

焦點評析

中共「二十大」後對美及涉臺政策趨勢分析

Analysing on the Trend of CCP's Policy toward US and Taiwan after the 20th National Congress of the Chinese Communist Party

馬準威 *Chun-wei Ma*

淡江大學國際事務與戰略研究所助理教授

Assistant Professor

Graduate Institute of International Affairs and Strategic Studies

TamKang University

一、前言

中國共產黨第二十次全國代表大會（簡稱中共「二十大」）於 2022 年 10 月 16 日至 22 日在北京召開，由於本次大會，涉及中共總書記、中央政治局常委、中央政治局委員以及中央委員的換屆，因此格外受到國際矚目。一如外界預料，習近平打破江澤民、胡錦濤立下總書記兩屆十年的任期潛規則，正式進入到第三任期的五年，而中共中央政治局常委的人事安排，則推翻外界依照中共人事安排潛規的預測，由「習家軍」獨大。不論從這次中共黨中央的人事安排、習近平「二十大報告」乃至於閉幕式前總書記胡錦濤被帶離會場，無一不引發各界議論。不過中共「二十大」召開完畢後，究竟對未來美中關係及對臺政策產生何種影響，筆者試從「二十大」報告及相關公開資

料嘗試分析，分述如下。

二、習近平極權傾向讓美中關係基本面不良

從本次習近平在「二十大」召開期間，未使用煽動言語、慷慨激昂的陳詞，一切如過往中共黨代表大會一樣平穩，顯示習對自己延任成竹在胸，不需靠情緒動員，大權早已攬於一尊，不存在成氣候的反動勢力，習權位呈現高度穩定。此外中共大老多半年事已高，無力干政，胡錦濤可能還算是說得上話的前輩，卻在閉幕式時，被提前安排離場，而全黨禁聲，自上而下對習近平的制衡力量，蕩然無存。從派系平衡觀點來看，過去一直認為在常委中存在「團派」力量，然從此次中共中央人事安排看來，「團派」潰不成軍，已難調派系，而「江系」、「胡系」人馬早已凋零，對習橫向的制約力量，亦不存在。習近平在掌權十年後的中共政黨機器，已存在於習近平股掌，「二十大」前隨習近平權力因延任未定而些許呈現「穩而不安」，在「二十大」後習已然「所向披靡」。

在中共「二十大」召開前，各國媒體關注「四通橋」標語抗議事件，由於中共社會控制綿密，加上「二十大」前之京畿重地保安工作滴水不漏，卻有人可以突圍博得版面，讓各界議論紛紛，雖然佩服起事者的勇氣，但顯然中國大陸各地並未引發連鎖反應。這說明習近平對社會控制的力道不但大，而且各系統被他牢抓在手中。當習近平在「二十大」報告中強調：「國家安全是民族復興的根基，社會穩定是國家強盛的前提。」此一論述幾乎把國家安全與社會穩定串連起來，而未來中共以民族復興為名，對於社會控制的力道只會加大，讓中國大陸威權體制或出現向極權體制傾靠的傾向，而此傾向本質性的讓美中關係難以相容。

三、對美「制度競爭」趨烈，「新東西對抗」可能逐步形成

自 1978 年中共決定「改革開放」以來，中國大陸經濟成長的確保持著亮眼成績，隨之而來的即是「中國崛起」。在後冷戰時期，以美國為主的資本主

義民主模式獨霸的情況，在「中國崛起」後逐漸浮現一種新的發展路徑選擇。2004 年英國「外交政策研究中心」(Foreign Policy Centre) 在刊物上提出「北京共識」(Beijing Consensus) 字眼，指涉國家在發展過程中，帶著強勢有效的政府、明確的指導思想、妥善處理穩定與改革、發展的關係。¹ 而此路徑明顯是相對於西方國家為主體的「華盛頓共識」(Washington Consensus)，即以民主政治與市場開放的原則，進行國家發展。

「北京共識」揭示一個非民主政體、且非完全市場開放體制成功的可能性，不過「北京共識」乃是西方社會所歸納，中共在當年並未同意「北京共識」是一種模式的說法。直到 2012 年 11 月中共中央總書記胡錦濤在中共十八大報告提出「三個自信」即「道路自信、理論自信、制度自信」，以及習近平在擔任總書記後，2016 年 7 月 1 日「慶祝中國共產黨成立 95 周年大會」正式將「三個自信」加入「文化自信」，而提出「四個自信」。自此「四個自信」不光是個口號，而是在思想上建立出的「中國自信」，中共開始更對「中國模式」產生信心。當美國總統川普 (Donald Trump) 於 2018 年發動對中貿易戰時，有意無意的助長美中在經濟體系的脫鉤 (decoupling)。在中國「厲害了我的國」思潮短暫的降溫後，美中的競爭關係逐漸邁向了一種「制度」競爭，在拜登 (Joe Biden) 上臺後，民主黨更以美國民主自由價值自居，然習近平在「二十大」報告卻提出「中國式現代化」概念，這個詞彙過往從來沒有用過，即使內容沒有太多創新，但強調「堅持自己國情的中國特色」，捐棄西方的發展路徑，也就是正式宣告了「中國模式」存在，儘管大陸學者否認「東升西降」是中國內部的主流思維，但不可否認，這樣的思維隨著習近平「中國式現代化」將會更加凸顯，而社會主義為基礎的舉國體制「中國模式」，跟美國的民主式資本主義本質難以並存，更容易讓美中間的「新東西對抗」格局成形，未來美中矛盾恐轉為「制度競爭」。

¹ 〈小檔案－中國模式、北京共識與華盛頓共識〉，《中國時報》，2010 年 7 月 29 日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20100729000777-260108?chdtv>。

四、中共軍事準備暫從「攻勢」轉「守勢」，惟以「局部戰爭」留伏筆

中共「十九大」報告在軍事準備的方向指出：「軍隊是要準備打仗的，一切工作都必須堅持戰鬥力標準，向能打仗、打勝仗聚焦。」這個背景是在 2017 年，美國總統川普上任以後，美中競爭關係加遽，美中在南海問題僵持不下，中共「十九大」政治報告使用「軍隊是要準備打仗的」煙硝味非常濃厚。然而相較於「十九大」，「二十大」報告的語氣相對和緩許多，在軍事層面提到：「全面加強練兵備戰，提高人民軍隊打贏能力。……。打造強大戰略威懾力量體系，……。」加強軍事力量常態化多樣化運用，堅定靈活開展軍事鬥爭，塑造安全態勢，遏控危機衝突，打贏局部戰爭。」這裡談的是「備戰」、談的是「威懾」、談的是「靈活軍事鬥爭」，整體氛圍從攻勢再度轉向守勢。不過耐人尋味的卻是提到「打贏局部戰爭」。在「十九大」報告強調：「有效塑造態勢、管控危機、遏制戰爭、打贏戰爭」，其中「打贏戰爭」，在「二十大」報告轉為「打贏局部戰爭」。如果從國際結構的角度來看，這或許是將衝突劃定在一定範圍的一種守勢表現，亦即有意避免全面性階級重組戰爭的可能，但卻說明中共對周邊戰事可能奉陪，而周邊的衝突熱點，正是南海、東海以及臺海。「打贏局部戰爭」可能意味中共對武力犯臺有所準備，儘管配合報告其他部分看起來，尚未透露出未來五年內急於「武統」的訊號。

五、中共宣誓「反對外部勢力干預」自限涉臺政策迴旋空間

中共「二十大」報告提到：「我們提出新時代解決臺灣問題的總體方略，促進兩岸交流合作，堅決反對『臺獨』分裂行徑，堅決反對外部勢力干涉，牢牢把握兩岸關係主導權和主動權。」「反臺獨」一向是中共對臺主張的要素之一，因此「堅決反對臺獨」的論述，並無新意。中共的一貫思維是，沒有美國干預就沒有臺灣問題，臺灣問題無法解決根源在於美國的干預。在今（2022）年 8 月對中共《臺灣問題與新時代中國統一事業》白皮書》開宗明義就這樣闡述：「1949 年 10 月 1 日，中國人民取得了新民主主義革命的偉大勝利，建立了中華人民共和國。國民黨統治集團退踞中國的臺灣省，在外國

勢力的支持下，與中央政府對峙，由此產生了臺灣問題。」「反對外部勢力干涉」的概念並不新穎，不過在中共黨代表大會透過政治報告發布，則有另一層次的宣誓意義。

過去中共對於外部勢力的干預不太挑明講，而「二十大」報告此部分與中共國臺辦發布的〈臺灣問題與新時代中國統一事業〉白皮書均點名了：「臺灣問題長期得不到解決，主要是外國勢力干涉和臺灣分裂勢力阻撓的結果。」習想凸顯解決臺灣問題的決心，也想阻斷外部勢力的干預，透過政治報告提出這點，明顯是在告訴美國中方的立場，就像美國會用《國家安全戰略報告》宣誓中國是競爭對手一樣。不過中共一旦做此宣誓，未來在臺海問題上面對外部勢力（主要指美國）妥協的空間就會變得更小，激烈的對臺、美施壓變得不能欠缺，產生政策的僵固性。

六、當前中共對「統一」無急切感，「以武逼談」優於「以武統一」

在中共「十九大」報告全文的最終段，不忘多重申一次「祖國統一」，但是在「二十大」的報告中，結論部分並未再重申相關字眼。如果中共把統一臺灣當成首要任務，則至少在結論時應該要再強調一次比較合理，可是在結論未提，筆者認為不可能是疏漏，而是統一臺灣在未來五年內並不是中共最急切的目標。此外，中共「二十大」報告的對臺政策基調與過往中共官方歷次重要講話所強調之重點幾乎雷同，「和平統一」與「和平發展」的字眼仍見於「二十大」報告對臺政策文字中。加上強調「堅持以最大誠意、盡最大努力爭取和平統一的前景」，均顯示「武統」並不是中共優先政策選項。另《臺灣問題與新時代中國統一事業》白皮書提到「不承諾放棄使用武力」，在「二十大」報告改為：「決不承諾放棄使用武力」，多加了一個「決」字除了代表提高語調，並沒有實質的變化。

事實上，中共對臺不放棄使用武力，一直被視為是臺灣「臺獨」選項的對價，當我方沒有承諾放棄臺獨是一個未來的選項，相應的，中共也就不會承

諾放棄使用武力對臺，這是天秤的兩端。因此不放棄武力犯臺，僅是一種對臺政策慣性。同時對臺工作仍保有軟的一手，包括報告提到：「促進兩岸經濟文化交流合作，深化兩岸各領域融合發展，完善增進臺灣同胞福祉的制度和政策，推動兩岸共同弘揚中華文化，促進兩岸同胞心靈契合。」總體而言，這對中共是種理性決策，保留軟硬兩手，才能確保胡蘿蔔與大棒並存的兩手靈活運用。但從這些跡象看來，統一並非未來五年的急切政策選項，意圖上武力並非直接用在統一，而是用在對臺獨勢力的一種遏制，甚至是用以逼迫臺灣在中共設定的前提下進行政治談判。目前看不出跡象習準備對臺動手，壓迫臺灣進行在中共設定的前提下談判，是中共自信能為，而且對統一而言成本更低的作法。

七、兩岸各自對「和平」有期待，惟仍須慎防「擦槍走火」風險

從「二十大」對臺政策沒有出人意外，表示中共對臺政策具有穩定性與延續性，而蔡政府的兩岸政策同樣有穩定性與延續性，雙方仍都期待和平。蔡總統在今年雙十講話時表示：「在理性、平等及相互尊重下，也願意和北京當局，尋找雙方可接受的維持臺海和平穩定的方法；這是共同責任。」而習近平在「二十大」報告中亦指出：「我們堅持一個中國原則和『九二共識』，在此基礎上，推進同臺灣各黨派、各界別、各階層人士就兩岸關係和國家統一開展廣泛深入協商，共同推動兩岸關係和平發展、推進祖國和平統一進程。」雙方各自對「和平」仍有期待。雖然習近平把中共過去二十年好不容易建立起來的接班潛規則給打破，步入第三任期，甚至已有預測認為習近平可能再做至少十年，而從中央政治局新任常委名單的「習家軍」色彩看來，未來中共極權傾向會更為明顯，這將導致決策個人化更鮮明，而官僚機構在決策角色大降，故未來不論對美或對臺，習近平意志壓倒一切，當領導人意志不易被參透時，官僚體系容易「寧左勿右」，增加互動關係「擦槍走火」風險，我須格外提防。

責任編輯：吳家綺

