政策報告
Policy Paper

《No. 108005》

2019 年中共對臺工作重點

The Major Points of CCP's Taiwan Policy in 2019

亞太和平研究基金會
Foundation on Asia-Pacific Peace Studies

《No. 108005》

2019 年中共對臺工作重點
The Major Points of CCP's Taiwan Policy in 2019

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）
張百達　臺灣世代教育基金會副執行長
游智偉　中央警察大學公共安全系助理教授
林穎佑　中正大學戰略與國際事務研究所助理教授
連雋偉　旺報兩岸暨要聞組副總編輯
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 108 年 7 月

序

中共總書記習近平於「告臺灣同胞書」40 周年紀念會提出之「習五條」已成中共對臺政策倡議文件，隨臺灣將於明（2020）年舉行總統大選，中共或提出更多「操之在己」之對臺措施，並同步加大對臺施壓力度，判今（2019）年臺海形勢或更加複雜。鑑此，本會特以「2019 年中共對臺工作重點」為專，邀請對此有深入研究的學者專家共同研討，嗣後撰寫政策報告，供各界人士之參考。

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，並邀請臺灣世代教育基金會副執行長張百達、中央警察大學公共安全系助理教授游智偉、中正大學戰略與國際事務研究所助理教授林穎佑、旺報兩岸暨要聞組副總編輯連雋偉及國政基金會高級助理研究員盧宸緯，分別就「中共總體對臺政策走向」、「中共壓縮我空間重點作為及我因應之道」、「中共對我軍事打壓戰略舉措及我因應之道」、「中共推動兩岸城市交流具體作法及我因應之道」及「近期中共強化青年交流之創新策略與我方因應建議」子項議題，舉行座談與報告撰述，冀有助於國人對當前中共對臺政策之瞭解。

亞太和平研究基金會 謹誌

中華民國 108 年 7 月

目　錄

提要.....VI

壹、 前言.....1

貳、 中共總體對臺政策走向.....3

參、 中共壓縮我國際空間作為及我因應之道.....9

肆、 中共對我軍事打壓戰略舉措及我因應之道.....15

伍、 中共推動兩岸城市交流具體作法及我因應之道.....21

陸、 近期中共強化青年交流之創新策略與我方因應建議..27

柒、 結語.....33

【亞太政策報告系列】.....37

《2019 年中共對臺工作重點》

政策報告

提要

壹、 中共總體對臺政策走向

一、 中共對臺工作延續及深化

- **「習五條」係中共對臺政策指標**

  中共國家主席習近平於今（2019）年 1 月 2 日《告臺灣同胞書》40 周年紀念會上提出之 5 項主張（習五條）成為中共對臺政策指標。

- **挺進兩岸深水區，醞釀推動兩岸政治協商**

  中共除持續堅持「一中原則」及「統一目標」，隨習近平年初提出探索「兩制臺灣方案」，顯示北京當局對於推進兩岸政治協商談判，以及完成兩岸政治統合目標，展現更為積極之態度及企圖。即便當前兩岸官方關係中斷，然上述相關議題，均已列為今年中共舉辦之各種兩岸關係研討活動重要議題，顯示中共採單方主動作為，營造兩岸將邁入政治對話協商之氛圍及條件。

- **以「和平統一」為先，推進深化兩岸融合發展**

  深化兩岸經濟、社會及文化基礎關係係習近平上任以來持續推動之對臺工作，除去（2018）年中共單方面提出「31 項對臺措施」，以及各省市地方相應提出之系列方案外，從「三中一青」到「一代一線」，持續成為中共推動深化厚實兩岸關係下層結構，發展建構兩岸社會有機連帶之重點工作。

- **不放棄對臺動武，持續強化對臺軍事準備**

  中共迄今始終不願承諾「放棄對臺動武」立場，擔心一旦作出承諾，兩岸和平統一將變得遙遙無期，判今年中共機艦在南海、東海及「繞臺行動」將持續乃至進一步升級，除做為共軍部隊例行演訓外，更藉此保持對臺壓力。

- **積極關注美「中」戰略競爭下之臺美互動**

  川普上臺以來，美國民主及共和兩黨對「中」態度漸趨一致，復以蔡政府與美國國安高層維持良好互動關係，加上美國國會屢次提出或通過相關友臺法案，故提升臺美官方互動層級、軍事交流（軍售），以及應對臺灣國際空間所遭受到之威脅與挑戰等臺美互動中共皆高度關注。

二、 中共持續關注我總統大選發展

- **是否對我總統大選保持中立立場尚待觀察**

  中共國臺辦發言人雖多次公開表明中共「不介入」臺灣選舉之立場，惟臺灣社會各界仍須嚴肅看待。

- **各候選人選舉期間兩岸論述係中共關注焦點**

  從現在到明年大選期間，各陣營總統候選人之兩岸政策主張，包括應對美「中」貿易戰等相關議題之立場及態度，將成中共關注重點。

貳、 中共壓縮我國際空間作為及我因應之道

一、 中共壓縮我國際空間重點作為

- **削弱臺灣或中華民國存在事實**

  中共壓縮我國際空間之策略目的係在國際社會消滅臺灣或中華民國存在事實，政策操作重點或致力於國際社會消滅中華民國或臺灣之相關符號、降低我官方、非官方參與國際組織之空間及機會，同時壓縮我國與其他國家之雙邊往來。

- **以中國大陸龐大市場為籌碼壓縮我國際空間**

  去（2018）年開始，中共以其龐大市場為籌碼，要求跨國企業不得將臺灣列入「國家」或「國籍」等欄位，此經驗增加中共繼續採取類似策略之可能性。

- **依美「中」關係變化調整對我邦交國策略作為**

  隨美「中」貿易戰升級、臺美關係逐步升溫，去年迄今美國一再關切我邦交國因中共因素而與我斷交情況，除於去年 9 月召回駐多米尼加、薩爾瓦多與巴拿馬三國大使外，亦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及馬紹爾群

島官員等作為，或促使中共加大對我邦交國施壓，以展現不對美國屈服之訊號。

- **中共關注我與非邦交國之外交地位議題**

  中共對我與非邦交國之互動將焦點放在我國外館之地理位置、名稱等反映我外交地位之指標議題、我與地主國之互動是否涉及政治或安全議題，另雙方高層官員互訪亦為中共施壓重點。

二、 我因應之道

- **強化與國際組織之正式及非正式聯繫**

  我可在已參與之政府間國際組織中，強化與這些組織秘書處之聯繫，例如在兩岸實力相對差距較小經貿領域中，強化與世界貿易組織秘書處之非正式聯繫。

- **強化與傳統盟邦合作**

  美「中」關係之惡化雖有助改善臺美關係，惟亦增加臺灣被牽連或背叛之可能性，據此我或可強化與傳統盟邦，包括美國及日本之互動合作，以提昇我在美「中」博弈過程中之重要性，同時透過盟邦市民社會及國會系統瞭解盟邦可能動向及底線。

- **透過知識社群之國際合作在國際舞臺發聲**

  學者專家間之跨國知識社群有助國際社會凝聚共識，更有助影響各國政府，我國邦交國面臨之風險多屬跨國威脅（transnational threats），而此類議題之處理除需國際社會合作、大量資金挹注外，更需要防災及減災技術，以及以「防災、減災與抗災」為核心之社區營造能力及經驗，而我處理颱風、地震之救災經驗係相當有力之資產。

- **以可持續發展目標及人類安全為核心打造臺灣參與國際社會策略**

  可持續發展目標及人類安全概念為聯合國體系下之國際組織近年投入最多的議題，同時亦為歐美國家最關注核心議題之一，我在環境、社群、政治及健康等議題具相當優勢，藉此明顯區隔我與中共之性質差異，強化與各國社會互動聯繫，

並透過知識社群、國際非政府組織、各國區域社群與政府間國際組織之互動深度及廣度。

參、 中共對我軍事打壓戰略舉措及我因應之道

一、 中共對我軍事打壓戰略舉措

- **中共持續海空軍演訓或增加我空軍妥善率壓力**

  當前中共空軍戰略任務自傳統國土防空轉聚焦以編隊攻擊為主之遠海長航演訓，同時結合海上艦船活動，以海空監偵方式刺探我國防安全能量。隨中共空軍演訓任務轉型，我空軍起飛出勤次數增加，恐增加我空軍飛行員輪替及軍機妥善率之壓力。

- **共軍對臺輿論戰更加精準化**

  隨軍改後共軍整合情報人員及資訊人員至戰略支援部隊，以及去（2018）年臺灣「九合一」地方選舉時操作輿論戰手法日趨純熟，共軍或延續過去散播轟六飛經玉山影像之手法，結合實際軍事行動及合成影像並大量宣傳，依受眾不同年齡職業進行目標市場化之數位輿論戰。

二、 我因應之道

- **建立臺美日韓跨區通報機制以應處共軍海空軍演訓壓力**

  今年下半年開始，中共將展開一連串包括朱日和軍演、81 建軍、93 閱兵及香山論壇等例行軍事活動，我宜密切注意中共對美國亞太戰略之相關作為，並建立臺美日韓跨區通報機制，共同應處共軍海空軍演訓壓力。

- **以公私協力面對不實訊息**

  在面對不實訊息攻擊時，單憑政府力量絕對不夠，除應用資訊技術先進行初步分析篩選外，結合民間力量以公私協力之聯合作戰來面對不實訊息，或是可思考精進之方向。尤以在軍事上，若能與民間軍事專家合作，以專業角度對訊息不合理之處做出指正，亦能有效導正視聽。

肆、 中共推動兩岸城市交流具體作法及我因應之道

一、 中共推動兩岸城市交流具體方向

- **具明確政治前提**

  中共國臺辦發言人多次明確回應：「在對兩岸關係性質、兩岸城市交流性質有正確認知基礎上，我們歡迎臺灣更多縣市參與兩岸城市交流合作」，此表明中共推動兩岸城市交流並非毫無條件，實具政治前提。

- **不能只經不政**

  中共認為只談城市交流、經貿交流，有將「九二共識」空心化傾向，必須把「九二共識」核心意涵係「大陸和臺灣同屬一個中國」界定清楚，即不能只經不政。

二、 中共推動兩岸城市交流具體作法

- **由雙城市交流向多城論壇發展**

  除既有之單向城市交流，例如上海與臺北雙城論壇，高雄與深圳論壇、南投縣與杭州、新竹縣與大陸有「海峽兩岸張學良紀念館合作聯盟」；苗栗縣與襄陽、武漢交流密切，新北市與南京有合作關係外，今年不排除發展「多城論壇」，即兩岸地方交流朝臺灣幾個風土相似之縣市整合，再與中國大陸沿海某一縣市舉行城市交流。

- **大規模推動基層社會治理交流**

  2016 年臺北市里長聯誼會總會長勤榮輝率團拜會中共國臺辦主任張志軍，並號召史上最大臺北市里長百人團共 133 位里長訪上海，廈門市一度有 66 名臺灣人擔任社區主任助理，福州市平潭縣更聘請數名臺灣村里長擔任當地村委會執行主任，今年中共仍將大規摸邀請藍營縣市村里長訪陸，以社區營造名義交流，惟冠上基層治理之兩制方案交流。

- **依照省市特色融合惠臺措施**

  在中國大陸省市依中共國臺辦「對臺 31 條」，發布自己省市特色惠臺基礎上，今年將透過惠臺方式來對接臺灣縣市，如中國大陸農業大省對接雲林，透過農業惠臺措施，邀請農民到中國大陸參訪。

- **推進「新四通」**

「習五條」中，習近平指出：「率先實現金、馬與福建沿海地區通水、通電、通氣、通橋，努力把福建建成臺胞臺企登陸的第一家園。」，中共將逐步推出金夏通電、通氣方案，通電方案或年底前推出，此雖屬中央主管範圍，惟中共可透過拋出議題，讓我政府承受壓力。

- **藍綠有別**

  兩岸城市交流「藍綠有別」之灰色地帶逐漸消失，雖民進黨籍臺南市長黃偉哲，效法韓國瑜喊出「政治零分，經濟一百分」，並仿效桃園市長鄭文燦成立臺商回流小組，惟此模糊空間漸消失，須有政治表態。

三、 我因應之道

- **善用總統大選前過度期預擬政策**

  考量政治氛圍與大選慣例，自今年中到明年初總統大選前，兩岸交流勢必趨緩，我政府有充分時間擬定未來兩岸政策。

- **對城市交流畫出紅線**

  目前兩岸城市交流主要在於臺灣城市赴中國大陸行銷農漁產品、觀光及招商引資，欲推動上述三種交流，勢必無法繞過我政府權責，例如招商引資必須經過經濟部投審會、縣市首長赴陸需經聯審會等，故相關權責機關可依職責針對交流活動劃出政策底線。

- **跳脫無感交流框架**

  目前兩岸城市交流對一般民眾而言，仍屬無感交流，因採購與陸客等一條龍式惠臺方式，無法反映近年來兩岸各自經濟社會發展最新成果，特別係兩岸在網路、電子商務、服務業轉型升級等方向，才係城市交流應積極拓展之路。

伍、 近期中共強化青年交流之創新策略與我方因應建議

一、 中共強化青年交流之策略

- **細分臺青背景擴大接觸面**

  近年中共積極讓更多臺青實際擁有「中國大陸經驗」，故聚焦於臺青群體不同背景或特質，並據此開展「量身打造」之措施或活動，以擴展對臺青群體觸及面。

- **提升臺青「有感」度**

  「習五條」後，中共「對臺31條措施」及各項臺青相關政策之落實，皆強調必須讓臺青「有感」，如「參與感」、「獲得感」、「融入感」、「榮譽感」、「幸福感」等，具體政策如「在地化同等待遇」擴大推動及落實，考量臺青在陸生活及發展友善環境，加強賦予臺青如「五一勞動獎章」、「三八紅旗手」、「五四青年獎章」等各類榮譽稱號等，以拉近臺青對中國大陸及中共之認同。

- **鎖定臺青專業人才赴陸「發揮所長」**

  相較過去籠統之「與臺青分享機遇」、「更好的發展機會」論述，「習五條」後，中共論述聚焦於「讓臺青發揮所長」，即將「赴陸」與「專業/專長能獲得發揮與發展」相連結，並確實提供具專業發展性質之職缺及機會，吸引專業臺青人才。

- **與臺灣制度接軌，消彌臺青移動及接軌障礙**

  中共對臺青年工作強調單向推動與臺灣專業認可制度接軌，以消彌臺青移動及接軌障礙，例如，在專業技術人員方面部分地區推動「執業資格互認」；在教師方面將大學臺師在臺學術成果納入工作評價體系，採認臺師在臺大學任職年資，具臺灣教師資格證者可於當地學前教育或國民教育階段任教等；另符合條件之臺籍醫師，可透過認定方式獲得中國大陸醫師資格，亦可依規定在陸申請註冊短期行醫。

- **推動具「積極性差別待遇」之臺青專屬措施**

  中共對臺灣青年政策，除落實「在地化同等待遇」外，亦推動「積極性差別待遇」之臺青專屬措施，如規範每年需提供給臺灣青年之實習及就業機會數量、每年編列臺青工作專款、提供臺生中考加分或優惠待遇、提供臺生獎學金與助學金、各式創業減免或優惠措施等。

- **促臺青深入中國大陸鄉村及基層，深化臺青與在地連結**

  近年中共在人才渴求度高之二、三線城市與中西部，推出大量招攬臺青機會，並加強招攬臺青進入基層社區服務，企圖

建立臺青與中國大陸在地社會脈絡深度連結，期影響臺青對中國大陸之認同。

二、 我因應之道

- **推動吸引青年留臺或回流之積極措施**

  我政府宜確實理解臺青赴陸動機，以吸引臺青留下或回流之積極措施，代替意識型態警示，實質改善我國就業及發展環境、暢通青年在臺生涯發展機會，厚植吸引青年人才實質能量，以因應中共吸引臺青赴陸及人才外流。

- **政府宜以開放態度展現我對民主制度之優勢及自信**

  政府宜鬆綁近期對臺青赴陸之限縮及警示，以開放態度確實展現我方優勢及自信，進而影響青年產生正向感受。

- **建立赴陸臺青大數據資料庫以掌握趨勢**

  政府除統計赴陸臺生人數外，宜建立赴陸臺青大數據資料庫，包括臺青赴陸就業、創業、實習及交流相關人數統計，甚或臺青赴陸動機、面臨困境、平均在陸時間、在陸發展時間、在陸分布情狀等現況及趨勢分析，以助相關對策之開展。

壹、 前言

今年不僅是 2020 年臺灣大選及美國大選前夕重要關鍵年，也是五四運動 100 周年，中華人民共和國建政 70 周年，西藏抗暴日（Tibetan Uprising Day）60 周年，美「中」建交 40 周年，美國訂定《臺灣關係法》40 周年，中共發表告臺灣同胞書 40 周年，六四天安門事件 30 周年，澳門主權移交 20 周年，1999 年李前總統發表特殊兩國論 20 年，也是臺灣太陽花與香港雨傘運動 5 周年。日前香港更爆發史上最大抗議示威的反送「中」大遊行。

這些諸多變數讓 2019 年的兩岸關係充滿諸多的挑戰與風險，特別是不論 2020 年年初臺灣大選與年底美國大選之選舉結果如何，面對北京 2021 年中共建黨百年高舉第一個「中國夢」的到來；乃至 2022 年中共「二十大」的召開，習近平可望再度連任所賦予獨特的歷史使命（在對臺政策方面）。是以，不論臺灣 2020 年大選結果如何，未來臺灣的執政者都必須務實審慎面對外在美「中」大國博弈，兩岸新型挑戰與臺灣內部朝野互動，這三大因素挑戰。因此，面臨內、外環境諸多變化的嚴厲挑戰中，正確解讀中共對臺政策與未來兩岸關係可能變化，自有其必要性。

中共對臺政策的和緩與嚴峻有一部分也取決於美「中」關係。習近平在「習五條」也強調，「我們不承諾放棄使用武力，保留採取一切必要措施的選項，針對的是外部勢力干涉和極少數臺獨分裂分子及其分裂活動」，「臺灣問題是『中國』的內政，事關『中國』核心利益和『中國』人民民族感情，不容任何外來干涉」，習的講法主要就是針對美國。一般認為，未來美「中」關係至少在習近平提出強軍強國夢的 2035 年前，面對『中國』崛起與對美國威脅日益加大，未來美「中」總體關係仍然將是對抗多於合作。伴隨著美「中」雙方關係的變化，也使得美「中」關係中的臺灣議題可能將日益凸顯。如果兩岸欠缺政治互信，臺北無法從北京得到應有的回應，面對北京軟硬兩手都加大，單邊作為的對臺新策略，自然促使臺北更加尋求美國與日本等大國關係的強化，但臺美關係與臺日關係的強化，則必然引起北京更大的疑慮與對臺進行報復，這讓兩岸關係也面臨到更多的風險與

挑戰。因此，面對外在美「中」的可能變局，與中共對臺兩手抓（對我政府硬與對我民間軟），我方也必須精準全面總體的評估我國家利益。事實上我國家利益評估與計算乃是對親美日等所獲取的利益的加總，扣除來自北京的侵蝕傷害，兩者加減所獲得的淨利益，換言之我方除了積極爭取美日所獲取的利益外，也必須精準評估北京可能對我國家利益所造成的傷害。

面對 2019 年中共對臺政策對我的諸多挑戰與變數，如何有效因應北京對臺攻勢，並防範兩岸關係進一步惡化。特別是在外在美「中」大國博弈不確定因素與兩岸各自內部諸多因素（中國大陸的民族主義高漲，與臺灣的民主選舉考量）變化制約下，兩岸雙方如何避免誤判與做好必要危機管控，乃為關心臺海和平有志之士亟需務實面對與思索的重要課題。面對 2020 年臺灣大選的可能結果，不論是民進黨蔡英文總統連任或是國民黨乃至其他候選人當選，在中共高舉「習五條」做為新時期的對臺政策指導方針下，臺灣不論選舉的結果如何，也都必須面對中共對臺政策上不同的嚴厲挑戰。

貳、 中共總體對臺政策走向

一、前言

中共總體對臺政策或戰略目標，有其相當的一貫性與延續性，經常以中央層級會議決議文件或領導人重要講話來展現。此外，其對臺政策作為，也隨著不同歷史發展階段或因應各種內外客觀情勢的變化，而有戰術層次的調整或精進，或謂之「與時俱進」。

因此，針對有關今（2019）年中共總體對臺政策可能走向，除既有現實發展態勢基礎外，可就中共領導人習近平今年1月2日重要談話，與其自2012年就任以來有關「習近平對臺工作重要思想」的內涵與實踐，同時應對當前中美貿易摩擦(戰)的整體戰略環境背景，以及臺灣即將面臨的明（2020）年初總統與國會大選等層面，試以綜合分析探討。

二、習近平0102對臺談話具指標意涵

中共領導人習近平在今年1月2號《告臺灣同胞書》40周年紀念會上發表重要講話，並提出五項主張（習五條），包括：「第一，攜手推動民族復興，實現和平統一目標。第二，探索兩制臺灣方案，豐富和平統一實踐。第三，堅持一個中國原則，維護和平統一前景。第四，深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎。第五，實現同胞心靈契合，增進和平統一認同。」

隨之於1月22日在北京召開的今年對臺工作會議上，中共對臺第二把手、中央政治局常委、全國政協主席汪洋出席會議並講話。汪強調，「要以習近平新時代中國特色社會主義思想為指導，全面貫徹黨的十九大精神和習近平總書記關於對臺工作的重要論述，全面貫徹落實習近平總書記在《告臺灣同胞書》發表40周年紀念會上的重要講話精神，堅決貫徹執行黨中央對臺工作決策部署，堅持『和平統一、一國兩制』方針，堅持一個中國原則，堅持『穩中求進』總基調，努力推動兩岸關係和平發展、推進祖國和平統一進程。」

儘管習近平0102談話中提到，「我們不承諾放棄使用武力，保留採取一切必要措施的選項，針對的是外部勢力干涉和極少數『臺獨』分裂分子及其分裂活動」，並提出「在堅持『九二共識』、反對『臺獨』的共同政治基礎上，兩岸各政黨、各界別推舉代表性人士，就兩岸關係和民族未來開展廣泛深入的民主協商，就推動兩岸關係和平發展達成制度性安排」的政治倡議，引發臺灣朝野輿論議論。

綜合整體觀察，在兩岸關係既有的現實基礎上，今年中共對臺工作或可歸納為以下幾個要點：

（一）不放棄對臺動武，持續強化對臺軍事準備。

（二）以和平統一為先，推進深化兩岸融合發展。

（三）挺進兩岸深水區，醞釀推動兩岸政治協商。

（四）應對美「中」貿易戰，防範臺海政軍情勢生變。

三、今年對臺工作的延續與深化

如前述，中共對臺政策有其長期性、一貫性與延續性等特質，並亦隨著兩岸關係發展的不同歷史階段，以及當前各種內外客觀情勢的變化，而有相對應的調整，但其總體基調與發展趨向則並未出現太大的改變。除了「習五條」條條緊扣「和平統一」這四個字外，在汪洋今年對臺工作會議提出「穩中求進」的總基調下，推動兩岸「和平統一」依然是當前北京當局對臺最高戰略目標，而「和平發展」則為其主要目標路徑，或分別展現於以下幾個層面：

在政治方面，除了持續堅持「一中原則」及「統一目標」，隨著習近平年初提出探索「一國兩制臺灣方案」，顯示北京當局對於推進兩岸政治協商談判，以及以上述「兩制方案」完成兩岸政治統合目標，展現更為積極的態度與企圖。即使當前兩岸官方關係中斷，然上述相關議題，均已逐次列為今年對岸舉辦之各種兩岸關係研討活動的重要議題，顯示北京當局意圖採取單方主動作為，以試圖營造、積累兩岸今後邁入政治對話協商談判所需之氛圍與條件。

有關兩岸政治統合或和平協議，兩岸政學界人士曾經提出許多方案或倡議（如：一國兩府、中華邦聯/聯邦、「特殊」國與國、大一中架構...），北京方面對於兩岸開啟政治談判，不論是在鄧小平、江澤民或胡錦濤時代，也都曾經展現過積極的態度。尤其，自 2008 年馬英九擔任中華民國總統的八年期間，北京方面更是希望能夠打破兩岸以往「只經不政」的局面。惟相關議題除具高度敏感性，臺灣內部缺乏民意支持，民共關係僵局未解，亦涉及亞太地緣戰略等外部因素。顯示若非具備各方條件，僅流於主觀願望期待憑藉臺灣再次出現政黨輪替，或由特定魅力型政治人物當選總統，恐仍不足以解決或處理相關議題。

在軍事方面，儘管當前對岸網路「武統」民粹聲浪確實存在，但「和平統一」顯然仍是北京當局對臺最高戰略目標，也是為爭取和平發展以實現民族復興所需之戰略機遇期。尤自鄧小平時代以來，中共雖已放棄「血洗臺灣」，並在推動兩岸關係和平發展進程中投入相當資源，但中共迄今始終不願承諾「放棄對臺動武」立場，擔心一旦作出如此承諾，兩岸和平統一將會變得遙遙無期。

隨著對岸數十年經濟發展取得的龐大物質基礎，解放軍於改革開放初期受到抑制的軍事投資，如今已獲得豐厚回報與補償。習近平上任以來相關軍改的推動，除重申中共「黨指揮槍」政治傳統，確立「軍委主席負責制」，強化聯合作戰能力，優化部隊組成結構，並提出「實戰化」演訓要求外，近年更著重發展極具針對性的兩棲立體登陸作戰投射能量以及反介入的區域拒止能力。研判今年中共機艦在南海、東海以及臺灣所關切的「繞臺行動」仍將持續乃至進一步升級（如：機艦規模與組成體系化，以強化海空聯戰能力），除作為其部隊例行演訓外，同時藉此持續對臺保持壓力，對我防務安全構成更大的威脅與挑戰。

在經社文方面，推動兩岸「融合發展」，夯實兩岸的經濟、社會與文化基礎（關係），為習近平上任以來所持續推動深化的對臺工作重點。除了去年北京當局單方片面提出「31 項對臺措施」，以及各省/市地方相應提出的其他系列方案外，從「三中一青」到「一代一

線」，將持續成為對岸推動深化厚實兩岸關係下層結構，發展建構兩岸社會有機連帶的重點工作。

此外，習近平年初「0102 談話」中提到，「要積極推進兩岸經濟合作制度化，打造兩岸共同市場，為發展增動力，為合作添活力，壯大中華民族經濟。兩岸要應通盡通，提升經貿合作暢通、基礎設施聯通、能源資源互通、行業標準共通（新四通）」等經濟合作主張。惟在當前中美貿易戰的背景下，其後續將如何推動，而臺商又將如何選擇與應對，則有待進一步觀察。

四、關注美「中」戰略競爭下的臺美互動

除了持續推動兩岸既有交流，並以「先民後官」方式嘗試推進兩岸政治深水區外，臺灣與美國之間的互動關係，特別是當美方視中共為其戰略競爭對手，提出具針對性的「印太戰略」，並將臺灣列為其戰略部署的重要一環，以上種種，顯然也已成為今年北京對臺（美）關注重點，並可能採取具針對性的反應作為。

在政治方面，川普政府上臺以來，美國民主與共和兩黨對中態度漸趨一致，復以蔡英文政府與美國國安高層維持良好的互動關係，加上美國國會屢次提出或通過相關友臺法案，提升臺美官方互動層級、軍事交流（軍售）以及應對臺灣國際空間所遭受到的威脅與挑戰等，以及包括蔡總統是否會過境華府，或受邀至美國國會發表演說等，必然會引起北京方面的關注或反對。

北京或視華府相關作為挑戰其「一中原則」，並多次發動輿論批評臺灣當局「挾洋自重」。但若實事求是而論，臺灣有何能耐「挾洋」？上述顯然「高估」臺灣能力的失真指控，並不能轉移其自身僵化對臺、遠臺政策的事實。尤其，臺灣面對來自對岸各種「心靈不契合」的政軍圍堵與威嚇作為，除被迫必須嚴肅應對外，自須積極爭取國際社會一切友我力量與支援。惟我方需要評估北京針對臺美關係不同發展階段或相關事件，究竟可能採取何種（政軍）反應作為，以及我方的應對之道。

在軍事方面，解放軍的軍事現代化，使其海空軍事投射能力大幅提升，尤以其近年來持續增加並逐步升級的機艦繞臺，或於西太平洋地區的海空軍事活動，不僅對臺灣安全防務構成更大壓力，也再次促使美方對臺灣自我防衛能力建構、軍事部署與國防資源投資的重視。

北京當局反對包括美國在內的任何第三方開展對臺軍售或提供任何技術援助，對臺美間的各種軍事互動更是持反對立場。相較於美方基於《臺灣關係法》出售防禦性裝備予臺灣，對於有關「美軍駐臺」或「美艦泊港」（我方有效統治範圍，包括離島港口）等，由於事涉中美建交的「三前提」（斷交、廢約、撤軍），其採取的反應級別可能更甚於以往。

換言之，從觀察中共過去相關行為模式，今後臺美關係不論是軍事或政治層面的升級或突破，如日前美艦例行穿越臺海，或蔡總統受邀到美國國會發表演說等，北京當局可能選擇以不同級別的軍事手段作出相對的回應。

在國際空間部分，自蔡英文政府上臺以來，北京當局不僅以政治理由單方切斷與我方既有（準）官方互動關係，錯失持續發展深化兩岸關係的重要機遇，並對臺灣爭取參與世衛大會（WHA），乃至國人個人參與相關國際組織活動等，均施予強硬打壓或干擾。

在目前兩岸官方互動僵局依舊，加上外有美「中」戰略競爭背景，以及目前臺灣執政的民進黨甫於去年底地方選舉失利，明年初又將面臨大選的情況下，北京對臺國際活動空間的緊縮，短期內看不到有鬆動的跡象或可能。目前雖不排除北京對我邦交國等採取進一步的外交緊縮，但若此刻採取相關主動攻勢作為，勢將對臺灣民心動向與目前選舉情勢造成一定的影響。

最後，在經貿產業方面，由於美「中」貿易戰，對全球產業供應鏈造成相當衝擊，臺灣及臺商均受到重大影響，必須作出相應調整，以求生存與發展。

惟此調整過程中，北京方面固然理解臺商等必須作出相應的調整，但亦同時關注臺灣政府是否選擇刻意主動配合美方制裁或圍堵中

國大陸（相關產業），或政府官員是否釋放出可能被解讀為具有敵意的言行，此將可能連帶影響其對臺相關政策作為。

五、2020 年臺灣總統及國會大選

明（2020）年 1 月 11 日，臺灣將再次舉行總統及立委選舉，其關乎到臺灣是否將會再次出現政黨輪替，以及目前民進黨過半的國會政治生態，是否將再次出現變化。

特別值得注意的是，雖然對岸涉臺部門發言人已多次公開表明中共「不介入」臺灣選舉的立場，其相當程度代表北京當局或「中共中央」的正式立場，具有相當的權威性、代表性與嚴肅性。但其下或有關部門是否縱容或出現「陽奉陰違」，「說一套、做一套」，搞「兩面人」手法，臺灣社會各界仍須「聽其言，觀其行」，嚴肅看待，以檢驗北京當局相關承諾究竟具有多少的可信度。

此外，明年大選是否合併舉辦涉及兩岸議題或具主權意涵的公投外，選舉期間各陣營總統候選人的兩岸政策主張，包括應對美「中」貿易戰等相關議題的立場或態度等，亦將成為北京方面關注的重點。

六、小結

研判今年中共總體對臺政策走向或作為，固然有其歷史發展與現實脈絡可循，也可從近期中共領導高層涉臺談話所一再出現的有關「和平發展」或「穩中求進」等關鍵詞語作出戰略性或方向性判斷。然而，由於兩岸關係錯綜複雜，除了存在於兩岸之間及其各自內部所面臨的各種因素與挑戰外，也經常受到外部，包括像是當前美「中」貿易戰以及大國地緣戰略競爭的影響。

儘管臺海與亞太地區的和平穩定符合兩岸雙方的共同利益，但由於當前兩岸官方缺乏溝通，彼此互信又嚴重不足，加上值此美「中」關係面臨重大歷史變局以及臺灣正逢大選年等複雜變數影響下，有關方面或應思考如何避免因敵意螺旋或嚴重誤判，導致「黑天鵝」與「灰犀牛」的出現，從而對兩岸和平與臺海穩定形成重大衝擊。

參、 中共壓縮我國際空間作為及我因應之道

一、前言：策略的變與不變

2019 年中共在壓縮我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份—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。第一個轉變源於去（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 月召回駐多米尼加、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、國際社會的中華民國/臺灣

在政府間國際組織中，中共的打壓重點可能有二：壓縮我國民眾參與政府間國際組織的活動空間、消滅可能暗示兩岸分屬兩個政治實體的符號，例如網域名稱。

實際上，中共壓縮我國民眾參與國際組織活動空間的頻率近年日益增加，但北京的檢視標準則日益緊縮。我國氣象專家彭啟明博士日

前參與聯合國世界氣象組織（WMO）舉辦的第十八屆「世界氣象大會」，而臨時被取消資格一事雖非首例，但檢視彭博士以民間產業身份參與的資格，這就可能是第一個被臨時取消資格的案例。這個案例可能反映著北京以緊縮其檢視臺灣參與政府間國際組織的標準，同時也可能反映著北京施壓聯合國系統的可能性。

除了航空議題可能凸顯兩岸分屬兩個政治實體之外，仍有數個議題可能創造兩岸各自獨立的印象，進而抵觸北京紅線。網域（Country code top-level domain）的國名劃分是一個很好的例子，中共於 2002 年曾質疑美國與網際網路名稱與數字位址分配機構（Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN）為何臺灣可使用「.tw」一詞？當年北京的抗議雖很快地結束，因為 ICANN 回應其標準之一為包括許多菲國家地區的國際標準化組織 3166-1 標準。 然而，由於政治因素對網域國名劃分與分配的影響往往高於技術或商業因素， 因而北京可能再次向負責管轄及劃分網域的 ICANN 與國際智慧財產權組織（WIPO）要求應僅採用國際標準化組織的 3166-1 標準碼以劃分國家名稱。

另一方面，中國大陸參與國際非政府組織（INGOs）的非政府組織在定義上多為官辦非政府組織（government sponsored non-governmental organization, GONGO）。嚴格來說，GONGO 並不罕見，沙烏地阿拉伯、日本、甚至美國都有， 但中共的黨國體制制約這些官辦非政府組織必須符合官方政策及立場，因而成為我國市民團體參與國際非政府組織的挑戰。而從中共可能的政策及立場來看，官辦非政府組織可能在參與名稱與地位是否造成兩岸為分立政治實體的議題與符號上，嚴格地審視我國市民團體的存在與參與方式，特別是我國團體的名稱是否帶有「中國」的符號、以及我國團體的參與名稱及方式是否與中共屬於從屬關係等。

三、我國與其他國家雙邊關係的發展

（一）我國邦交狀況的維繫

從 2018 年迄今，美國一再關切我邦交國因中共因素而與我國斷交的情形，除先召回巴拿馬、多明尼加與薩爾瓦多等三國大使之外，我國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也是另一個案例，但美國的實際支持可能將促使北京施壓我邦交國，希望能展現不對美國屈服的訊號。

然而，對北京來說，釋放這個訊號可能有三個不同選項：我國位於拉丁美洲的邦交國、帛琉與馬紹爾群島、以及其他邦交國。若中共能爭取我國位於拉丁美洲的邦交國，無疑將對美國釋放最強烈的訊號，北京不僅不屈服於美國的壓力，同時也有能力改變地緣政治的現狀，但這樣的選擇可能進一步惡化美「中」關係與貿易戰。其次，若爭取帛琉與馬紹爾群島，也就是臺美國安顧問共同會晤的邦交國，同樣有助於釋放北京不屈服美國壓力的訊號。

另一個北京可能採取的方式則如同其於 1997 年否定部署在瓜地馬拉的維和部隊的舉措，也就是透過國際組織的決策規則與資源分配，施壓我邦交國改變立場。 綠色氣候基金（Green Climate Fund）的資源分配是一個很可能出現的案例。

這個基金的決策機制由 24 個國家的代表組成，其中代表亞太地區發展中國家的代表為中共財政部官員潘維新（Wenxing Pan,音譯）。 而如附表所示，在我國位於亞太地區的邦交國中，除帛琉外，所有國家均受這個資金資助以對抗氣候變遷，這也暗示著我國在亞太地區的邦交國受到相當程度的制約，這也賦予北京與這些國家溝通的管道、以及威脅的籌碼。

附表　我邦交國受綠色氣候基金（Green Climate Fund）補助情形

國家名稱	補助計畫總數	補助金額*	整體計畫總額*
索羅門群島	1	86	234
土瓦魯	1	36	38.9
馬紹爾群島	2	42	70.1
諾魯	2	43.9	91.2
帛琉	0	0	0
吉理巴斯	1	28.6	58.1
史瓦帝尼	1	55.6	170.6
教廷	0	0	0
海地	1	265	765
貝里斯	2	273	785
瓜地馬拉	4	322.5	988.7
宏都拉斯	1	15.5	28
尼加拉瓜	1	15.5	28
巴拉圭	2	48.1	133.3
聖克里斯多福及尼維斯	2	345.0	955.5
聖露西亞	1	80	190.5
聖文森	2	345.0	955.5

*單位：百萬美金

資料來源： “Country Profiles,” Green Climate Fund,” available on: https://www.greenclimate.fund/countries

（二）我國與非邦交國的狀況

中共對我國與非邦交國的互動往往關注在我國外館的地理位置、名稱等可能反映我國外交地位的指標議題、我國與地主國的互動是否涉及政治或安全議題。

從反映我國外交地位的指標來看，目前我國外館多以「臺北經濟文化代表處/辦事處」為名，目前僅駐斐濟的外館仍保有「中華民國駐斐濟商務代表團」之名，這個現象暗示著也許中共可能將持續努力要求斐濟拒絕我外館維持中華民國的名稱。其次，2017 年曾發生我國外館被迫遷離地主國首都的事件，類似現象也可能再度發生。

我國與地主國的互動是否涉及政治或安全議題，以及雙方高層官員的互訪也可能是北京在意與施壓的重點，這一點在美國通過《亞洲

再保證倡議法案（ARIA）》後，北京的反應便相當清楚，中共外交部發言人表示：「...上述法案『嚴重違反一個中國原則和中美三個聯合公報規定，粗暴干涉中國內政』，中方對美方執意簽署亞洲再保證法表示強烈不滿和堅決反對，已向美方提出嚴正交涉。」。 然而，當美「中」貿易戰逐漸升溫與美國將中共視為戰略競爭者的背景下，臺灣與美國及其盟邦在安全與軍事議題上的合作將日漸增加，同時也逐步侵蝕中共對臺灣的耐心與定力。

四、小結與建議

從 1949 年以來，兩岸在國際社會的爭執一直較接近零和賽局，雖曾出現非零和賽局，例如奧會模式與兩岸對世界貿易組織（WTO）的參與，但隨著兩岸實力失衡的情況日趨嚴重、北京對外政策的侵略性與武斷性越來越高，兩岸在國際社會爭執的結果更偏向零和賽局。

即便是在這樣的情境下，我國仍可做出相當程度的回應，不僅是建立在美「中」關係緊張的大背景下，同時也建立在臺灣活躍的市民團體上。第一，強化與國際組織的正式與非正式聯繫，從中共去年要求各國航空公司更動其訂票系統中對臺灣的稱呼，使之符合「一中原則」的策略及結果來看，中共在專業性國際組織的影響力仍有相當侷限。在這樣的背景下，在我國已經參與的政府間國際組織中，我國可強化與這些組織秘書處的聯繫，例如在兩岸實力相對差距較小經貿領域中，我國可強化與世界貿易組織秘書處的非正式聯繫。

強化與傳統盟邦的合作。無可諱言，臺灣或兩岸關係從屬於美「中」權力結構的對比及雙方互動結果，美「中」關係的惡化雖然有助於改善臺美關係，但同時也增加臺灣被牽連或背叛的可能性，根據這樣的判斷，我國也許應強化與傳統盟邦—包括美國及日本—的互動與合作，目的不僅在於提昇我國在美「中」博奕過程中的重要性，同時也透過盟邦市民社會與國會系統瞭解盟邦的可能動向與底線。

即便北京擁有充足的能力壓迫臺灣在政府間國際組織的參與及出現，然而，臺灣仍可透過知識社群的國際合作在國際舞臺發聲。既有文獻指出學者專家之間的跨國知識社群不但有助於國際社會凝聚

共識，更有助於影響各國政府，這是第一個值得考慮的方向，因為我國邦交國面臨的風險多屬於跨國威脅（transnational threats），而這類議題的處理除需國際社會的合作、大量資金的挹注外，更重要的是對防災與減災技術的需求、以及以「防災、減災與抗災」為核心的社區營造能力及經驗，而我國處理颱風、地震的救災經驗也許可做為一個相當有力的資產。

以可持續發展目標（sustainable development goals）與人類安全（human security）為核心，打造臺灣參與國際社會的策略，並以之強化與各國社會的互動聯繫。可持續發展目標與人類安全的概念為聯合國體系下的國際組織近年投入最多的議題，同時也是歐美國家最關注的核心議題之一，而在可持續發展目標的 17 個細部目標中，我國在「良好健康福祉」、「優質教育」、「清潔用水」、「可持續發展的人類社區」具有相當優勢，而在「氣候變遷」下的抗災、減災與防災能力也有豐富經驗。另一方面，在人類安全的七大面向中，我國在環境、社群、政治與健康等議題中也具有相當優勢，藉此可明顯區隔我國與中共不同的性質差異，並呈現在雙方能為國際社會做出的貢獻中，我國能提出的經驗、計數與整合能力具有相當程度的不可替代性，進而在水平強化與各國社會的互動聯繫的同時，垂直增加透過知識社群、國際非政府組織、各國區域社群與政府間國際組織的互動深度與廣度。

肆、 中共對我軍事打壓戰略舉措及我因應之道

一、前言

隨著美「中」貿易戰的升溫，中共的軍事作為也逐漸強硬。但須注意的是，中共的作為是針對我國而來還是對美國對臺政策的反應？這會關係到中共對臺軍事打擊戰略的強度與作為，是直搗黃龍還是隔山打牛？都與其動機有關。

美「中」之間的矛盾，都直接反應在美國的印太政策與具體的軍事作為上，無論是南海的海空軍事行動、軍艦在臺海周邊的行動、以及對我國軍售的協助甚至是臺美的新法案，雖然成效需要時間來證明，但美國對臺的舉動對中共來說都是非善意的表現。對中共而言，若美國可以透過「臺灣牌」來作到「經臺制中」的目的，（特別是美國經常借用過去曾發生的「遠例」來做為最近支持我國的行動依據，美艦經過臺海、美國軍方的非作戰船隻停靠高雄都是），如今中共也如法炮製，於 2019 年 3 月 31 日，兩架戰機逾越中線，重複 1999 年曾經發生過的中線議題來做為對美方行動的反應。這代表中共也會透過「經臺制美」的舉動，透過對臺軍事威脅來對美國表達抗議，其中更會結合各種媒體平臺發揮對臺威懾的目的，以其達到「奇正相間、虛實並進」的對臺打壓。

對臺的軍事相關作為基本上可以從實體的軍事作為與結合數位輿論戰的不實訊息攻勢。

二、實體的軍事作為

雖說共軍軍事操演從未間斷過，但其目的與動機不一定是針對臺海，普遍媒體常見的陸軍跨越、聯合、火力、利刃、礪劍；空軍金頭盔、金飛鏢、紅劍、藍盾；火箭軍的天劍演習；海軍在南海或是其他的遠海操演這些演習主要都是在於共軍內部的訓練、特別是在軍改過後的組織調整對共軍的影響，以及共軍在適應新體制上的磨合，都是這些軍演的目的。

當然在軍演中須注意的是否有出現跨海登陸演訓，且在內容上是否有與空軍空降兵軍、陸航空突部隊、陸軍兩棲機步部隊、軍種間的進攻大型島嶼聯合作戰的情形，但普遍來看其變化與動員規模有限，其演訓中強調的實戰化、藍軍旅對抗與對臺作戰的關聯不大。相較之下，反而是中共空軍的行動對我國而言教具威脅。

中共空軍對我之行動可從兩年前逐漸開始的遠海長航有關。2012 年年底，許其亮出任中央軍委會副主席，是首位飛官出身的副主席，自其上任後許多的政策與推動都可看出解放軍對空軍的重視，前國防大學政委劉亞洲更是多次提到，「首戰用我、用我必勝」的空中用兵概念。而在軍改後，解放軍組織體制進行大幅的調整，在戰區主戰、軍種主建的指導下，指揮體系勢必也會出現變化，以及在多機種編隊時的空中/地面的指管體系運作都可能是這些行動的主要演練方向。值得注意的是，近期美方的智庫報告中都有提到解放軍的長程戰區打擊、突破敵軍防禦打擊等行為，因此涵蓋掩護、電子對抗、制壓及打擊集群的「空中打擊編隊」是中共空軍這幾年來相當重視的研究，這可能也是未來需注意的方向。畢竟過去的中共空軍只有單純的國土防空任務，缺乏對外攻擊的能力，而現今的共軍已非昔日吳下阿蒙，編隊攻擊會是中共空軍這段時間遠海長航的演訓重點，而這目標當然會是我國以及可能介入印太的外軍。

須注意的是中共空軍不是只有航空兵部隊，防空兵的 S-300、S-400 防空飛彈、以及空降兵軍都是隸屬於空軍的麾下。特別是空降兵軍一直以來都是共軍中重視的拳頭部隊，其任務不只對外作戰，更作用支援各大戰區的快速反應部隊之用。過去共軍無論是傘降或機降都是空降兵軍前身空降 15 負責，但在軍改後卻出現了變化，最具體的就是空中機降突擊的任務隨著前空降兵軍司令轉隸陸軍。

前空軍空降兵軍司令劉發慶卻出乎意料在 2018 年 10 月轉任解放軍陸軍副司令員（副戰區）。雖說近期解放軍人事進行軍種交織的調動已經不是新聞，但過去大多都是政委進行跨軍種異動，空降部隊出身的將領卻是第一次擔任陸軍高層。由空軍空降兵軍調到陸軍擔任陸軍副司令員的用意可能在於航空特戰，當前解放軍陸軍進行的組織

調整中，合成旅、合成營與陸軍航空兵都是其發展重點。因此，劉發慶此次轉任，可能便是要增強解放軍陸軍的空中突擊作戰，強化空地協同訓練，將空降兵軍過去的演練科目帶入陸軍空突旅中，為日後培植陸軍新型作戰力量導入新思維。未來空中突擊旅的發展（目前只有南部戰區的 121 旅以及中部戰區的 161 旅）值得後續持續觀察。

中共的這些空中軍事作為也開始結合海上艦船的合作，以海空監偵的方式刺探我國安全。如我國空軍在高度的出勤率下地勤妥善率與飛行員的輪替都會面臨中共的壓力，而共軍這些實際的軍事作為也開始結合輿論媒體讓這些軍演的效用更能威懾我國軍民。

三、非傳統威脅

相較於傳統軍事威脅，近期對臺網路攻擊與結合時事的不實訊息攻擊可能更是威脅。無論是網路駭客入侵或是不實訊息的運用，都是近期中共對我軍事打壓中的一環。網路駭客入侵早已不是新聞，除期望藉此突破網路安全防禦網之外，也期望能控制我國關鍵基礎設施，期望在未來能夠運用網路技術，讓我國重要設施癱瘓（如烏克蘭的停電）。此種從虛擬到實體的威脅，雖無實際的軍事交鋒，但其造成的破壞與對民心的威懾絕對不亞於實際的軍事攻擊。

須注意的是，當前數位戰爭已經演化到結合共軍三戰傳統的數位與論戰。過去共軍便相當重視宣傳輿論以及心理戰的運用，如今結合數位科技，更能對特定的「受眾」進行量身打造的不實訊息，期望透過不實訊息的攻勢，達到分化我國民眾團結、製造民眾對政府的不信任甚至進而形成對立，期望藉此造成我國社會的恐慌。

當然不實訊息並不是首次出現，但過去中共在運用不實訊息時受制於媒體的技術限制，大多都無法挑選受眾對象。但在數位時代，中共運用不同的社交平臺與傳播管道針對不同的政治色彩、不同年齡層與職業的民眾以類似行銷學的「目標市場」方式來進行數位輿論戰。這也代表資訊領域的攻勢也開始從虛擬空間更進步到心理。這也跟中共在 2014 年觀察俄羅斯在克里米亞事件後，對烏克蘭的輿論攻勢後，所作的研究有關，解放軍出版社在 2014 年出版的「制腦權」一

書中，就針對如何運用媒體的力量來達到，分化控制他國民眾的作為有詳細的介紹。而近期更是會針對特殊事件（風災、地震、重大政策）發生時，配合實際的軍事行動，如在遠海長航時透過照片編輯技巧，將轟六與後方山脈的合成照片透過網路媒體大量宣傳，透過媒體達成造勢、顯勢的模式來達到威懾我國的目的。

共軍會有如此的改變最大的原因在於軍改後組織的整合。2016年的軍改將過去專門負責三戰的 311 基地由過去的總政治部調至新成立的戰略支援部隊，此舉差異性在於過去的總政治部雖然對於我國政經情勢有相當的了解，但是在技術面上自然不能跟總參三部專司網路資訊作戰的技術人員相比。但技術人員雖然在撰寫惡意程式與對於技術科技上有所專長，但是經常在一些基本的兩岸用語或是因不了解兩岸文化差異，而讓資訊作戰無法發揮實效。如今將情報與資訊人員皆整合在戰略支援部隊的麾下，自然能將不實訊息與網路戰發揮淋漓盡致。

四、小結

對於中共運用軍事力量對我威懾，我方除需謹慎面對之外，如何藉此化危機為轉機，透過中共的威脅讓全民知道我國軍捍衛國土的決心以及藉此爭取民眾的支持。如故在空軍基地附近經常因起降聲音而遭到民眾的抗議，如今正可藉此說明此為捍衛國土的自由之聲。並可結合我國對共軍研究的專長，針對共軍演習做出分析，藉此更進一步了解軍改後的共軍實力。

在面對不實訊息攻擊時，我方絕對是處於敵暗我明的狀況，且當不實訊息如排山倒海接連不斷來襲時，單憑政府的力量絕對不夠。除應用資訊技術先進行初步分析篩選之外，結合民間力量以公私協力的聯合作戰來面對不實訊息，或許是面對不實訊息時可以思考精進的方向。其中在軍事上，如能與民間軍事專家合作，以專業的角度對訊息不合理之處做出指正，除能有效導正視聽之外，讓更多民眾關心國防或許就是成功的第一步。

而在未來也須注意幾個時間點是中共有可能發動相關作為的時候，如 8.1 建軍、9.3 閱兵、10.1 建國、11 月香山論壇，以及越靠近選舉對我國可能發動的文攻武嚇自然也會增加。此外在內容上，也有可能會針對當前互動良好的臺美關係來見縫插針已達到影響我國選舉的目的。雖然我國在美「中」交鋒之中，可以從中得到若干的優勢，但也須更加注意國際局勢的發展，避免在「四海連動」的國際局勢下，因為美「中」在南海或是黃海的矛盾，而意外的將臺海局勢矛盾升高，這些可能出現的想定，都須有應對策略，才能制敵機先，立於不敗。

伍、 中共推動兩岸城市交流具體作法及我因應之道

一、「九合一大」選後中共對臺政策主軸

（一）地方包圍中央

「農村包圍城市」是當年共產黨成功擊敗國民黨的關鍵戰略，其手法就是先在國民黨統治力較薄弱的農村發動農民武裝起義、建立根據地，逐步積累實力後形成農村包圍城市的態勢，最後拿下全中國大陸的統治權。2018 年九合一選舉後，國民黨拿下 15 席遠勝民進黨的六席，治理人口占全臺六成以上。年底當新科縣市首長上任後，這 15 名藍營百里侯都接受「九二共識」，中共如何讓這些縣市感受到「貨出得去、人進得來」，成為新一波兩岸交流的觀察重點。

（二）全面操之在我

在「習五條」發布前，中共基本上是「操之在我」，仍期盼綠營髮夾彎，在「九二共識」上有一定論述，對蔡英文本人仍留餘地。「習五條」發布後，對蔡英文本人與民進黨從仍留餘地，改為視之無物、置之不理，完全忽略民進黨的存在。這可從近來政府一系列修法，如兩岸關係條例政治談判雙公投、延長赴陸管制、刑法在外患罪章中增訂條文，將大陸地區、香港、澳門、境外敵對勢力或其派遣之人，納入適用範圍。針對上述我方措施，中共除口頭聲明外，無任何舉措。

二、陸推動兩岸城市交流作法

（一）有明確政治前提

中共國臺辦發言人此前多次明確回應，「在對兩岸關係性質、兩岸城市交流性質有正確認知的基礎上，我們歡迎臺灣更多縣市參與兩岸城市交流合作」。這表明，兩岸城市交流是有前提的，並非是毫無條件的。

（二）政治份量加重

1、 **民進黨已設政治前提：**中共認為，民進黨雖然反對兩岸交流有政治前提，如桃園市長鄭文燦表示，城市交流不應該有藍綠的差別，城市交流也不應該預設政治前提。自北京角度觀之，民進黨目的是把否定「九二共識」作為兩岸關係、兩岸城市交流的政治前提。

2、 **可以經重政輕、不能只經不政：**中共認為，只談城市交流、經貿交流，有把「九二共識」空心化的傾向。中共必須把「九二共識」的核心意涵是「大陸和臺灣同屬一個『中國』」界定清楚，而非讓有關什麼是「九二共識」、「一中各表」不重要，實際交流比較重要的論述渲染。

3、 **馬政府的教訓：**在中共看來，在馬英九政府時期，兩岸交流日益開放，但是臺灣民眾的認同卻日益疏離，兩岸城市交流可能成為下一階段兩岸關係的重要主題，但民進黨依然是執政黨，不承認「九二共識」。當前臺灣民眾的政治認同並未發生大的改變。兩岸城市交流理當在拉近兩岸民眾的政治認同，共同反對「臺獨」，推進兩岸人民的心靈契合等方面發揮積極作用。城市交流不是為了交流而交流，也不是只拼經濟不談政治的兩面性交流。

（一） 未來具體作法

1、 **多城論壇：**如上海與臺北市今年將舉行的雙城論壇，及先前高雄與深圳的論壇，南投縣與杭州往來熱絡，新竹縣與對岸有「海峽兩岸張學良紀念館合作聯盟」；苗栗縣與襄陽、武漢交流密切，新北則與南京有合作關係。今年不排除發展成「多城論壇」，即兩岸的地方交流方面朝著臺灣幾個風土相似的縣市先整合，再與中國大陸的沿海某一個縣市舉行城市交流。

2、 **社會治理參與：**自 2016 年起，臺北市里長聯誼會總會長勤榮輝率團拜會中共國臺辦主任張志軍；也是由臺北市里長聯誼會總會長勤榮輝帶隊，史上最大的臺北市里長百人團號召

133 位里長訪上海。廈門市一度有 66 名臺灣人擔任社區主任助理，福州市下轄的平潭縣更聘請數名臺灣村里長擔任當地村委會的執行主任。今年內，陸方仍會大規摸邀請藍營縣市的村里長訪陸，以社區營造名義交流，但冠上基層治理的兩制方案交流。

3、 惠臺融合：在已有 75 個中國大陸省市依據國臺辦惠臺 31 條，發布自己省市的特色惠臺的基礎上，今年將透過惠臺方式來對接臺灣縣市，如中國大陸農業大省對接雲林，透過農業的惠臺措施，邀請農民等到中國大陸參訪。

4、 政經整合

（1） 推進「新四通」：「習五條」中，習近平指出，率先實現金、馬與福建沿海地區通水、通電、通氣、通橋，努力把福建建成臺胞臺企登陸的第一家園。這體現在中國國民黨籍金門縣長楊鎮浯上任後首度率團赴中國大陸拜會，針對旅遊、金酒、海域環境治理及新四通等議題，於 1 月 28 日與福建省委書記于偉國、省長唐登杰、省常委周聯清、副省長郭寧寧、福建省文化和旅遊廳及經濟發展相關單位首長進行會談。中共將逐步推出金夏通電、通氣的方案，通電方案可能年底前推出，雖然這屬於中央主管範圍，但中共可透過把球拋出，讓我政府承受壓力。

（2） 兩制探索：中共想透過兩岸城市交流達成「促融促統」的目標。

（3） 層層疊加：在民進黨政府把「九二共識」等同「一國兩制」後，中共充分考量到臺灣各界人士，難以直接參與專為討論兩制而舉辦的研討會。2019 年 3 月底在福建寧德市召開的第十一屆兩岸青年學者論壇，該論壇由中共全國臺研會舉辦，主題就是「維護和平統一前景，探索『兩制』臺灣方案」。臺灣方面的文化大學、政治大學等高校與研究機構約 30 多名青年學者與會。華中師範大學 2019 年 4

月底時舉辦的「國家統一與民族復興」研討會，華中師範大學臺灣與東亞研究中心學術委員會主任周志懷在該研討會總結時表示，本次研討會證明，不管民進黨當局多不情願、激進「臺獨」反對聲浪有多大，探索「兩制」臺灣方案已經在路上；研討會也首開兩岸智庫民主協商先河。

洪秀柱擔任董事長的中華青雁基金 5 月 13 日與海峽兩岸研究中心聯合舉辦「兩岸關係與民族復興座談會」。

地方交流雖然政治性低，但中共官方可透過單方面疊加探索兩岸的意涵，希望陸方採購與增加陸客的意願，跟默認邁向「統一」、探索「兩制臺灣方案」，會逐漸分不開。

5、 多元分散：「九合一」勝選後，國民黨主席吳敦義除邀請 15 位黨籍縣市首長出席由他主持的兩岸城市交流相關事項會議，也透過國民黨大陸事務部主任周繼祥積極與對岸溝通，原本尋求在 2019 年 5 月 20 日登陸管制三年期滿後，能夠率縣市首長集體登陸，共同參與國共論壇，確立兩岸論述。但在吳敦義遭延長管制，中共下半年將有因應作法。諸如宜花東招商團「樂遊東臺灣、前進宜花東」宜蘭縣長林姿妙、臺東縣長饒慶鈴當陸；金門縣長楊鎮浯 2019 年 6 月 5 日與國臺辦主任劉結一會面，爭取在觀光旅遊、經貿交流、環境保護等層面給予政策支持。中共會採取天女散花式，一對多的方式，如兩三個地域有聯結性的縣市長一起出訪中國大陸，針對該縣市特色，與中共國臺辦等單位交流，但不會有具體措施宣布，主要塑造臺灣縣市常往來中國大陸頻繁的政治意像。

6、 壁壘分明：兩岸城市交流「藍綠有別」下的灰色地帶逐漸消失，雖然民進黨的臺南市長黃偉哲，也效法韓國瑜喊出「政治零分，經濟一百分」，並仿效桃園市長鄭文燦成立臺商回流小組。但這部分空間逐漸消失，仍須有政治表態。

三、我因應之道

（一） 善用過度期

在 2020 年總統大選前，考量到政治氣氛與大選慣例，跟中共保持一定距離是上策。所以，自 2019 年中起到明年初，是我政府可充分擬定對策的時間，預估明年新總統產生後，無論是民進黨持上任，或是換國民黨上臺，中國大陸的城市交流才會全面推進。但如果仍是民進黨執政，城市交流迴旋的空間必定有限。

（二） 劃出紅線

2018 年 12 月下旬，陸委會就曾為城市交流畫下幾道紅線。包括：縣市長赴中國大陸交流，應向內政部提出申請，並經聯審會許可；兩岸交流涉公權力事項，屬中央職權；地方政府不得與陸方簽署涉公權力之協議。

從法令規章看，中央掌握兩岸城市交流的部分關鍵權責，像協商陸客來臺事宜的觀光小兩會機制及兩岸城市首長互訪的入出境管制等。

目前兩岸城市交流主要在於臺灣城市赴陸行銷農漁產品、觀光、以及招商引資，但要推動上述三種方向的交流，也無法繞過臺灣的中央政府權責。例如招商引資必須經過經濟部投審會、縣市首長赴陸需經聯審會等。

在陸委會警示，禁止個人、團體參加海峽論壇中涉及「民主協商」、探索「一國兩制」的活動。原盛傳高雄派副市長參加，高市府已發聲明表示，不參與此次論壇活動。雲林縣與臺中市都表示不參加。

（三） 無感交流

可以製作說帖，其實目前兩岸城市交流對一般民眾而言，未跳出無感交流的覆轍。此外，採購與陸客等平面、傳統，一條龍式的惠臺方式，無法反映近年來兩岸各自經濟社會發展的最新成果，特別是兩岸在網路、電子商務、服務業轉型升級等，這才是城市交流該走之路。

陸、 近期中共強化青年交流之創新策略與我方因應建議

近年來，從「三中一青」到「一代一線」，中共對臺政策雖歷經嬗變，但「青年」持續為中共對臺工作的重點對象。中共對臺青年工作的相關措施，向來能快速因應兩岸局勢與臺青所反應的需求與問題，並據此調整且持續提出各式創新作法。究竟，近期中共強化青年交流有哪些創新的策略？我國又該如何因應？分述如後。

一、 近期中共強化青年交流之創新策略

（一）細緻區分臺青異質背景並據此發展政策措施，擴大接觸面

有鑑於過去參與兩岸交流的臺青群體多為相似背景或特質者，致使相關交流活動或政策成效受限，近年來中共積極嘗試在臺青群體「覆蓋率」上尋求突破，期能讓更多臺青實際擁有「中國大陸經驗」，透過親身認識、互動、交流、參與、理解，鬆動臺青對中國大陸既有的刻板印象，以讓臺青認同乃至於對兩岸關係的看法，在光譜端上產生更多改變、移動的可能。因此，中共乃聚焦於臺青群體的異質背景或特質，並加以細緻區分，據此開展「量身打造」的措施或活動，以擴展對臺青群體的觸及面。

（二）提升臺青「有感」度，持續發展「做實事、辦好事、解難事」之務實導向措施

「習五條」之後，中共對於「對臺 31 條措施」及各項臺青相關政策的落實，皆強調必須讓臺青「有感」，如「參與感」、「獲得感」、「融入感」、「榮譽感」、「幸福感」等，訴求解決臺青普遍關心的問題與面臨的障礙，增進臺青利益福祉，幫助臺青實現更大更好發展務實導向的政策措施。相關具體政策如：「在地化同等待遇」的擴大推動與落實，整體考量臺青在陸生活與發展的友善環境；加強賦予臺青如「五一勞動獎章」、「三八紅旗手」、「五四青年獎章」等各類榮譽稱號等，皆在試圖拉近臺青對中國大陸乃至於中共的認同。

（三）鎖定臺青專業人才，強調赴陸發展能「發揮所長」

相較於過去較為籠統的「與臺青分享機遇」、「更好的發展機會」論述，在「習五條」之後，中共對於臺青赴陸的機會提供與事件描述，乃是進一步將相關論述聚焦於「讓臺青發揮所長」，即將「赴陸」與「專業/專長能獲得發揮與發展」相連結，並確實提供具專業發展性質的職缺或機會，試圖吸引具專業及理想抱負的臺青人才。

例如，針對福建招攬臺青擔任「社區主任助理」，國臺辦將其定調為「從專業角度協助當地開展鄉村振興和社區建設工作」。福建漳浦縣則宣布選定 16 位臺籍「科技特派員」，並表示擔任科技特派員可發揮自身專業技術優勢，幫助農村、農民理清發展思路，或根據產業和企業發展需求，研發、推廣應用新技術、新產品，提升產業創新能力，培育科技創新品牌，提高農民收入，協助鄉村振興。而針對臺籍「教師」專業身份者，除了在 2018 年中國大陸地方對於 31 條的落實措施中，即已推動招聘臺籍學前教育及國民教育師資赴陸任教之外，在 2019 年中共則進一步開放在陸學習、工作、生活且符合《中華人民共和國教師法》規定學歷的臺籍民眾，可申請中國大陸中小學教師資格考試。

（四）與我國制度接軌或內含，消彌臺青移動與接軌障礙

近二年來，中共對臺青年工作呈現「單向融入」的趨勢，而此一趨勢的具體策略愈發多元：過去中共重視將臺青事務納入中國大陸既有制度體系，如各式在地化同等待遇；近來則強調單向度推動與臺灣專業認可制度接軌或內含，以消彌臺青移動與接軌的障礙。例如，（1）在專業技術人員方面，部分地區推動「執業資格互認」；（2）在教師方面，相關措施包括：將高校臺師在臺學術成果納入工作評價體系；採認臺師在臺高校任職年資；具臺灣教師資格證者可於當地學前教育或國民教育階段任教等；（3）在醫師方面，符合條件的臺籍醫師，可通過認定方式獲得中國大陸醫師資格，亦可依規定在陸申請註冊短期行醫。

（五）推動具「積極性差別待遇」精神的臺青專屬措施，促使臺青支持性環境儘速到位

「積極性差別待遇」係指針對社經地位不利者，提供積極性補償措施、優惠待遇的社會政策，期能達成機會均等。檢視近期中共對臺灣青年政策，可發現其除了落實「在地化同等待遇」之外，亦推動體現「積極性差別待遇」精神的臺青專屬措施，如規範每年需提供給臺灣青年的實習與就業機會數量、每年編列臺青工作專款、提供臺生中考加分或優惠待遇、提供臺生獎學金與助學金、各式創業減免或優惠措施等。然而，赴陸生活與發展的臺灣青年，雖同樣處於亟待資源支持的情境，但卻與此概念所指涉的弱勢背景者狀態不盡相同，也因此，中共各式專屬於臺灣青年、體現「積極性差別待遇」的措施，更加展現其對於儘速促進臺灣青年支持性環境到位的積極態度。

（六）促進臺青深入中國大陸開發中地區與基層社會，建立臺青與中國大陸在地脈絡的深度連結

近年中共招攬臺青赴陸發展，在人才渴求度高的二、三線城市與中西部，推出了大量的招攬臺青機會。此外，中共亦加強招攬臺青進入基層社區服務。無論是開發中地區或是基層社會，皆有別於沿海大城市的高度開發環境，除了提供臺青更多發展機會之外，也建立臺青與中國大陸在地社會脈絡的深度連結。根據兩岸針對臺青認同議題的研究發現，臺青被含納至中國大陸在地社會的程度，以及與在地人際網絡的連結程度，皆為影響臺青在兩岸間「求同」與否的因素。因此，中共此一政策走向，亦期待能影響臺青認同在光譜端上的移動。

二、 我方針對中共強化青年交流策略之因應建議

（一）厚植吸引臺青人才的實質能量方為長久有效之對策 -- 確實理解臺青赴陸動機，並據此推動吸引臺青留下或回流的積極措施

根據遠見雜誌「2018 臺灣人才西進滿意度大調查」，臺灣民眾決定赴陸工作的主因，排名前六的原因依序為：「大陸市場潛力大，

有較大發揮空間與未來成長潛力」（37.2%）；「依據公司規劃需求，配合短期外派或長期出差」（35%）；「大陸福利薪酬比臺灣優渥」（28.1%）；「臺灣經濟前景不如大陸」（28.1%）；「趁年輕接受挑戰，提升職涯競爭力」（27.9%）；「臺灣薪資停滯」（26.6%）。而同一調查的另一題項為「你覺得在大陸工作有哪些部分感到滿意?」，排名前五則為：「有發揮的舞臺，能開發自我潛能」（43.9%）；「大陸產業蓬勃發展國際化」（37.5%）；「能學到更多專業及經驗」（30.3%）；「與大陸或國際人才工作，提升競爭力」（27.5%）；「可以和大陸本地人共事，快速融入沒有隔閡」（24.2%）。綜合此二項調查結果可見，臺灣民眾赴陸所追尋的是「機會」、「生涯發展」與「良好實質收入」等需求的滿足；而實際赴陸後，最滿意的是能實際擁有專長發揮的舞臺、並能持續專業成長，即赴陸滿足了臺灣民眾對於「機會」與「生涯發展」的需求。

然而，政府目前對於臺青或臺灣民眾赴陸議題，卻鮮少正視前述有關「機會」與「生涯發展」的需求，以及赴陸後在此二面向的實際滿足；反之，政府相關論述多集中在對於中國大陸社會制度、意識型態與認同工作的負面警示。根據馬斯洛（Abraham H. Maslow）的需求階層理論，當民眾的基本生存需求難以滿足時，將難以關注認同面向的議題。換言之，政府目前的相關警示論述，並無法有效影響因追尋生存與發展機會而赴陸的臺青。據此，建議政府應確實理解臺青赴陸動機而非迴避，並聚焦於這些動機，推動吸引臺青留下或回流的積極措施，而非僅偏重意識型態的警示。唯有實質改善我國就業與發展環境、暢通臺青在臺的生涯發展機會，厚植吸引臺青人才的實質能量，才是有效因應中共吸引臺青赴陸的長久之計。

（二）政府應鬆綁對臺青赴陸的限縮或警示作為，以「開放」態度確實展現我方對民主制度的優勢與自信

雖然政府對於說服臺青「中國大陸並非唯一生涯發展選項」的相關論述中，常以「我國民主制度與整體環境優於中國大陸」為論述重心，試圖展現我方的優勢與自信。然而，相關政策若是基於對我方社會與制度之自信，其展現的應是「開放」取向，即不設限制、相信民

眾會在兩岸間選擇較優的一方，即我方。反之，如政府近來愈來愈緊縮的管制或相關警示傾向，反而對照出我方對人才外流的恐懼，凸顯甚至過度強化了陸方攬才的能量與優勢。據此，建議政府應鬆綁近期對臺青赴陸的限縮或警示作為，以「開放」態度，確實展現我方的優勢與自信，進而能影響臺青對我方政府產生正向感受與支持。

（三）建立赴陸臺青的大數據資料庫，了解臺青赴陸現況與趨勢

除了赴陸臺生人數有逐年的統計數據之外，近年來，究竟有多少臺青赴陸就業、創業、實習與交流，相關人數統計付之闕如，更遑論如：臺青赴陸動機、所面臨困境、平均在陸時間、在陸發展時間、在陸分布情形...等面向之現況與趨勢分析。建議政府應實際建立赴陸臺青的大數據資料庫，以了解臺青赴陸的現況與趨勢，除了對臺青赴陸現象有基本的理解之外，亦有助於相關對策之開展。

柒、 結語

綜觀習近平主政下 2019 年的中共對臺政策，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，習近平旨在推動「新一國兩制」。其特色乃係將臺灣問題放到新時代中國大陸國家發展略中的一個重要環節。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。習近平的「新一國兩制」目標，不僅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，也號召兩岸同胞共同弘揚中華文化，促進心靈契合。通過兩岸文化交流互動，拉近兩岸同胞心理距離，實現心靈契合，而不像當年鄧小平只單純追求形式統一。因此，在中共對臺政策上，相較於外交與國防上加大「一中反獨」的高壓底線思維，涉臺部門更是側重以耐心與恆心細膩來推動兩岸社會經濟文化融合與「一中」促談促統。未來中共涉臺部門更加大透過兩岸各政黨、團體與人士進行「一國兩制」目標下，有關「臺灣方案」探索的政治對話，共議統一，製造臺灣內部官、民對立，社會內部分裂，以促使「一中促統」的水道渠成。

一般認為在習近平主政下現階段中共對臺政策最大特色即戰略上藐視臺灣（主要透過單邊作為反獨促融促統），在對臺政策的戰略規劃上，完全寄望於中共自身實力，並非寄望於臺灣藍綠與官民。但在戰術上重視臺灣（透過民主協商與開展各種形式交流對話），希望能夠將對臺政策落實到臺灣內部，運用借力使力發揮統戰最大效益。

值得注意的是，未來 2020 年臺灣大選不論是否四度政黨輪替，面對北京堅持作為兩岸關係政治互信與協商對話基礎的「九二共識」，兩岸能否尋求到基本的諒解與共識殊值重要。值得注意的是習近平在「習五條」談到「九二共識」時，稱「中國大陸將秉持求同存異精神，推動兩岸雙方在『一個中國』原則基礎上達成海峽兩岸同屬

『一個中國』，共同努力謀求國家統一的『九二共識』」。這是習近平在 2016 年 11 月 1 日北京的舉行的國共高層會晤「洪習會」上，首度將「九二共識」界定為「『體現一個中國原則』的『九二共識』」後。再度加上「共同努力謀求國家統一」的明確用語。其主要目地在於，一方面為不論民進黨是否繼續執政畫下中共對臺政策的底線；另一方面也為未來一旦臺灣政黨再次輪替後，新任總統上臺後北京在對臺政策上，已針對兩岸重新恢復協商與對話先行定調。

面對未來中共對臺政策與兩岸關係發展，可能面臨到的內外諸多風險與挑戰，一般認為自從 2016 年臺灣政黨輪替後迄 2019 年，兩岸關係發展最具隱憂乃是兩岸的執政當局與執政黨在欠缺良好溝通管道與基本政治互信的情況下，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）。正因為雙方自認為都得不到對方的善意回應，因此，有時候必須對內部交代以化解內部不滿的強硬呼聲，這些對內交代的言語與作為，卻因兩岸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，形成當前兩岸關係有可能步入「敵意螺旋」的日益惡化趨勢。面對兩岸關係可能存在的風險挑戰，面對習近平任期內不僅跨越實現中國夢的第一個百年 2021 年，至少有十年甚至更長的執政期間。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到新的共識、諒解；或是旨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。

展望未來，面對習近平主政下中共對臺政策，一般認為當前臺灣在兩岸關係互動上，政治自我認同日益強化，但在經貿實力對比卻是日益弱化，藍綠朝野對抗分裂的臺灣是不可能建構和平穩定的兩岸。因此，不論是面對中共的對臺政策日趨靈活多樣，抑或兩岸在上述重大議題的協商與談判，如何善用臺灣政黨政治、議會政治、媒體開放，乃至豐沛的公民社會活力，使其成為我方在兩岸互動中成為有效的

「雙層賽局（two-level game）」互動資產，而非互動中腹背受敵的負債，殊值臺灣朝野省思。面對中共對臺新策略，臺灣不論哪個政黨執政，不僅要積極加強立法行政溝通與朝野對話外，更要加強與臺灣社會各界（學界、媒體、社團...等）溝通對話，同時也能善用臺灣政黨政治與多元社會做為雙層賽局，並在兩岸的政治、經濟、社會互動中爭取臺灣最大利益。畢竟一個藍綠分裂對抗的臺灣，不論是面對全球化與區域整合的浪潮，抑或兩岸關係的談判與互動，都難有前景與未來。兩岸的和平建構不僅端賴兩岸領導人的互信，也繫乎兩岸人民的互信，更繫乎選後臺灣藍綠領袖的良性互動。畢竟一個欠缺政治互信的兩岸，與一個藍綠長期分裂對抗的臺灣，都難以建構和平穩定的兩岸關係。

【亞太政策報告系列】

No. 108001　中國大陸群體性事件及中共維穩作為

No. 108002　2019 年中共對美戰略及周邊外交布局

No. 108003　美「中」貿易戰背景下中共經濟政策走向

No. 108004　中共「黨和國家機構改革」一周年之觀察

No. 108005　2019 年中共對臺工作重點

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