，中共目前採取以大陸全國人大解釋香港基本法，或將大陸法規納入為基本法之附件的形式（近日通過的《國旗法》納為基本法附件三即為實例），做為香港特區政府的施政作為，以及香港各級法院審理司法案件時，樹立行政命令與作為及法官判準與心證的來源及依據。但即便如此，仍有備多力分、事倍功半之慨（近來「一地兩檢」爭議即為顯例）。

是故，對岸提早對臺發動「法律戰」，其實是對其治港經驗反思及檢討後的結果，希望為當前遏止「法理獨」及「心靈獨」以及未來實行「臺式一國兩制」可能出現的合法性及制度對接等問題，以法律為工具來達到未雨綢繆、防範未然的效果。未來，對岸是否思考將負有落實大陸國安法的「義務」及「責任」的適用範圍，從該法所規定的「公民」，擴大解釋為適用於臺灣「居民」、「同胞」，並與卡式臺胞證的使用以及臺灣民眾在大陸的處遇掛勾，大陸對港的法政磨合經驗，將對前述政策的審酌及考量，產生相當程度的參考作用。

四、大陸主導之兩岸法律相關交流平臺的分工及強化

對岸目前共有兩個與涉臺法律與兩岸法學交流相關的組織：2011 年成立的「海峽兩岸關係法學研究會」（海研會），以及 2015 年成立的「中華司法研究會」（司研會）。兩個團體均為大陸典型「以官領學」的「政府主導型非政府組織」（GONGO）。海研會由司法部主導成立，由原任司法部長張福森出任首位會長。該會至今舉辦過六屆年度性的「兩岸法學論壇」，匯集兩岸的法、檢、辯、學等四大法律領域的人士。該會是大陸全國性涉臺法學與法律實務研究的平臺，一方面負責涉臺法制工作與法律研究的整合，二方面該會亦成為

培養及籌組兩岸事務性與政治性協商與談判的法律隊伍與智囊的平臺。

後者則是由大陸最高人民法院所主導，會長為最高人民法院院長周強，副會長之一是北京大學港澳臺法律研究中心主任饒戈平教授。該會主要結合兩岸四地的法律界人士，推動進行四地司法及法律制度繼受及實踐的異同比較與分析。該會已召開過兩次年會及兩次「中華司法研究高峰論壇」，參與者以負責審判的法官及法學界人士居多。該會主要目的是追求四地法律體系的化異趨同及融合對接，形成現代意義上「中華法系」。事實上，在兩岸方面，該會藉由對臺交流熟悉我方法學界與法實務界人士，並開展兩岸互涉法制及未來涉臺法律頂層設計的研究。換言之，就是藉由兩岸法制的先期磨合，為對岸的和平統一目標創造有利且穩定的法律環境。在港澳方面，該會則藉由香港及澳門終審法院院長的加入，成為宣示中央對港澳法制及法治政策的平臺。

值得關注的是，（1）兩會可能為因應「新時代」大陸涉臺工作的需求而出現分工：「海研會」傾向為完善涉臺事務性立法，促進兩岸經濟社會融合，而提供實務性及技術性的立法見解。相對地，「司研會」較關注兩岸四地宏觀的法制對接及磨合，以及由大陸主導的中華法系的頂層設計，提供理論性及比較性的分析及理據。（2）後者的研討動向是否朝向以中華法系的論述來主導兩岸互涉法制的發展，進一步吸納臺灣的法規及法律實踐？甚或以大陸與香港及澳門在法制上交鋒及磨合的經驗，來垂範未來兩岸統合進程中法制對接的穩定過渡，確保大陸可控的局面？值得關注。此外，（3）「司研會」吸納較多大陸國際法學者及涉港澳法學者，顯示大陸將國際公法及陸港法律對接經驗，視為今後處理兩岸關係反獨及促統之所需。換言之，對岸涉港澳臺法學界、對岸國際法學界，以及港澳法學界將形成相互奧援的關係，以共同促進大陸對臺工作目標的遂行。

柒、結語

本研究認為在明（2018）年 3 月後，中共中央對臺工作領導小組、國臺辦與海協會等涉臺機構重要人事部署將逐步完成。在人事部署完成後，中共將積極推動新形勢下的對臺政策。評估中共「十九大」後的對臺政策吾人認為：

第一，就習近平的人格特質而言，以習近平對內大力反貪，打破世代交替的慣例與推動解放軍大力變革，對外倡導全球化，高舉「人類命運共同體」，並大力推動「一帶一路」與美「中」新型國際關係，可以預期習近平的對臺政策不太可能維持以往「以不變應萬變」的戰略與策略。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。相較於中共歷任領導人，習近平不僅曾在福建工作 17 年，更是鄧小平後罕見的政治強人。吾人認為，習近平相較以往領導人更是高舉民族主義實現「中國夢」的大旗，未來在對臺政策上，恐加大「一中反獨」的底線思維（透過外交打壓、戰機航母繞臺施壓、中斷協商、緊縮交流）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、臺灣居民在大陸準國民待遇）的策略作為，以體現「兩岸一家親」，形成命運共同體，期望讓統一水到渠成。

第二，兩岸關係的和緩與嚴峻取決於美「中」關係、兩岸互信與兩岸各自內部民意制約三大因素。觀察習近平自 2012 年上臺以來，到此次「十九大」，習近平總共發表 19 次有關涉臺談話，在習近平主政下，臺灣必須務實面對一個對於臺灣一貫強調的自由、民主、人權、主流民意或是西方的普世價值沒有任何好感與認可的習近平。但對於臺灣政府與民眾普遍接受不高，所謂的中華民族偉大復興的「中國夢」卻有無比堅持的習近平，與中國大陸內部日益高漲的民族主義。當民主多元的臺灣面對民族主義高漲的中國大陸，我方究竟應該如何審慎因應可謂重中之重。

第三，中共正式對蔡英文總統定性與定調才會改變兩岸關係是否趨向「和緩」或「嚴峻」。在北京強調臺北政府尚未完成「答卷」的階段，中共對臺政策不僅聽其言更會觀其行。目前北京對臺灣新政府尚未「定性」與「定調」，不僅中共領導人、涉臺官員、主要官媒，皆尚未公開點名批判蔡英文總統。是以，在聽其言觀其行階段，未來除了蔡英文總統外，我方總統府、行政院、民進黨…等涉及兩岸關係的一言一行，都將成為北京觀察的重點。值得關注的是，在兩岸關係無法透過雙邊協商對話之際，中共未來必然會加大單邊立法與作為，並強調依法治國，透過兩岸關係變成一國關係的法制化作為。未來兩岸關係一旦發生重大變化，從最強硬的「以武反獨」到「以武促談」與「以武促統」都不能排除。此外，在軟的更軟給予臺灣青年創業與就業協助、給予臺商與臺灣民眾在中國大陸享有國民待遇等做法，積極強化兩岸經濟與社會的融合，建立「兩岸命運共同體」，實現「兩岸一家親」，共圓「中國夢」等自是中共「十九大」後對臺政策。

第四，對中共而言，2018 年係臺灣「九合一」的選舉年，也是北京觀察臺灣 2020 年大選政治版塊的重要關鍵指標。面對臺灣的「九合一」選舉與朝野政黨選舉競爭的逐步白熱化，北京在對臺政策上，必然高度關注：未來臺灣內部如有涉及兩岸關係定位的修憲、公民投票、國民黨與泛藍勢力是否一蹶不振、蔡總統是否發表具有「兩國論」意涵的重要談話、乃至臺灣與美、日針對中國威脅建立實質準軍事同盟、或是重大意外事件引爆兩岸關係尖銳對立…等皆是北京高度關注，就北京而言，上述重大事件恐將引爆兩岸關係緊張。

吾人認為自從 2016 年臺灣政黨輪替後，兩岸關係最具隱憂乃是，民進黨政府與共產黨在欠缺良好溝通管道與基本互信的情況下，當一方所釋放的善意，經常在對方的等待與疑慮中不斷的流逝與無法積累（一方的善意只有在對方也能善意回應下，才能夠加碼釋放，形成正循環）；但一方意圖對內交代的言語與作為，卻因雙方欠缺事前溝通與諒解，自然被對方視為惡意與挑釁，這種明察對方敵意之秋毫，卻不見善意之輿薪，是以形成當前之兩岸關係自然不會讓人感到意外。

當蔡總統至少還有兩年半到七年半的執政期間（連任），而習近平至少有五年到十年（如果中共「二十大」不退），面對未來兩岸關係，兩岸領導當局都亟需思索，在以往既有溝通管道中止，究竟該如何重新啟動或建立新的對話管道？因為兩岸執政當局不論是要積極尋求新的共識、諒解；或是只在消極因應一旦有意外因素爆發，可以避免誤判、進行危機管控與亡羊補牢，若沒有良好的溝通管道與對話機制，都難以發揮應有功能。

兩岸關係的和平發展一方面取決於兩岸領導階層的理念與高層的互信，當前只有兩岸雙方領導人都有新思維、新作為，才能產生新的互動模式。另一方面更繫諸於兩岸人民的相互認知與理解，只有兩岸人民沒有對立與仇恨，兩岸關係和平發展方有可能。兩岸高層或許對政治可以有歧見，但兩岸人民卻不應有仇恨，任何旨在製造雙方人民對立與仇恨的言行都不應當被鼓勵。面對兩岸的挑戰與機遇究竟是應該盡一己之力抓住任何的機會之窗，形塑一個可能的良性互動；抑或坐等對方善意而等待果陀，一再錯失良機徒呼奈何。不同的思維道路選擇，也會決定兩岸關係不同的前景。

【亞太政策報告系列】

No. 106001 習近平軍改對共軍作戰模式之影響

No. 106002 中國大陸「一帶一路」戰略對臺灣之機遇及挑戰

No. 106003 川普政府時期臺美經濟合作策略評析

No. 106004 中共「十九大」政改思路及作為展望

No. 106005 共軍裁軍對中共「十九大」前社會穩定之影響

No. 106006 共軍作戰能力與準備之研析

No. 106007 北韓第六次核試爆後的朝鮮半島情勢觀察

No. 106008 川普亞洲行對區域經貿關係之影響
