



中共「十八大」後 對臺政策之探究

作者簡介



潘進章備役上校，政戰學校66年班、淡江大學國際事務與戰略研究所碩士、三軍大學戰爭學院85年班；曾任總政戰部政參官、國防大學教官、副講座、講座，現任國防大學兼任教師。

提要>>>

- 一、中共第五代領導人習近平政治人脈資本雄厚，黨內阻力較小，對臺政策成形會比預期快，且其長年在福建執政，是位「知臺派」。
- 二、中共「十八大」報告強調，「全面貫徹兩岸關係和平發展重要思想，鞏固和深化兩岸關係和平發展的政治、經濟、文化、社會基礎，為和平統一創造更充分的條件。」
- 三、自從鄧小平提出「和平統一、一國兩制」對臺政策後，中共各領導人都奉為對臺政策的最高指導原則。
- 四、國防部民國102年公布《4年期國防總檢討》(QDR)指出，「臺海安全環境仍受中共軍事威脅。中共在政策上迄未放棄武力犯臺，其戰備整備仍以對臺用兵及阻滯外力介入臺海為主要目標，形成我當面軍事威脅。」
- 五、兩岸關係大幅改善，中共「三戰」(輿論戰、心理戰、法律戰)的對象和方

式也隨之調整，從過去的「瓦解」臺灣民心，轉向「拉攏」民心，從兩岸的內耗對峙，轉移到兩岸攜手邁向統一大業的方向。

關鍵詞：中共十八大、九二共識、和平協定、一中原則

前言

中共「十八大」¹新的領導人習近平順利接班，其不僅接任總書記也同時接掌黨的軍委會主席。習近平政治人脈資本雄厚，黨內阻力較小，對臺政策成形會比預期快，而且更主動，勢必提出政治協商的要求。且其長年在福建執政，是位「知臺派」。²2013年3月習近平再接掌國家主席與國家軍委會主席，已正式掌握黨政軍大權。針對習近平全面接班後的大陸對臺政策走向，國安局長蔡得勝表示，習是民族主義者，也是「知臺派」，儘管他在主權問題上較歷任大陸領導人更為強硬，但對臺灣不會採取盲目政策；不過，我方應對習持續「聽其言，觀其行」。³

國防部102年3月公布民國102年《4年期國防總檢討》(QDR)指出，「臺海安全環境仍受中共軍事威脅。兩岸關係雖持續朝向良性發展，臺海情勢相對穩定，發生武裝衝突可能性減少；然中共在政策上迄

未放棄武力犯臺，其戰備整備仍以對臺用兵及阻滯外力介入臺海為主要目標，形成我當面軍事威脅。」⁴

上述國內外情勢的發展，中共新領導人的對臺政策，是否有利於兩岸關係的發展或危害我國家主權？值得我方重視。本文旨在針對中共「十八大」後對臺政策作研判及評估，藉以瞭解與掌握中共未來之動態。

中共對臺政策概述

中共領導人的對臺政策，主要係依據當時政治情勢提出了不同的主張。1956年毛澤東提出「和平解放臺灣」的具體方針政策，其中主張「和平解放、互不破壞」。⁵1983年6月鄧小平在會見美國新澤西州西北大學教授楊力宇時提出：「統一後，臺灣特別行政區可以有自己的獨立性，可以實行與大陸不同的制度(一國兩制)。」⁶1995年1月30日，江澤民提出了推進「祖國和平統一」進程的八項主張(江八

1 中共「十八大」：係指中國共產黨第十八屆黨員代表大會。

2 參閱〈林中斌：習近平更主動必提政治協商〉《聯合新聞網》(臺北)，2012年11月16日。

3 〈習近平知臺派不會採盲動政策〉《中時電子報》(臺北)，2013年3月21日。

4 參閱國防部102年3月公布民國102年《四年期國防總檢討》(QDR)，第一章第二節「臺海安全情勢發展」。

5 〈毛主席的和平統一思想〉《香港文匯網》，2004年12月17日，http://news3.xinhuanet.com/taiwan/2004-12/17/content_2346411.htm

6 《鄧小平文選》(第三卷)(北京：人民出版社，1993年10月)，頁30。



點)。7 2005年3月胡錦濤就新形勢下發展兩岸關係提出了四點意見。8 2008年12月31日胡錦濤發表推動兩岸關係和平發展六點主張(胡六點)。9 明確指出兩岸在涉外事務中要避免內耗，通過務實協商，安排臺灣參與國際組織活動；兩岸協商正式結束敵對狀態，達成和平協議。

中共為處理涉臺問題，中共中央最早於1954年7月設立對臺工作領導小組，當時主要由軍方人士構成。「文革」爆發後一度中斷，直至1978年恢復運作，並延續至今。中央對臺工作領導小組是中共中央直屬機構之一，是對臺工作的最高決策機構，其辦事機構就是外界熟知的中央臺灣工作辦公室(與國務院臺灣事務辦公室一套班子、兩塊牌子)。從中共十四大之後，中央對臺工作領導小組組長一直由中共中央總書記擔任，而副組長則通常由主管政協及統戰工作的政治局常委擔任。在過去10年間，中央對臺工作領導小組的正、副組長一直由胡錦濤和全國政協主席賈慶林搭檔。10

中共「十八大」後新領導人習近平則「知悉臺灣」，習在東南沿海任要職共22年(其中在福建17年)，他領導福建期間，默默協助無數臺商深耕人脈。他曾提出「爭取臺灣民心、以經促統」策略，並不排斥與民進黨對話交流。他對臺手段將比前

四位領導人，更彈性、前瞻。可能更有突破。11 由上述可見，中共對臺政策，係為因應時代的變遷而有所繼承與創新。有關中共主要領導人對臺政策之內容，詳如表一。

中共「十八大」後，鞏固兩岸關係和平發展，研判將成為新形勢的主要特徵，深化兩岸各領域合作也成為中共下一階段的主要任務。中共稱未來將不斷鞏固兩岸關係和平發展的政治、經濟、文化和社會基礎，並努力拓展兩岸關係和平發展的新局面。上述研判也是習近平在「十八大」後的對臺政策重點工作。有關中共當前之兩岸關係和平發展主要內容，詳如表二。

綜合上述中共主要領導人對臺政策之內容分析，可見中共對臺政策主要是防制「臺獨」，追求「國家統一」。在具體作為上有階段性作法，也有其一貫性。例如：「和平解放臺灣」、「臺灣必須統一於中國」、「臺灣可作為特別行政區」、「和平統一、一國兩制」、「堅持一個中國原則」、「保護臺灣權益」、「兩岸三通」、「達成和平協議」，以及「深化兩岸經濟合作」等。2005年3月14日中共通過的《反分裂國家法》，主要也是防制「臺獨」，追求「國家統一」。未來「知臺派」的習近平對臺政策，研判大部分仍然會延續了以往中共主要領導人的作法；惟在

7 〈江八點〉：係指1995年1月30日江澤民《為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥》的講話。講話中提到了關於發展兩岸關係、推進中國和平統一進程的八項主張。

8 〈胡錦濤發表對臺重要講話就發展兩岸關係提出四點意見〉《解放軍報》(北京)，2005年3月5日，版1。

9 〈胡六點促統仍緊抓一中〉《自由電子報》(臺北)，2009年1月1日。

10 〈接班賈慶林俞正聲將協管對臺工作〉《香港大公網》，2013年2月14日，<http://news.takungpao.com/mainland/focus/2013-02/1447044.html>

11 〈林中斌：習近平的七項超越〉《聯合新聞網》(臺北)，2012年2月15日。

表一 中共主要領導人對臺政策之內容

姓 名	對 臺 政 策 之 內 容
毛澤東	1956年毛澤東「和平解放臺灣」的具體方針政策 (一)省親會友、來去自由。 (二)既往不咎、立功受獎。 (三)國共合作、愛國一家。 (四)和平解放、互不破壞。
周恩來	1963年周恩來將中共的對臺政策歸納為「一綱四目」 「一綱」：臺灣必須統一於中國。 「四目」 (一)臺灣統一祖國後，除外交上必須統一於中央外，臺灣之軍政大權、人事安排等悉委於蔣介石。 (二)臺灣所有軍政及經濟建設一切費用不足之數，悉由中央政府撥付。 (三)臺灣的社會改革可以從緩，必俟條件成熟，並尊重蔣介石之意見，協商決定後進行。 (四)雙方互不派特務，不做破壞對方團結之舉，毛澤東一再表示，臺灣當局只要一天守住臺灣，不使臺灣從中國分裂出去，大陸就不改變目前的對臺政策。
葉劍英	1981年9月30日中共人大常委會委員長葉劍英提出「葉九條」 (一)建議舉行國共第三次合作。 (二)海峽兩岸開放「三通、四流」。 (三)國家實現統一後，臺灣可作為特別行政區。 (四)臺灣現行社會、經濟制度不變，生活方式不變，同外國的經濟、文化關係不變。私人財產、房屋、土地、企業所有權、合法繼承權和外國投資不受侵犯。 (五)臺灣當局和各界代表人士，可擔任全國性政治機構的領導職務，參與國家管理。 (六)臺灣地方財政遇有困難時，可由中央政府酌情補助。 (七)臺灣各族人民、各界人士可回大陸定居。 (八)歡迎臺灣工商界人士回大陸投資。 (九)「統一祖國，人人有責。」
鄧小平	1983年鄧小平在會見美國新澤西州西北大學教授楊力宇時提出「鄧六條」 (一)臺灣問題的核心是祖國統一。 (二)建議舉行兩黨平等會談，實行第三次合作。 (三)不贊成「完全自治」的提法。 (四)「三民主義統一中國」是不現實的。 (五)堅持一個中國，制度可以不同，但在國際上代表中國的，只能是中華人民共和國。 (六)統一後，臺灣特別行政區可以有自己的獨立性，可以實行與大陸不同的制度。
江澤民	1995年1月30日江澤民提出了推進「祖國和平統一」進程的八項主張(江八點) (一)堅持一個中國原則，是實現和平統一的基礎和前提。中國的主權和領土決不容許分割。 (二)臺灣與外國發展民間性經濟文化關係不持異議。 (三)進行海峽兩岸和平統一談判。 (四)努力實現和平統一，中國人不打中國人。 (五)大力發展兩岸經濟交流與合作。 (六)兩岸要共同繼承和發揚中華文化的優秀傳統。 (七)充分尊重臺灣同胞的生活方式和當家作主的願望，保護臺灣一切正當權益。 (八)歡迎臺灣當局的領導人以適當身分前來訪問；也願意接受臺灣方面的邀請，前往臺灣。



胡錦濤	2005年3月胡錦濤就新形勢下發展兩岸關係提出了四點意見 (一)堅持一個中國原則絕不動搖。 (二)爭取和平統一的努力絕不放棄。 (三)貫徹寄希望於臺灣人民的方針絕不改變。 (四)反對「臺獨」分裂活動絕不妥協。
	2008年12月31日胡錦濤發表推動兩岸關係和平發展六點主張(胡六條) (一)恪守一個中國，增進政治互信。 (二)推進經濟合作，促進共同發展。 (三)弘揚中華文化，加強精神紐帶。 (四)加強人員往來，擴大各界交流。 (五)維護國家主權，協商對外事務。 (六)結束敵對狀態，達成和平協議。

資料來源：作者研究整理。

表二 中共當前之兩岸關係和平發展主要內容

項次	要項	主 要 內 容
一	要鞏固兩岸政治互信基礎，堅持一個中國原則。	在反對「臺獨」、堅持「九二共識」基礎上，促進兩岸雙方就確立和鞏固一個中國框架形成更為清晰的認知和一致立場，從而為兩岸關係向前發展提供更強大的動力，開闢更寬廣的道路。
二	要繼續深化兩岸經濟合作，擴大兩岸同胞的共同利益。	這是當前推動兩岸關係發展的優先和重點。要加快推動ECFA後續商談，努力推進兩岸金融合作、產業合作，鼓勵雙向投資，繼續關心大陸臺資企業發展。要努力增加和平發展紅利，惠及更多的企業和普通民眾。
三	要加強兩岸文教交流，深化兩岸同胞的感情融合。	兩岸同胞同源同宗，中華文化一脈相承。要不斷深化文化、教育等領域的交流合作，鞏固交流機制，創新交流形式，提高交流品質，注重交流效果，共同傳承和弘揚中華文化，為兩岸關係和平發展夯實文化基礎、提供精神支撐。
四	要鞏固兩岸關係和平發展的社會基礎，不斷擴大兩岸民眾的支持和參與。	鼓勵更多的兩岸同胞尤其是臺灣同胞投身到兩岸關係和平發展的大潮中，彙聚推動兩岸關係和平發展的主流民意，增強兩岸同胞共同實現民族復興的內在動力。

資料來源：一、〈和平發展開新局—以胡錦濤同志為總書記的黨中央推動兩岸關係和平發展紀實〉《解放軍報》(北京)，2012年11月5日，版2。

二、作者整理。

手段與方法上將更為靈活。由於中共消滅我中華民國主權的企圖迄今並未改變，未來兩岸關係發展我方必須謹慎以對。

中共「十八大」後領導人對臺政策概述

中共領導人雖在言語上，均表達對臺善意，但在「一個中國」下追求「祖國統一」的立場則是永遠不變的。中共「十八

大」後領導人對臺政策的談話，分述如下：

一、2012年11月8日胡錦濤在中共「十八大」的報告強調，「和平統一最符合包括臺灣同胞在內的中華民族的根本利益。實現和平統一首先要確保兩岸關係和平發展。……全面貫徹兩岸關係和平發展重要思想，鞏固和深化兩岸關係和平發展的政治、經濟、文化、社會基礎，為和平統

一創造更充分的條件。」¹²

二、2013年2月24日習近平在會見國民黨榮譽主席連戰時強調，「繼續推動兩岸關係和平發展、促進兩岸和平統一，是新一屆中共中央領導集體的責任。我們新一屆中共中央領導集體的鄭重承諾。我們將保持對臺工作大政方針的連續性，始終堅持一個中國原則，持續推進兩岸交流合作，努力促進兩岸同胞團結奮鬥，鞏固和深化兩岸關係和平發展的政治、經濟、文化、社會基礎。」¹³

三、2013年3月5日溫家寶在中國大陸第十二屆全國人民代表大會政府工作報告指出，「我們要堅持中央對臺工作大政方針，全面貫徹兩岸關係和平發展重要思想，鞏固深化兩岸關係和平發展的政治、經濟、文化、社會基礎，在同心實現中華民族偉大復興進程中完成祖國統一大業。」¹⁴

四、2013年3月17日習近平在中國大陸第十二屆全國人民代表大會第一次會議上的講話強調，「廣大臺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。廣大海外僑胞，要弘揚中華民族勤勞善良的優良傳統，努力為促進祖國發展、促進中國人民同當地人

民的友誼作出貢獻。」¹⁵

五、2013年3月17日中共國務院總理李克強也指出，「兩岸同屬一個中國，居住在兩岸的是骨肉同胞」、「只要堅持一個中國，維護同胞之情，兩岸關係發展的空間和潛力巨大。我們應該充分利用當前的機遇，而且使未來的機遇不斷地擴大。新一屆政府將會履行上屆政府所做的承諾，並且要努力尋求合作的新的推動支點。」¹⁶

由上述可見，大陸領導階層，雖聲明現階段仍延續過去政策，但其「爭取臺灣民心、以經促統」策略，似乎更具彈性、前瞻。我方必須重視其對我軍民心理之影響，採取必要之因應作為。

中共「十八大」後對臺政策研判

中共「十八大」在兩岸關係報告內容主要包括，兩岸雙方應恪守反對「臺獨」、堅持「九二共識」的共同立場，增進維護一個中國框架的共同認知，在此基礎上求同存異；要持續推進兩岸交流合作。深化經濟合作，厚植共同利益；凡是有利於增進兩岸同胞共同福祉的事情，都會盡最大努力做好；商談建立兩岸軍事安全互信機制，穩定臺海局勢；協商達成兩岸和平協議，開創兩岸關係和平發展新前景等。

12 參閱2012年11月8日中國共產黨第十八次全國代表大會，胡錦濤之〈堅定不移沿著中國特色社會主義道路前進為全面建成小康社會而奮鬥〉開幕報告第九項「加快推進國防和軍隊現代化」。《解放軍報》(北京)，2012年11月9日，版1。

13 〈習近平總書記會見連戰一行〉《人民日報》(北京)，2013年2月25日，版1。

14 溫家寶，〈政府工作報告—2013年3月5日在第十二屆全國人民代表大會第一次會議上〉《人民日報》(北京)，2013年3月19日，版1。

15 〈習近平在第十二屆全國人民代表大會第一次會議上的講話〉《人民日報》(北京)，2013年3月18日，版1。

16 〈李克強總理等會見採訪兩會的中外記者並回答提問〉《解放軍報》(北京)，2013年3月18日，版1。



有關中共「十八大」後對臺主要政策，分析如下：

一、「和平統一、一國兩制」

自從鄧小平提出「和平統一、一國兩制」對臺政策後，中共各領導人都奉為對臺政策的最高指導原則。中共「十八大」的對臺政策，也一再強調「我們要始終堅持一個中國原則。大陸和臺灣雖然尚未統一，但兩岸同屬一個中國的事實從未改變，國家領土和主權從未分割、也不容分割」、「解決臺灣問題、實現祖國完全統一，是不可阻擋的歷史進程，和平統一最符合包括臺灣同胞在內的中華民族的根本利益。」可見中共「十八大」後的對臺政策，有其延續性。

中共國務委員戴秉國在2010年12月的撰文中提到了中央領導人的對臺政策：「臺灣問題事關中國的統一和領土完整，事關中國的核心利益，涉及13億中國人民和全體中華兒女的民族感情。在臺灣問題上，我們奉行『和平統一、一國兩制』的基本方針，決不允許臺灣從中國分裂出去，決不承諾放棄使用武力。」¹⁷中共「十二五規劃」第五十八章「推進兩岸關係和平發展和祖國統一大業」：堅持「和平統一、一國兩制」方針和現階段發展兩岸關係、推進祖國和平統一進程八項主張，全面貫徹推動兩岸關係和平發展重要思想和六點意見，牢牢把握兩岸關係和平發展主題

，反對和遏制「臺獨」分裂活動。¹⁸上述所謂「中國的統一和領土完整」，事關中共的核心利益，因此中共堅持「和平統一、一國兩制」的對臺政策，未來也將成為中共「十八大」後對臺政策的主要依據。

中共「十八大」報告強調，要協商達成兩岸和平協議。童振源教授認為，兩岸唯有化解政治歧異，才能確保兩岸的和平與發展。從2008年底胡錦濤提出兩岸應該進行政治談判，到2012年11月初「十八大」政治報告提出探討兩岸尚未統一特殊狀況下的兩岸政治關係，都是希望逐步達成兩岸政治共識與互信。然而，大陸設定政治談判前提為「一個中國」原則，和平協議的終局必須是統一，讓兩岸政治談判難以展開。¹⁹海基會前副董事長邱進益指出，大陸最近少提「一中原則」，改提「一中框架」，但框架內容還需要學者多研究，如何充實「一中框架」，讓臺灣民眾可以接受，是一個嚴肅課題。大陸人民大學國關學院副院長金燦榮則認為，兩岸定位、和平協議等主權或政治問題，大陸都很願意談，但前提要反映「一中框架」，而臺灣內部現意見分歧，尚沒準備好。²⁰上述觀點，已反映出兩岸關係發展的限制因素，也是國人對國家主權受到影響的顧慮。

二、反對「臺獨」

17 參閱〈美國國防部2012年發布年度「與中華人民共和國有關的軍事與安全發展」報告〉，2012年5月18日。

18 參閱〈中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要〉，2011年3月14日大陸第十一屆全國人民代表大會第四次會議批准。

19 童振源，〈兩岸和平指標觀察—和平需要政治共識與互信〉《中時電子報》（臺北），2012年12月15日。

20 〈邱進益：盼兩岸3年內先終止敵對〉《聯合新聞網》（臺北），2012年12月22日。

中共「十八大」的對臺政策強調，「我們堅決反對『臺獨』分裂圖謀。中國人民絕不允許任何人任何勢力以任何方式把臺灣從祖國分割出去。『臺獨』分裂行徑損害兩岸同胞共同利益，必然走向徹底失敗。」美國國防部發布2012年度《與中華人民共和國有關的軍事與安全發展》報告指出，大陸努力加強兩岸經濟合作，促進社會和文化關係；同時還擴展與國民黨的合作，孤立那些反對態度的政治人士，並在此過程中強調其和平統一的政策。大陸的根本立場是反對「臺獨」或任何違背「一中原則」的主張。²¹可見中共反對「臺獨」的決心是一貫的。

中共反對「臺獨」、完成「祖國統一」大業，在其《中國共產黨章程》與《中華人民共和國憲法》均明訂於總綱與序言之中。《中國共產黨章程》總綱：中國共產黨同全國各民族工人、農民、知識份子團結在一起，……不斷加強全國人民，包括香港特別行政區同胞、澳門特別行政區同胞、臺灣同胞和海外僑胞的團結。按照「一個國家、兩種制度」的方針，促進香港、澳門長期繁榮穩定，完成祖國統一大業。²²《中華人民共和國憲法》序言：臺灣是中華人民共和國的神聖領土的一部分。完成統一祖國的大業是包括臺灣同胞在內的全中國人民的神聖職責。²³上述中共黨章與憲法均明定「統一祖國」的職責，

可見反「臺獨」，是中共對臺政策的主要任務。

2005年3月胡錦濤針對反對「臺獨」曾指出，「在反對分裂國家這個重大原則問題上，我們絕不會有絲毫猶豫、含糊和退讓。我們堅持一個中國原則絕不動搖，爭取和平統一的努力絕不放棄，貫徹寄希望於臺灣人民的方針絕不改變，反對『臺獨』分裂活動絕不妥協。」²⁴2005年3月14日中共通過《反分裂國家法》，其中第二條：世界上只有一個中國，大陸和臺灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割。維護國家主權和領土完整是包括臺灣同胞在內的全中國人民的共同義務。臺灣是中國的一部分。國家絕不允許「臺獨」分裂勢力以任何名義、任何方式把臺灣從中國分裂出去。第八條：「臺獨」分裂勢力以任何名義、任何方式造成臺灣從中國分裂出去的事實，或者發生將會導致臺灣從中國分裂出去的重大事變，或者和平統一的可能性完全喪失，國家得採取非和平方式及其他必要措施，捍衛國家主權和領土完整。²⁵可見中共把《反分裂國家法》作為反對「臺獨」的法律依據。中共「十八大」的對臺政策，研判仍持續把反對「臺獨」，作為主要任務。

三、堅持「九二共識」

中共「十八大」的對臺政策強調，「兩岸雙方應恪守反對『臺獨』、堅持『九

21 同註10。

22 參閱《中國共產黨章程》總綱，中國共產黨第十八次全國代表大會部分修改，2012年11月14日通過。

23 參閱《中華人民共和國憲法》序言，1982年12月4日大陸第五屆全國人民代表大會第五次會議通過。2004年3月14日第十屆全國人民代表大會第二次會議通過修正。

24 〈胡錦濤就新形勢下發展兩岸關係提出了四點意見〉《解放軍報》(北京)，2005年3月5日，版1。

25 參閱中共《反分裂國家法》，2005年3月14日大陸十屆人大第三次會議通過。



二共識』的共同立場，增進維護一個中國框架的共同認知，在此基礎上求同存異。」至於「九二共識」的內容，北京方面認定是「一個中國」原則而不追究其內涵，我方則稱是「一個中國，各自表述」。就我方而言，對「一個中國」的表述方式可見於國統會在1992年通過《關於「一個中國」的涵義》：「海峽兩岸均堅持『一個中國』之原則，但雙方所賦予之涵義有所不同。中共當局認為『一個中國』即為『中華人民共和國』，將來統一以後，臺灣將成為其轄下的一個『特別行政區』。我方則認為「一個中國」應指1912年成立迄今之中華民國，其主權及於整個中國，但目前之治權，則僅及於臺澎金馬。臺灣固為中國之一部分，但大陸亦為中國之一部分。」²⁶由此可見，「九二共識」的實質內容，雙方仍各有看法。

兩岸對「九二共識」的表述方面，李英明教授認為，目前兩岸關係的現實是，一方面顯已形成「九二共識」，但另一方面卻是對「九二共識」各自表述，大陸著重「一中」，而我們則強調「一中各表」。大陸還不太希望我們繼續「一中各表」，而是「共表一中」。²⁷陸委會副主委張顯耀指出，以「九二共識」為基礎的「一中各表」，符合目前兩岸的現狀以及共同利益。ECFA後續協商非常順利，在政治互信上，則應思考如何在「九二共識」基

礎上，強化兩岸政治互信。²⁸由此觀之，「九二共識」是兩岸達成的模糊政策，以此建立更多的互惠、互利、互信，維持兩岸和平。

對於兩岸「九二共識」的深化與信任，中共海協會前常務副會長唐樹備表示，九二共識很重要的一點是努力追求國家統一，當然統一還需時間，但這個方向是肯定的，假如兩岸「無限期的不統一」，就是違背了「九二共識」。兩岸之間的主權是重疊、一致的，所以也確定了兩岸之間的統一，不是搞兩個中國的統一，也不是一中一臺的統一，而是一個中國政治上的統一。²⁹趙建民教授指出，四年來賴以改善兩岸關係的「九二共識」，其實是建立在共享基礎上的主權模糊表述政策，對主權的彈性解釋，使得兩岸得以在臺灣主權、中華民國主權，以及中華人民共和國主權之間，取得一個難得的脆弱平衡，任何一角的變動與傾斜，必然會觸動第三軸的牽扯，進一步造成此一三角關係的失衡。³⁰中共「十八大」後，對於「九二共識」的解讀仍必須考量我方的政治意見，我方也必須堅持「對等、尊嚴」原則，才能營造和諧氛圍，深化兩岸關係。

四、持續推進兩岸交流合作

中共「十八大」的對臺政策主張，「我們要持續推進兩岸交流合作。深化經濟合作，厚植共同利益。擴大文化交流，增

26 〈「九二共識」的真義在「一中各表」〉《中時電子報》(臺北)，2012年11月28日。

27 李英明，〈讓「一中」回歸人民本位〉《聯合新聞網》(臺北)，2012年12月12日。

28 〈邱進益：盼兩岸3年內先終止敵對〉《聯合新聞網》(臺北)，2012年12月22日。

29 〈唐樹備：兩岸無限期不統一違背九二共識〉《中時電子報》(臺北)，2013年2月18日。

30 趙建民，〈中共十八大後的對臺策略兼論對臺「三戰」的現實意義〉《十八大對中共政局影響與我因應作為》(臺北：國防大學，2012年11月30日)，頁109。

強民族認同。密切人民往來，融洽同胞感情。促進平等協商，加強制度建設。」趙春山教授認為，「我們沒有促統、促談(政治談判)的壓力」。馬政府要做的三項事情就是，深化兩岸交流、兩岸兩會互設辦事處、檢討兩岸人民關係條例。³¹可見「十八大」後，兩岸仍以持續推進兩岸交流合作為主，藉以累積更多的互信基礎。

針對兩岸經濟協議(ECFA)的簽訂，前國安會秘書長蘇起表示，簽署ECFA代表兩岸在政治互信、社會連結以及與國際社會連結都到了一定程度，是低階政治關係的體現，也才有臺日投資協定及多國免簽待遇。過去討論ECFA多集中讓利、貿易與早收，「完全低估及錯估ECFA的政治意涵」，未來兩岸交流會「政經並重」，且有政治對話才有對形勢的掌握，但現階段還不到兩岸政治談判的程度，可先透過一軌半或二軌進行。³²未來兩岸可先由民間及半官方的成員，做適切的往來交流，逐步建立互信，以利未來的兩岸關係和平發展。

中共「十二五規劃」提出，建立健全兩岸經濟合作機制、全面深化兩岸經濟合作、支持海峽西岸經濟區建設等。³³上述中共作為就是要建立健全具有兩岸特色的經濟合作機制；擴大兩岸貿易，促進雙向投資，加強新興產業和金融等現代服務業

合作，推動建立兩岸貨幣清算機制；以及建設兩岸經貿合作的緊密區域、兩岸文化交流的重要基地和兩岸直接往來的綜合樞紐，以利兩岸關係的深化。由此觀之，中共對兩岸經濟、文化交流著力甚深，我方應謹慎因應。

中共「十八大」後對臺政策評估

中共「十八大」後兩岸關係發展，在「硬層面」方面，將面對政治的政治談判(和平協議)、外交的國際空間、軍事互信機制的建立；在「軟層面」方面，將面對經濟加速整合、社會的擴大交流、文化協議簽署。基本而言，中共於2008～2012年對臺政策是採取「硬層面」軟化，以及「軟層面」深化之策略。³⁴中共2013年對臺工作會議2月19日在北京舉行，會議中強調，各地各部門要圍繞鞏固深化兩岸關係和平發展這一主要任務，更加積極做好今年對臺工作，穩步推進兩岸關係全面發展。努力增進兩岸政治互信，反對「臺獨」分裂圖謀，保持兩岸關係發展正確方向。經濟方面要加快兩岸經濟協議(ECFA)後續協商，加強兩岸產業和金融合作，支援幫助臺資企業發展，並促進海西經濟區建設。³⁵有關中共「十八大」後對臺政策評估，分析如下：

31 〈孫亞夫：兩岸政治定位亟需解決〉《中時電子報》(臺北)，2012年12月12日。

32 〈大陸學者：未來4年臺灣國際空間將有進展〉《聯合新聞網》(臺北)，2012年12月16日。

33 參閱〈中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要〉第五十八章「推進兩岸關係和平發展和祖國統一大業」，2011年3月14日大陸第十一屆全國人民代表大會第四次會議批准。

34 陳德昇，〈中共十八大菁英甄補與兩岸關係發展〉《十八大對中共政局影響與我因應作為》(臺北：國防大學，2012年11月30日)，頁88。

35 〈陸對臺工作會議擴大政治對話〉《聯合新聞網》(臺北)，2013年2月20日。



一、在政治方面

中共「十八大」報告中提出，希望雙方共同努力，探討國家尚未統一特殊情況下的兩岸政治關係，作出合情合理安排；商談建立兩岸軍事安全互信機制，穩定臺海局勢；協商達成兩岸和平協議，開創兩岸關係和平發展新前景。楊開煌教授認為，理解中共十八大後對臺政策，有兩種解讀的方法：一是「以經解經」，直接解讀政治報告中對臺的735字，其結果比較傾向認定北京對兩岸政治關係的建立具有急迫感，希望在習第一任和馬的第二任內，務必將兩岸政治關係加以確認，其途徑包括制度化框架的確立，或政治談判的啟動，因而認為馬政府的壓力很大。但是北京十分清楚，壓力能否奏效只能以外在結構，與臺灣內部民意是否成熟為要件，單方面壓力是很難奏效的；所以大陸方面明確表示，不會強人所難。³⁶中共「十八大」雖然拋出許多政治善意，但國內各政黨對中共政權看法不一，甚至抱持不信任態度，直接對兩岸政治關係造成衝擊。可見兩岸仍須持續建立互信，未來再視發展狀況，建立制度化的政治協商，時機成熟才有可能啟動政治談判，進而達成兩岸和平協議。

中央研究院政治學研究所所長吳玉山表示，兩岸執政者太看重經濟價值，但經濟槓桿效用有極限，若只談經濟現實利益，都無法得到想要的成果。目前兩岸關係有四個層次，依序是安全、利益、價值、認同。安全方面已有很大改善；利益方面

也有兩岸經濟合作架構協議(ECFA)等18項協議簽訂；價值制度方向，雖有相當的距離，也有部分疑慮，但和過去相比較，也已經在拉近。不過，兩岸認同目前向後退，主要原因是中國大陸壟斷話語權、排擠了臺灣的「中國意識」，及臺灣政治競爭下各族群對歷史的不同理解。³⁷上述觀點，已點出兩岸關係發展的實況與限制因素。因此，如何化解兩岸政治認同的爭議，則有待兩岸各自努力。

海基會副董事長兼秘書長高孔廉指出，兩岸政治爭議並無解決之道，「九二共識」可說是發揮了「擱置爭議、務實協商」作用。正因有此共識，才有1993年辜汪會談，簽署4項協議，開啟兩岸歷史新頁。2008年馬總統「以協商取代對抗」，主張在「九二共識」基礎上恢復協商，大陸同意，雙方即於2008年6月13日舉行「江陳會談」，同意「先經後政，先易後難」協商原則。協商過程中，我方始終秉持「對等、尊嚴」及「以臺灣為主、對人民有利」原則，迄今共舉行8次會談，簽署18項協議，積極保障民眾權益，沒有犧牲任何主權，更創造兩岸和平穩定的局面。³⁸未來兩岸關係的發展，研判仍以2008年後的兩岸交往經驗為主進行。至於如何達成兩岸和平協議，大陸必須尊重臺灣存在的事實與政治主張；我方則必須先整合國內的政治共識，才能創造兩岸和平的契機。

二、在經濟方面

對中共而言，大陸內部棘手問題太多

36 楊開煌，〈以和平發展掌握大陸戰略機遇〉《中時電子報》(臺北)，2012年12月8日。

37 〈吳玉山：兩岸只談利益作用有限〉《中時電子報》(臺北)，2012年12月11日。

38 高孔廉，〈看九二共識的未來〉《聯合新聞網》(臺北)，2012年10月28日。

了，例如貧富差距、官員腐敗，臺灣問題並不是最迫切的。務實來看，在兩岸現在互動良好的氛圍下，加上新任中共領導人習近平曾任福建省長，與許多臺商有過互動。如何善用自己優勢，從大陸爭取更多利多，同時提升自身競爭力，將是未來重要課題。³⁹上海東亞研究所所長章念馳也認為，中國大陸在實現中華民族復興的過程中，有許多內部問題待解決，臺灣問題並非最優先。中共「十八大」確立了未來10年的發展目標，這個目標就是實現中華民族的復興，全面達成小康社會。⁴⁰由此觀之，中共「十八大」後，未來兩岸經濟發展，研判其為持續拉攏臺商及臺灣民心，將在既有基礎上，繼續朝互惠與合作發展。

中共「十八大」後，新領導人習近平隨即南巡。1992年鄧小平南巡，確立了中國必須堅定不移走改革開放之路；20年後，習近平首訪選擇深圳，體現中國繼續改革開放的決心。⁴¹大陸國家統計局2013年2月22日發布「2012年國民經濟和社會發展統計公報」，數據顯示，2012年大陸國內生產總值達到51兆9,322億元人民幣，比2011年增長7.8%。同時去年底大陸總人口為13億5,404萬人，由此計算，大陸人均GDP約為3.84萬人民幣。若以2012年

底人民幣對美元的中間價6.2855換算，大陸2012年人均GDP為6,100美元，較2011年的5,432美元成長12.3%。⁴²可見中共改革開放後，人民已增加收入。習近平強調，「全黨同志必須牢記，落後就要挨打，發展才能自強。……我堅信，到中國共產黨成立100年(2021)時全面建成小康社會的目標一定能實現，到新中國成立100年(2049)時建成富強民主文明和諧的社會主義現代化國家的目標一定能實現，中華民族偉大復興的夢想一定能實現。」⁴³中共中央經濟工作會議於2012年12月15日至16日在北京舉行，會議提出，穩增長、轉方式、調結構，關鍵是全面深化經濟體制改革。⁴⁴由此看來，「十八大」後，習近平將帶領中共繼續走改革開放之路，全力發展經濟。這也給兩岸帶來經貿商機。

長年以來，我國經貿問題一直受制於政治因素，直到兩岸以「九二共識」重啟談判，才紓解國際經貿的政治干擾。吳東野教授認為，被邊緣化一直是臺灣經濟表現難以突出的重要因素。亞太區域經濟統合如雨後春筍，無論是美國主導的TPP(跨太平洋經濟戰略夥伴協定)、北京支持的東協加6或中日韓FTA談判，對臺灣經濟都會造成致命性的衝擊。中共崛起反映

39 范榮靖，〈臺灣應善用優勢爭取利多〉《遠見雜誌》(臺北)，2012年12月，頁102。

40 〈章念馳：臺灣問題非當前最優先〉《聯合新聞網》(臺北)，2012年12月16日。

41 〈再走小平南巡路習近平視察深圳〉《香港文匯網》，2012年12月8日，<http://paper.wenweipo.com/2012/12/08/YO1212080001.htm>

42 〈陸去年人均GDP首破6千美元〉《中時電子報》(北京)，2013年2月23日。

43 〈習近平在參觀「復興之路」展覽時強調承前啟後繼往開來繼續朝著中華民族偉大復興目標奮勇前進〉《人民日報》(北京)，2012年11月30日，版1。

44 〈中央經濟工作會議在北京舉行〉《人民日報》(北京)，2012年12月17日，版1。



的現實是，臺灣經濟的持續增長，有賴互利合作與穩定的兩岸關係，擴大國際空間則需要取得北京的諒解和支持。⁴⁵因此，中共「十八大」後，兩岸經濟合作架構協議(ECFA)後續工作應積極進行，並建立互信基礎，以利雙方經濟的持續增長。

三、在心理方面

行政院大陸委員會2012年12月14日公布例行性民調，有55.5%受訪民眾認同政府政策立場，「『九二共識、一中各表』，一中就是中華民國」。陸委會委託政治大學選舉研究中心進行民調，除了有55.5%民眾認同「九二共識」，53.6%民眾支持以「九二共識、一中各表」作為兩岸制度化協商基礎。同時，70.7%民眾支持兩岸透過制度化協商處理交流問題。民調顯示，57.2%民眾支持政府以經濟性議題為主，未來再談政治性議題的兩岸協商推動作法。根據這份民調，主張「廣義維持現狀」民眾占83.7%。認為兩岸交流速度「剛剛好」的民眾有39.8%，認為「太快」有31.7%、「太慢」為17.8%。⁴⁶由上述數據看來，兩岸交流普遍受到國人認可，對中華民國認同充滿信心，相對地對中共心理威脅也減低。基於國家安全考量，未來中共「十八大」後的兩岸關係發展，值得我方謹慎以對。

中共「十八大」後習近平成為新的領

導人，外界認為他是「知臺派」，但是否「友臺」或「親臺」則難以判定。淡江大學大陸所所長張五岳分析指出，習近平上臺後短期內仍是「胡規習隨」，但到2014年後，習近平權力基礎穩固，會展現個人領導風格與特質，對臺政策可能會有新思維與新作為。另一方面，2014年我方將進行七合一選舉，2016年舉行總統大選，會進一步成為中共「十九大」前習近平對臺政策的測試。⁴⁷由於習近平是「知臺派」，也具軍事資歷的歷練，將對兩岸關係產生新的衝擊。他曾提出「爭取臺灣民心、以經促統」策略。上述觀點，也點出「十八大」後，我方心理上對中共新領導人的期待與矛盾，這也是必須面對的新形勢考驗。

中共歷代領導人對「爭取臺灣民心」，一向無所不用其極。共軍問題專家卞樂義指出，現在兩岸關係大幅改善，中共「三戰」⁴⁸的對象和方式也隨之調整，從過去的「瓦解」臺灣民心，轉向「拉攏」民心，從兩岸的內耗對峙，轉移到兩岸攜手邁向統一大業的方向。「三戰」可省去風險，不留痕跡。可以大膽推測，未來兩岸對峙很可能有衝突而無硝煙，有交手而不流血；表面上劍拔弩張，實際是一場全民意志、高層鬥志，以及執政當局對威脅是否做出正確判斷與反應的對決。這是「三戰」，也是今後中共對臺

45 吳東野，〈兩岸新關係6懸念-系列二—合情合理安排臺灣國際空間〉《中時電子報》(臺北)，2012年12月7日。

46 〈陸委會民調：過半臺民眾認同一中是中華民國〉，蕃薯藤新聞，2012年12月14日，<http://n.yam.com/cnabc/fn/20121214/20121214059440.html>

47 〈習近平兩岸政策鞏固深化為主〉《聯合新聞網》(臺北)，2012年11月13日。

48 「三戰」：係指輿論戰、心理戰、法律戰。共軍2003年12月5日於修訂《政工條例》首度提出。

攻略成本最小、收益最大的鬥爭形式。⁴⁹中共結合心理戰、輿論戰和法律戰的「三戰」策略，對我進行宣傳及交流活動，模糊民眾敵我意識，分化民心團結；試圖影響媒體、公意，於國內及友我國家進行輿論導引、滲透，對我形成強大輿論壓力；主導國際法或戰爭法內涵詮釋權，塑造對臺發動戰爭的正當性與合法性，爭取軍事行動主動權，以防止他國介入臺海軍事衝突。⁵⁰面對此一情勢的發展，我國家安全會議，既為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關(國家安全係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項)，故其應在中共「十八大」後定期針對中共中央、中央軍委之作為，做專案研究，並對國防部、外交部、文化部、陸委會等相關部會作政策性的指導，以統一國家政策，共同面對新情勢的挑戰，爭取國家最大的利益及確保國家安全。

四、在軍事方面

中共「十八大」後，國臺辦發言人范麗青表示，大陸一直致力維護臺海和平穩定、減輕軍事安全顧慮，並且提出兩岸可以適時就軍事問題進行接觸交流，探討建立兩岸的軍事安全互信機制。過程中，雙方可以討論有關軍事部署的問題。⁵¹國防部在102年《四年期國防總檢

討》中明確表示，由於兩岸缺乏政治互信，軍方已暫緩推展兩岸軍事互信機制。強調兩岸必須先透過現有機制，建立和平解決問題的基礎，才有可能談到政治，乃至於軍事互信。⁵²趙春山教授指出，習近平十年執政，不可避免會碰觸兩岸政治議題，包括兩岸對話、談判，但要討論兩岸簽署和平協議或軍事安全互信機制，前提是兩岸關係要做定位，這個問題不解決，不可能進入政治或軍事談判。⁵³由於建立兩岸的軍事安全互信機制，牽扯到臺海周邊海域的和平與安全及美國在西太平洋的戰略部署。兩岸在政治議題沒有共識前，以及「美中臺」三邊立場沒有取得共同意見前，事實上很難有進一步的商討空間。

2012年11月16日習近平出席中央軍委擴大會議強調，「全軍要深刻認識軍隊在國家安全和發展戰略全域中的重要地位和作用，堅持把國家主權和安全放在第一位，堅持軍事鬥爭準備的龍頭地位不動搖，全面提高訊息(資訊)化條件下威懾和實戰能力，堅決維護國家主權、安全、發展利益。」⁵⁴同年12月12日習近平對廣州師以上領導幹部指出，我們要實現中華民族偉大復興必須：一是要牢記，堅決聽黨指揮是強軍之魂；二是要牢記，能打仗、打勝仗是強軍之要，確保我軍始終

49 卮樂義，〈對臺「三戰」轉向拉攏民心〉《中時電子報》(臺北)，2012年10月29日。

50 參閱中華民國國防部102年12月13日公布民國102年《四年期國防總檢討》報告，第一章第二節「臺海安全情勢發展」貳、「中共對臺軍事策略」。

51 〈范麗青：和平協議學界可先行〉《聯合新聞網》(臺北)，2012年12月13日。

52 〈國防部：乏政治互信暫緩推動〉《中時電子報》(臺北)，2013年3月14日。

53 〈習近平兩岸政策鞏固深化為主〉《聯合新聞網》(臺北)，2012年11月13日。

54 〈胡錦濤習近平出席中央軍委擴大會議並發表重要講話〉《人民日報》(北京)，2012年11月18日，版1。



能夠召之即來、來之能戰、戰之必勝；三是要牢記，依法治軍、從嚴治軍是強軍之基。⁵⁵也強調，「我們要堅持走和平發展道路，但決不能放棄我們的正當權益，決不能犧牲國家核心利益。任何外國不要指望我們會拿自己的核心利益做交易，不要指望我們會吞下損害我國主權、安全、發展利益的苦果。」⁵⁶從上述中共領導人觀點可看出，其對國家軍事安全及國家主權，是毫不妥協的。因此，未來兩岸關係發展，如涉及軍事安全及主權問題，我方必須要謹慎因應。

近年來，兩岸關係和緩，中共官方雖然很少用「武力犯臺」一詞，但不代表中共不會對臺使用武力。美國在臺協會前理事主席卜睿哲指出，中國大陸的終極目標是希望終結臺灣事實獨立的狀態，甚至可能利用兩岸實力不對稱的情況逼臺灣接受提議；在軍事方面，臺灣應該提高軍隊的嚇阻能力，以免一旦北京有意發動威嚇，才能提高北京當局的成本和不確定性。⁵⁷美國國防部發布2012年度《與中華人民共和國有關的軍事與安全發展》報告指出，北京(通過宣傳和軍事行動)明確表示，阻止任何走向獨立的舉措。軍事行動是北京對臺戰略不可分割的一部分，只要北京認為統一仍然有望，軍事衝突弊大於利，它就不太可能採取軍事措施。但可以確定的是，北京認為使用武

力是影響兩岸關係的重要因素。⁵⁸中共「十八大」後，研判兩岸關係仍持續的快速發展，國人對中共軍事威脅是否失去戒心，是值得我方重視的。再加上其軍事預算，每年大幅增長，故不可輕忽中共的軍事威脅。

結語

中共「十八大」後，隨著「知臺派」習近平的接班，其對臺政策初期將延續鄧、江、胡的政策，爾後再依政治情勢的發展，提出新的政策，以因應兩岸關係的發展。未來兩岸關係發展，研判兩岸將持續協商ECFA，使經貿加速整合，社會、文化繼續擴大交流；並以「九二共識」作為兩岸交流互信的基礎，期使兩岸朝和平發展。

兩岸關係的快速發展，國人對中共威脅是否失去戒心，是值得我方關注的問題。雖然目前兩岸關係朝和平發展，但我國家安全最大的威脅，還是來自於中共政權與其掌控的共軍。故中共「十八大」後的對臺政策，就成為我方必須重視的議題。因此，如何善用兩岸和平發展的政治優勢，將是政府與全體國人的共同責任。

收件：102年2月6日

修正：102年3月20日

接受：102年3月28日

55 〈習近平在廣州戰區考察時強調堅持富國和強軍相統一努力建設鞏固國防和強大軍隊〉《解放軍報》(北京)，2012年12月13日，版1。

56 〈習近平在中共中央政治局第三次集體學習時強調更好統籌國內國際兩個大局夯實走和平發展道路的基礎〉《人民日報》(北京)，2013年1月30日，版1。

57 〈卜睿哲提醒臺灣：小心中共逼統〉《聯合新聞網》(臺北)，2013年1月16日。

58 同註17。