

從中共 2018 對臺工作會議研析 未來對臺策略

China's Future strategy on Taiwan Based on An Analysis of 2018 CPC
Annually Meeting on Taiwan Affairs

張五岳 (Chang, Wu-Ueh)

淡江大學中國大陸研究所副教授

2018 年中共對臺政策係中共 19 大後，也是習近平新時代對臺工作重要思想的開局之年。解析中共對臺政策可以從頂層設計的路線指導思想，到中層涉臺幹部正確認識與人事部署，到底層具體政策執行等三方面觀察。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，相較於以往最大的不同在於，在去年中共 19 大「政治報告」中，習近平所提出新時代的對臺工作戰略，透過 2018 年的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的對臺政策。

仔細觀察 2018 年的對臺工作會議，可以看出此次會議在對臺政策與人事上具有下列特點。

壹、會議指導思想：確立習近平對臺工作思想作為方針指南

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和行動指南。從即將出任全國政協主席並身兼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 19 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」。這不僅是首次在對臺工作會議中提及，從此次會議內容中也多次提到習近平對臺工作重要思想，可以清楚看出習近平思想在對臺政策中的位階，以及主導性與重要地位。

習近平的對臺工作重要思想為何？在去年中共19大「政治報告」。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項基本方略的戰略目標。一般認為，把實施「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項基本方略中，這是在中共黨的「政治報告」中首次如此呈現。此一政治宣示，乃意涵著中共已經明確的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的重要環節。大陸學者普遍認為習近平在處理臺灣問題上，除了繼承和發展毛澤東、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的高度予以解決，習近平的對臺政策思想是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」緊密結合在一起，將「中國」的統一與引領人類命運共同體緊密結合起來。

今年對臺工作會議不僅在政治上確立了習近平對臺思想的領導地位，也體現習近平個人對於對臺政策具有全面的主導性。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，都必需掌握貫徹與落實習近平意志與特色。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。

貳、兩岸關係格局：以主導兩岸關係大局取代牢牢把握發展方向

今年會議以「主導兩岸關係大局」取代「牢牢把握兩岸關係發展方向」，並加大促統歷史使命感。如與俞正聲在2017年乃至以往對臺工作會議內容相較，可以發現今年汪洋在報告中，針對中共在對兩岸關係的格局作法上，已經由以往慣用的「以習近平同志為核心的黨中央『牢牢把握兩岸關係發展方向』」，今年改為「主導兩岸關係大局」。一般認為，中共此一改變旨在藉此凸顯出，在中共19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大陸方面手中，未來決定兩岸關係走向的關鍵因素也是大陸自身的發展進步，取決於

大陸自身的節奏與布局。大陸學者與媒體大都不斷強調，「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越來越明朗。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。

參、兩岸關係形勢：凸顯面臨風險挑戰，而非單純複雜嚴峻

2018 年對臺工作會議在對臺海情勢研判上，認為更加複雜嚴峻且對「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」。一般認為北京今後對臺工作面臨風險挑戰，主要基於外在美、「中」戰略關係中的美、臺關係的強化（軍艦互泊、官員訪問層級提升）。2017 年 12 月川普提出《美國國家安全戰略報告》，報告中直陳大陸是美國各個領域的競爭對手，甚至是威脅。2018 年 2 月 1 日，美國國務卿提勒森在德州大學奧斯汀分校的演講稱大陸為「新帝國主義列強」。北京認為面臨風險挑戰的另一因素則為，臺灣內部的政局變化。中共認為 2018 年民進黨除了持續「去中國化」外，亦常挾臺灣民意與大陸對抗，此外臺灣內部公投法門檻降低的可能啟動，2018 年底面臨九合一地方選舉，與 2020 臺灣大選的加溫…等等都是新的挑戰。美、「中」關係與臺灣內部政局相互激盪，

將使得 2018 年的對臺工作面臨風險與挑戰。

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，則大力倡導「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民在大陸工作應聘、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」。值得注意的是大陸一般不用「國民待遇」用語，因為一方面兩岸關係有其特殊性，另一方面大陸有城鄉戶籍差異。因此，在去年中共 19 大後，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，自屬必然。「逐步」給予「同等待遇」，將來亦可能推進到臺灣人民在大陸參政與議政的政治領域。

肆、對臺人事布局：凸顯對美工作的重要性

此次會議也確立汪洋接任全國政協主席並兼任中央對臺工作領導小組副組長，劉結一接任國臺辦主任。雖然要到 2018 年年 3 月的新一屆的「全國人大」與「全國政協」，中共在對臺人事部署上，從對臺最高決策機構的中共中央對臺工作領導小組，到國（中）臺辦與海協會等重要涉臺人事部署也將到位。但從此次由汪洋在對臺工作會議上發表講話，到劉結一也坐在主席臺上（張志軍也表示劉結一將接任）。除了兩位涉臺人事底定外，一般研判習近平仍任對臺工作領導小組小組長，今年已經 64 歲的王毅有可能接國務委員並接替楊潔篪擔任秘書長，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、統戰部長、軍方代表……等。

在重要的對臺人士部署上，除了中央對臺工作領導小組副組長王洋過去 5 年在副總理任內身兼美、「中」全面經濟對話的「中」方最高官員，王洋的出任可說是繼當年錢其琛擔任中央對臺工作領導小組副組長之後（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。此外，如果王毅接替楊潔篪擔任對臺工作領導小組秘書長，以王毅曾擔任國臺辦主任又擔任外長的獨特經

歷，可說是歷任對臺工作領導小組秘書長唯一擔任過國臺辦主任的人選，相較於以往對臺工作領導小組秘書長，王毅對臺事務的熟悉程度與掌控程度值得關注。當然，國臺辦可能的新主任劉結一的任命也值得關注，一般認為以劉結一擔任常駐聯合國代表的身分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是比不上外交部的常務副部長兼黨委書記）。但劉結一當任國臺辦主任的最大特色是，劉結一是大陸史上第一個擁有駐美（紐約）經驗四年多的外交官轉任國臺辦主任。相較於王毅只有駐日本經驗，張志軍只有駐英國經驗，劉結一可說是第一個有駐美經歷的國臺辦主任，加上劉結一專長國際組織、軍控等，未來兩岸關係中的國際活動空間，若欠缺政治互信，恐將日亦嚴峻。面對中共 19 大後，對臺人事部署體現史上對美國最為瞭解的對臺工作團隊，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管道，對於此一涉臺人事布局，亦須我方高度關注與審慎因應。

伍、習近平的「新一國兩制」政策：已經逐步改變兩岸關係現狀

解析中共對臺政策最為關鍵的就是習近平個人的理念與作為。以習近平過去五年對內大力反貪，打破世代交替的慣例與推動共軍大力變革，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」。當對內對外都做了重大變革，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。眾所週知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。

中共的對臺政策除了取決於內部戰略發展需求外，還有取決於美、「中」關係、兩岸互信與兩岸各自內部民意制約三大因素。仔細觀察習近平自 2012 年上臺以來到 2018 年迄今，習近平總共發表的 20 次有關涉臺

的重要談話中。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」卻又無比堅持的習近平，與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大陸，我方究竟應該如何審慎面對並有效因應可謂重中之重。

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，習近平推動「新一國兩制」，係將臺灣問題放到新時代大陸國家發展略中一個重要環節。主要強化單邊立法與單邊作為，並加大「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大陸發展機遇，擴大經濟文化交流，逐步為臺生、臺商、臺灣人民在大陸的就學、創業、就業、生活與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。透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，而不單純追求形式統一。

在 2018 年對臺工作會議後，中共在對臺政策上最值得關注的乃為：在 2 月 28 日由國務院臺辦、國家發展改革委經商中央組織部等 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 項惠臺措施，基本上分為兩部分，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」。中共此次推出的惠臺新措施，基本上是呼應中共中央總書記習近平在去年 19 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」。在中共 19 大後僅四個月左右時間，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 條最新惠臺措施，能有如此強大跨部門統合能量，毫無疑問，絕對是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。

雖然在去年中共 19 大對於促統並未提出時間表。但未來中共在對臺政策上，必將加大「一中反獨」的底線思維（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、臺灣居民在大陸同等待遇）的策略作為，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 19 大到此次 2018 年的對臺工作會議，以及在大陸兩會召開前夕提出 31 項惠臺措施。面對習近平至少十年長期執政下，不斷加大軟、硬兩手力度的對臺政策。臺灣必須高度關注與審慎因應，習近平過去 5 年在對內與對外都已經做了重大變革，豈可能對臺政策部分變而讓當前兩岸關係現狀持續。事實上，北京在外交、國防、經貿、社會文化……等各個層面，已經逐步透過單邊作為，片面改變當前兩岸關係的現狀。