

從中共 19 大的政治報告到「習五條」 論當前中共對臺政策

An Analysis of CCP's Taiwan Policy Based on the 19th NCCCP's Political Report and "Xi's 5 Points"

潘錫堂 (Pan, His-Tang)

淡江大學中國大陸研究所副教授

壹、前言

中共中央總書記習近平於 2017 年 10 月 18 日在 19 大開議首日的報告，全文三萬二千多字分為 13 大項，其中第 1、3、11 大項闡述了中共對臺政策與兩岸關係，除仍堅持「九二共識」與「一中原則」為兩岸互信與交流協商之不可或缺基礎，一方面既祭出對臺獨分裂行為明確畫出底線的警告，再方面也鋪陳兩岸融合發展與心靈契合的訴求，堪稱「剛柔並濟、軟硬兼施」，勢將勾勒出未來 5 年中共對臺政策的主軸路線。¹ 對此，政府若仍重彈一貫的「四不」舊調，而不具體回應兩岸關係的性質與定位，則其殷切期盼兩岸可藉尋求建立互動新模式來打開雙方僵局，恐注定會落空了。

¹ 「習近平十九大報告（全文）」（2017 年 10 月 18 日），2019 年 4 月 20 日下載，《中國評論新聞網》，<https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=%E5%8B%A2%E5%B0%87%E5%B%BE%E5%8B%92%E5%87%BA%E6%9C%AA%E4%BE%865%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E5%85%B1%E5%B0%8D%E8%87%BA%E6%94%BF%E7%AD%96%E7%9A%84%E4%B8%B%E8%BB%B8%E8%B7%AF%E7%B7%9A>。

貳、習近平 19 大政治報告涉臺內容觀察

整體檢視習近平在 19 大報告的涉臺內容，可用「戰略不變、策略彈性、強力反獨、柔性促統」等 16 個字概括涵蓋。首先是「和平統一、一國兩制」仍是中共對臺政策的戰略方針與最高指導原則：自 1980 年代鄧小平倡議「一國兩制」是中共認定的兩岸關係最佳的終局安排模式以來，歷經 1997 年香港回歸及 1999 年澳門回歸，中共始終認為港澳相繼回歸所樹立的「和平統一、一國兩制」模式，將來必可垂範於臺灣的回歸統一。準此，30 多年來中共仍堅持「和平統一、一國兩制」是解決臺灣問題的最佳方案，而蔚為中共對臺政策的最高指導原則，即使總統蔡英文上臺一年多以來大陸內部「武統」的聲音甚囂塵上，中共迄今也未改其對臺「和平統一」的戰略方針。

其次是習近平針對反臺獨重申「六個任何」，體現「硬」的一手，顯示 19 大後中共對臺政策會加重反臺獨的力道：習除重申「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」，比起胡錦濤在 18 大提反臺獨的「三個任何」更詳盡更具體，尚且強調「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」，堪稱反臺獨的力道與措詞更強硬，絕不容我政府與民進黨心存僥倖，明著打著「維持現狀」旗幟，卻暗地裡推動「柔性或漸進式臺獨」。

第三是以軟硬兼施的方式揭櫫兩岸關係和平發展仍須植基於「體現一中原則的九二共識」：習重申「九二共識」與「一中原則」為兩岸關係的根本性質與政治定位，可視為兩岸關係和平發展的「定海神針」，我政府絕不可迴避或模糊以對；也意味著，只要政府承認「九二共識」或接受其核心內涵，不僅兩岸可恢復原有協商溝通機制，甚至連民共之間也可展開對話，堪稱兩岸雖關閉協商對話大門，但並未「上鎖」，「九二共識」仍是「開鎖之鑰」。

最後則是擴大兩岸經濟文化交流合作，體現對臺「更柔軟」的一手，

以利於促進兩岸和平統一：在對臺策略上，更具靈活、彈性與善意，對臺「官方冷、民間熱」，強力訴求「兩岸一家親」，直接加強對臺灣年輕人與基層民眾之所謂「一代一線」的交流，經由「心靈契合」的化異求同的過程，並搭配更全面、更深入、更優惠的方式，為臺灣民眾在大陸的方方面面提供類似「居民待遇」，用以加速兩岸融合發展的進程。尤其，習近平提及「推進和平統一的進程」，可見雖未訂定具體統一時間表，但習提出「兩個一百年」（建黨 100 年及建國 100 年），呼籲要完成兩岸統一以實現中華民族偉大復興的「中國夢」，已充分流露習對「促統」的使命感與急迫感，強調要體現決心並付諸行動，堪稱「柔性促統」溢於言表。

要言之，如果我政府只是在姿態上重申「四不」及「維持現狀」的所謂「善意」，而仍對兩岸關係的核心原則「九二共識」與「一個中國」閃躲迴避，卻僅期待共同尋求兩岸互動新模式及兩岸關係可因而改善，將註定流於一廂情願。研判中共未來將加大壓縮臺灣「國際參與」的空間，臺灣遭連續「被斷交」之危機，將明顯體現出來。

參、「習五條」意涵分析

習近平於 2019 年 1 月 2 日在紀念《告臺灣同胞書》發布 40 周年之際，發表對臺的五點講話（下稱「習五條」），不僅新提了「秉持求同存異精神，推動在一中原則基礎上達成『兩岸同屬一中，共謀國家統一』的九二共識」，尚且進而倡議兩岸各政黨、各界分別推舉代表性人士，就兩岸關係和民族未來開展民主協商，探索「一國兩制」的臺灣方案，達成制度性安排。² 堪稱是中共 40 年來，首次就推動兩岸協商統一的進程，提出具體化的步驟，尤其明確地擘畫出兩岸統一的路徑圖，可視為已啟動中共對臺統一的進程，頗值高度關注與檢視。

² 「習近平在《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的講話」（2019 年 1 月 2 日），2019 年 4 月 20 日下載，《中國人大網》，http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2019-01/02/content_2070110.htm。

綜觀「習五條」的內容重點，包括：一、攜手推動民族復興，實現和平統一目標；二、探索「兩制」臺灣方案，豐富和平統一實踐；三、堅持「一個中國」原則，維護和平統一前景；四、深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎；五、實現同胞心靈契合，增進和平統一認同。

詳加檢視「習五條」的深層意涵，蘊含如下各項：一、習近平倡議在「九二共識」及反對臺獨之基礎上，兩岸各政黨、各界可推代表，針對兩岸關係之未來發展（含和平統一）進行民主協商與溝通對話，尋求共識並做出制度性安排，堪稱具有器度胸襟與寬廣格局，為打開兩岸僵局、邁向具體的和平統一進程，正式邁出第一步，既體現習近平「促統」的堅定意志，也甚具對臺的善意與誠意；二、由於民進黨才剛在臺灣此次「九合一」選舉大敗，選舉結果體現臺灣民眾普遍對於「九二共識」背後的民生與經濟利益深表渴望與企盼，臺灣的主流民意使得習近平認定，一個有利於兩岸研商統一方案的氛圍已隱然成形，故藉此順勢拋出共同探索「一國兩制」臺灣方案的倡議，讓「一國兩制」由概念、倡議進入實踐的階段，用以強化兩岸完成和平統一的進程；三、習近平也為「一國兩制」長久以來遭到污名化進行澄清，說明此有助於照顧臺灣同胞福祉，可在和平統一後確保臺灣同胞的社會制度和生活方式獲得尊重，將有助於現階段的反獨與促統；四、習近平除強調「一國兩制」對臺之適用性與合理性，也將 1995 年「江八點」首次談及之「中國人不打中國人」之深意，闡述得淋漓盡致；習又提及不承諾放棄對臺用武，是針對少數臺獨分裂分子及外部勢力的干涉，並非針對臺灣同胞，在在體現其鉅細靡遺的釋疑之用心，應有助於化解臺灣民眾的疑慮，並進而能爭取認同與支持兩岸邁向和平統一。

要言之，「習五條」堪稱集「鄧六條」、「江八點」、「胡六點」之內容精華與大成，並予以發揚光大，更具有與時俱進及可操作性的特點，其內涵有硬、有軟，但軟性更大於硬性，訴求上「促統」更甚於「反獨」，充分體現對臺極大之善意、誠意與新意，可視為習近平時期中共對臺政策之最高指導綱領。

肆、「九二共識」在兩岸關係中的重要性

接著，析論「九二共識」是兩岸關係「定海神針」的精義。習近平總書記在紀念《告臺灣同胞書》發布 40 周年的重大講話，掀起臺灣各界對「九二共識」的熱議。除了蔡英文扭曲「九二共識」的意涵為「一國兩制」，要各政黨不要再提「九二共識」，³ 其他各主要政黨如：親民黨、新黨大致均認同「九二共識」是兩岸關係和平發展的基礎；國民黨也邀 10 位縣市長列席中常會，重申兩岸論述，黨主席吳敦義在會中肯定高雄市長韓國瑜日前提出「『九二共識』是『定海神針』」的說法很好，等於再次為國民黨支持「九二共識」定調。會後南投縣長林明溱受訪表示，我們在會中認同「九二共識」，不要再談「一中各表」。高雄市長韓國瑜於 3 月 25 日在深圳拜會大陸國臺辦主任劉結一時，兩人都不約而同地強調兩岸關係應立足在「九二共識」的基礎上。究竟「九二共識」的真實內涵如何？為何是兩岸關係和平發展的「定海神針」？頗值重視與探究。

溯自兩岸海協會、海基會 1992 年在香港協商文書驗證議題時，由於事涉「一個中國」問題，海協會主談代表周寧曾提出 5 種表述方案，海基會主談代表許惠祐則是先後提出 8 種表述方案，由於雙方最後仍未獲具體結論，並未簽署書面協議文件，嗣後雙方代表離開香港返回，海協會基於海基會所提第 8 方案「在海峽兩岸共同努力謀求國家統一的過程中，雙方雖均堅持一個中國的原則，但對於一個中國的涵義，認知各有不同」可以考慮，故於當年 11 月 16 日由海協會致函海基會表示「尊重及接受海基會建議的各以口頭方式表述」。爾後雙方對所謂「以口頭聲明方式各自表述」究竟意何所指？卻出現不同的理解與解讀，海基會表示雙方達成「一個中國、各自表述」的共識，海協會則將此概括為「雙方達成各自以口頭聲明的方式表述海峽兩岸均堅持一個中國原則的共識」。

儘管兩岸兩會 1992 年香港協商返回後各自宣示的上述內容，有交

³ 「九二共識＝一國兩制？趙少康：蔡英文說法不道德」（2019 年 1 月 3 日），2019 年 4 月 20 日下載，《中時電子報》，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20190103003825-260407?chdtv>。

集、亦稍有落差，換言之，兩會表述方案均有「謀求國家統一」與「堅持一個中國原則」的交集，惟海基會側重「對於一個中國的涵義，雙方認知各有不同」，海協會則強調「在事務性談判中，不討論『一個中國』的政治意涵」，而呈現海基會主張「九二共識」是「一個中國、各自表述」，而海協會解讀為「雙方均堅持一個中國原則」的共識。儘管如此，惟雙方均以「創造性的模糊」看待 1992 年雙方達成的諒解，亦即「九二共識」；大陸長期以來雖未接受國民黨「一中各表」的解讀，但考量當時執政的國民黨仍植基《國家統一綱領》追求兩岸和平統一，乃隱忍勉強同意與臺灣展開定期不同層級的協商，使得「九二共識」成為兩岸兩會交流、對話與協商不可或缺的基礎。

立足「九二共識」之基礎，才促成 1993 年新加坡的辜汪會談，及後續許多定期不同層級協商的舉行；後來雖然大陸以時任總統李登輝訪美為由中斷兩岸協商機制，但大陸認定當時的李登輝尚未悖離「九二共識」，兩會交流互動仍不致間斷，故而仍有 1998 年上海的辜汪會晤，以便為兩會恢復協商預作鋪路。惟 1999 年李登輝拋出「兩國論」，阻斷原訂同年秋天訪臺的辜汪臺北會晤。自此以後，大陸堅持李登輝必須放棄「兩國論」重返「一中原則」，不願隱忍「一中各表」。迄 2000 年陳水扁上臺以來，大陸更持續堅持「九二共識」與「一中原則」為兩岸復談的必備條件，不願意輕易退讓與妥協。

誠如國家安全會議前秘書長蘇起表示「九二共識」名詞本身是一種「創造性的模糊」，可讓臺海保持和平，可惜許多政治人物十多年來故意忽視它模糊性的正面功能，反而利用它的模糊，刻意扭曲。蘇起之言，一針見血。試觀陳水扁主政 8 年，先後拋出「九二精神」、「九二會談」、「九二歷史事實」等論述，卻一再迴避承認「九二共識」中最關鍵的「兩岸同屬一中」的事實。而蔡英文主政迄今，亦效法陳水扁的兩岸論述，遮遮掩掩地亦提出類似迴避「九二共識」核心內涵的諸多兩岸論述，而此次她更於 1 月 2 日明拒「九二共識」，堪稱已不顧一切後果了。其實，馬英九主

政 8 年期間，正因兩岸立足「九二共識」基礎，得以舉行 11 次的兩會高層會談並簽署共 23 項協議，也得以開啟兩岸大三通、互惠交流、兩岸事務機構首長互訪及達成「外交休兵」，並順利以觀察員或特邀貴賓身分參與世衛大會、國際民航組織大會，更難能可貴地促成了歷史性的「馬習會」，可見「九二共識」堪稱兩岸關係的「定海神針」，誠非虛言。

伍、2019 年「兩會」相關涉臺內容探討

緊接著，析論大陸全國政協主席汪洋與李克強在大陸全國「兩會」涉臺報告的深層意涵。汪洋於 3 月 3 日發表工作報告的涉臺部分時，首次將「對臺 31 項措施」及「習五條」納入報告，強調要貫徹「習五條」的精神，也要堅決反對臺獨，並深化與臺灣有關黨派團體人士的交流。⁴ 李克強於 3 月 5 日則在政府工作的涉臺報告中指出，今年對臺工作要全面貫徹落實「習五點」，堅持一中原則和「九二共識」，反對臺獨分裂圖謀和行徑，深化兩岸融合發展，並推進和平統一進程。⁵ 汪洋及李克強的工作報告，均揭櫫「習五條」為大陸對臺政策與對臺工作指南，兼顧「反獨」與「促統」，同時擘劃推進和平統一的路徑，堪稱對兩岸關係的穩定發展深具意義。

先論汪洋的涉臺工作報告。從年初的「習五條」到汪洋此次的政協涉臺報告，在在體現兩岸民間交流是當前對臺工作的重點，因此如何使兩岸經濟社會文化各領域更加緊密融合，實深具迫切性與重要性，堪稱不論兩岸關係如何嚴峻，也要寄希望於臺灣人民。尤其，今年大陸各黨派向政協大會提交的涉臺提案，已從往昔的側重兩岸經濟與產業融合，進展到今年特重兩岸文化教育人才等方面的深度融合發展，可見兩岸已深化到經濟社

⁴ 「汪洋：深化與臺灣黨派交流」（2019 年 3 月 4 日），2019 年 4 月 20 日下載，《中時電子報》，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190304000248-260210?chdtv>。

⁵ 「李克強作政府工作報告（全文）」（2019 年 3 月 5 日），2019 年 4 月 20 日下載，《中國評論新聞網》，<http://hk.crntt.com/doc/1053/5/5/1/105355166.html?coluid=318&kindid=19673&docid=105355166&mdate=0305140716>。

會文化教育的融合發展，一方面表現在兩岸各領域間的對口交流與機制化交流，再方面，交流的廣泛性也在大幅增加。

涉臺政治議題也是政協年會大家關注的焦點。全國政協發言人郭衛民於 3 月 2 日在會前記者會就「習五條」提及的「兩岸各界可就兩岸關係開展『民主協商』」表示，民主協商是寄希望於臺灣人民，尊重臺灣主流民意的體現，兩岸廣泛的民主協商不影響也不取代兩岸的協商談判，全國政協可在「兩岸民主協商」中發揮重要作用。事實上，「習五條」強調，和平統一和平等協商，共議統一。因此，習近平倡議兩岸各界人士開展民主協商來探索「兩制」臺灣方案，「兩制」臺灣方案的內涵就不是大陸單方面說了算。大陸政協體系即將協力開展民主協商機制，亟待臺灣方面的回應、討論與協商。要言之，習近平鄭重倡議開展民主協商，應是寄希望於臺灣人民，但他更寄希望於臺灣政治新局能適時啟動「兩制」臺灣方案的政治談判。因為習近平曾重申，兩岸長期存在的政治分歧，總不能一代一代傳下去。堪稱習近平所主導的對臺談判方略，由民主協商、探索方案、政治談判、再到和平統一，已陸續展開。

其次，論李克強的工作報告涉臺部分。李克強的涉臺報告亦新增對臺政策指導綱領「習五條」，從而體現如下三項特點：一、對臺工作兼顧「反獨」「促統」雙重目標；二、強化打擊臺獨的力道：大陸以維護「一中」原則與「兩岸不可分離」加大打擊臺獨勢力，「六個任何」即是實踐「反對臺獨」的途徑，「反對臺獨」將具體實踐並反映在不斷緊縮對臺立場及臺灣的國際空間上；三、深化兩岸融合發展是促進兩岸心靈契合的重要途徑，並據此讓兩岸和平統一進程付諸實現，而「兩制」的臺灣方案必須以「兩岸同屬一中與兩岸一家親」為前提下實現最後的和平統一。

要言之，從汪洋與李克強的涉臺報告可看出，大陸對臺政策體現「反獨促統」雙重目標，更強調大陸單方面及可操之在己的政策作為，並促進「兩制」臺灣方案的民主協商，並提高政協在兩岸互動交流中的影響力，而「習五條」具體化了兩岸和平統一的進程與步驟，堪稱大陸已牢牢掌握

兩岸關係的主動權。誠如習近平於 3 月 10 日參加全國人大福建團審議時再度提及兩岸要應通盡通等對臺「新四通」，並表示要探索兩岸融合發展新路，對臺工作既要著眼大局大勢，又要注重落實落細，更要對臺灣同胞一視同仁。可見未來大陸對臺工作將以民間交流等更接地氣的方式強化兩岸同胞心靈的認同，堪稱是大陸對臺工作的新重點。

陸、結語

總之，現階段陸方將立足「習五點」對臺之原則，持續推出精進版之惠臺若干條措施，並促使大陸各省市地方續推各具該地方特色的惠臺辦法或實施細則，用以增進兩岸經濟社會的融合發展，俾能更有助於兩岸邁向和平統一的協商。再者，在可預見的未來，陸方將加大對臺灣各政黨、重要社團及各行各業之爭取認同，並精進兩岸青年交流與基層交流之深度、廣度與效度，以利於在「九二共識」基礎下，先行推動攸關兩岸和平統一之溝通對話，並同步促進兩岸經社的融合發展。最後，大陸也將加大加深兩岸城市交流之力道與利多，包括對韓國瑜的港澳深廈之行，提高接待規格及促成更亮麗的農漁經貿訂單，勢必對綠營執政 6 縣市形成壓力，並對我中央政府施政失能形塑更大的反差，當更有利於「反獨」之深化。