

# 2018年

## 大陸兩會觀察與 中共對台政策評析

◆文／張五岳

淡江大學中國大陸研究所副教授

今（2018）年是中共「十九大」後的開局首年。大陸兩會召開最受外界關注焦點有三：首先，在修憲議題上不僅將「習近平新時代中國特色社會主義思想」納入憲法，同時刪除憲法上「中華人民共和國主席、副主席連續任職不得超過兩屆」，開啟了習近平定於一尊與長期執政的時代。此外憲法第一條也加入「中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵」，將中共一黨專政正式納入憲法中。其次，在政府機構重大變革上，除了修憲新增國家監察委員會外，並將國務院重整為 26 個部委機關。最後，在高層重要人事佈署上，則選出國家副主席王岐山、總理李克強、人大委員長栗戰書、政協主席汪洋、常務副總理韓正、副總理劉鶴、國監委主任楊曉渡、國務委員王毅…等人。

面對今年北京兩會在修憲、機構變革與人事部署，特別是重要涉台人事佈局到位，與兩會期間所發表的重要對台政策講話，究竟對今後的對台政策與兩岸關係有何影響？自然備受我方關注。

### 李克強提「政府工作報告」

觀察今年兩會期間有關重要對台政策宣示，可以從 3 月 5 日第 13 屆全國人大一次會議開幕當天，李克強總理所提的「政府工作報告」與張志軍「部長通道」對媒體發表對台講話，以及 3 月 20 日人大閉幕，習近平在閉幕會議發表的重要講話，以及李克強在中外記者會上回答記者所發表的講話看出。其中，尤其以習近平在閉幕會議的講話最為重要。相較於 5 年前，習近平在

十二屆全國人大一次會議閉幕式上講話，只簡單提及「廣大台灣同胞和大陸同胞要攜起手來，支持、維護、推動兩岸關係和平發展，增進兩岸同胞福祉，共同開創中華民族新的前程」。此次，面對兩岸關係與美國總統簽署「台灣旅行法」則是加大篇幅與力度。一方面強調，「堅持一個中國原則，堅持九二共識，推動兩岸關係和平發展，擴大兩岸經濟文化交流合作，同台灣同胞分享大陸發展的機遇，增進台灣同胞福祉，推進祖

國和平統一進程。」；另一方面強調，「一切分裂祖國的行徑和伎倆都是註定要失敗的…偉大祖國的每一寸領土都絕對不能也絕對不可能從中國分割出去」，表達堅定反獨的決心與立場。

## 四面向解讀中共對台的戰略思維與策略方法

雖然習近平在人大閉幕會議上，發表措辭強烈的堅定反獨宣示。吾人認為解析中共對台政策步驟有三：首先必須先確立頂層設計的路線方針作為指導思想；繼而經由對台幹部統一認識與人事部署，最後才是具體政策執行與落實，等三方面綜合觀察。是以，要精準全面掌握習近平對台政策思想，必須以（1）去年中共「十九大」報告（2）2018年2月1日到2日召開的對台工作會議（3）2月28日由國台辦、發改委與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》與（4）3月15日兩會期間中共黨內理論刊物《求是》，刊載一篇署名「中共中央台辦理論學習中心組」撰寫，題為「以習近平總書記對台工作重要思想引領新時代對台工作」文章，這4個部分加以綜整，再配合習近平的談話，方能精準掌握中共對台的戰略思維與策略方法。

首先是在去年中共「十九大」報告。習近平首度把對台政策放在「新時代中國特色社會主義思想」十四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十四大基本方略中，這是在中共黨的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台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。

其次，在今年的對台工作會議，汪洋首度提出以「習近平總書記對台工作重要思想」，作為對台工作的基本遵循和行動指南。這不僅是中共首次在對台工作會議中提及，從今年對台會議內容中也多次提到習近平對台工作重要思想，可以清楚看出習近平思想在對台政策中的位階的主導性與重要地位。該會議針對兩岸關係格局則以「主導兩岸關係大局」取代「牢牢把握發展方向」。表明決定兩岸關係走向的關鍵因素也是中國大陸自身的發展進步，取決於中國大陸自身的節奏與佈局，北京將採取「單邊作為」。對於今年的兩岸關係情勢研判，特別強調「面臨風險挑戰」，而非只有「複雜嚴峻」，主要認為美、中關係的矛盾可能升高，美、台關係可能強化，加上美國有期中選舉，台灣有「九合一」選舉與公投議題的發酵。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，今年對台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，逐步為台灣同胞在大陸學習、創業、就業、生活提供與大陸同胞同等的待遇」。

第三是軟的一手，最具代表性厥為中共在兩會召開前夕的2月28日，所發布的對台31項措施。該措施基本上分為兩部分，一是12項給予台資企業與大陸企業同等待遇，二是19項為台灣民眾在大陸學習、創業、就業、生活提供與大陸民眾同等待遇。吾人認為，中共此次推出的對台31項措施，基本上是呼應中共總書記習近平在去年「十九大」報告中所提出的，「願意率先同台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，逐步為台灣同胞在大陸學習、創業、就業、生活提供與大陸同胞同等的待遇，增進台灣同胞福祉」。吾

人認為，在中共「十九大」後僅四個月左右時間，包括國務院台辦、國家發展改革委在內的 31 個黨政相關部門就整合出 31 條最新對台措施，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。

第四個部分是「習近平總書記對台工作重要思想」。在 3 月 15 日的《求是》雜誌，提出四大關鍵核心。第一，「從根本上說，決定兩岸關係走向的關鍵因素是祖國大陸發展進步」。第二，「台灣問題的解決，是兩岸綜合實力較量的過程，根本上取決於我們自身發展進步」。第三，「秉持兩岸一家親理念，耐心細緻、持之以恆地做台灣人民工作」。第四，「鄭重宣示六個任何，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台獨分裂圖謀」。習近平在今年人大閉幕會議上，雖然高舉民族大義表明堅定反獨，但在其對台政策仍然秉持「一中反獨」的底限思維，與秉持「兩岸一家親」以恆心耐心推動兩岸社會經濟交流，以達到「心靈契合」。

### 習時代的兩岸社會經濟文化融合

根據吾人長期觀察，習近平自 2012 年中共「十八大」擔任中共中央總書記，2013 年 3 月兩會當選國家主席並擔任中共中央對台工作領導小組，並在 2013 年 3 月第 12 屆全國人大閉幕會議上，首度發表重要涉台講話以來，到今年 3 月 20 日人大閉幕講話，習近平總共發表的第 21 次有關涉台的談話中。綜觀習近平 21 次談話的內容語意分析，吾人認為習近平在對台政策思想上，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」。

其特色乃將台灣問題放到新時代中國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，會尊重台灣地區的社會制度和生活方式。如今更強調率先讓台灣人民分享中國大陸發展機遇。強調擴大經濟文化交流，逐步為台生、台商、台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，在中共對台政策上，相較於一中反獨的底限思維，涉台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，以促使「一中促統」的水道渠成。

### 兩會後對台政策對兩岸關係的可能影響

評估兩會後對台政策對兩岸關係發展可能影響，可以從（1）中共最高領導人習近平權力定於一尊後，其人格特質、決策風格與歷史使命對兩岸關係可能的影響；（2）當前美、中新型大國關係的博奕與競合，特別是美、台關係的強化，在美、中關係的互動中，台灣究竟是作為槓桿亦或棋子；（3）兩岸既無政治互信又欠缺良好溝通對話管道，面對可能重大變數的挑戰如何避免誤判與危機管控，這三項可能存在的風險挑戰審慎因應。

首先，就習近平的人格特質與歷史使命而言，一般認為以習近平過去五年對內大力反貪，

打破世代交替的慣例，打破派系政治集體領導的格局，推動解放軍大力變革，積極推動修憲…等在內政上一連串重大的變革。在對外關係上，高舉「人類命運共同體」，在經貿上不斷倡導互利共榮全球化，大力推動「一帶一路」，在軍事上不斷突破第二島鏈，建設南海島礁並開始海外駐軍，並積極推動中、美新型大國關係。過去五年在對內與對外，都做了重大的變革，可以預期習近平的對台政策不太可能維持以往以不變應萬變的戰略與策略。是以，在習近平主政下，台灣必須務實面對一個對於台灣一貫強調的自由、民主、人權、主流民意或是西方的普世價值…等，沒有任何好感與認可；但對於台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。當民主多元的台灣面對民族主義高漲的中國大陸，台灣究竟應該如何審慎面對與有效因應可謂重中之重。

其次，不論中共對台政策，或是兩岸關係的和緩與嚴峻，有相當一部份也取決於中、美新型關係的競合。在北京對台政策仍然保持高壓狀態下，美、中雙方在安全戰略與貿易上的紛歧，加上美台關係的強化，也促使得兩岸關係面臨到若干變數考驗。雖然面對美、中關係的可能挑戰，北京不僅在高層人事佈局上強化了王岐山、劉鶴、楊潔篪、王毅等經貿與外交戰略等四大金剛。連涉台人事的安排上，從汪洋、王毅、劉結一、戴秉國等也體現了史上對美國最了解的涉台團隊。未來美、中競合下，美國不僅將成為中共對台政策的重要著力點，面對美、台關係的強化，中共亦有可能透過對台強硬作為，藉以對內交代、對外宣示與對台施壓，凡此亦須我方高度

關注與審慎因應。

再則，面對未來兩岸關係發展可能面臨到的內外諸多風險與挑戰，吾人認為自從 2016 年台灣政黨後迄今，兩岸關係發展最具隱憂乃是，兩岸的執政當局在欠缺良好溝通管道與政治互信的情況下，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，形成當前之兩岸關係有可能步入「敵意螺旋」的日益惡化趨勢。

## 結語

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論述、新思維、新作為，才可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與對立，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。面對兩岸未來的挑戰與機遇，究竟是應該盡一己之力抓住任何可能的機會之窗，型塑一個可能的良性互動；抑或坐等對方一步到位善意回應，一再錯失良機徒呼奈何？不同的思維、作為與不同道路選擇，也會決定未來兩岸關係不同的前景。🌟