

2023年中國全國「兩會」後 兩岸關係與臺海安全

曾偉峯*

2023年3月4日，中國於北京召開年度重要政治會議「全國人民代表大會」和「中國人民政治協商會議」(下稱全國「兩會」)，本次全國「兩會」緊接著2022年10月中共第二十屆全國代表大會(「二十大」)召開，高層人事變動後，以習近平為核心的領導團隊在本屆全國「兩會」中得到確認。其中，習近平舊部李強任國務院總理，趙樂際任全國人大委員長，王滄寧任全國政協主席，過去陪同習出席國內外會議的丁薛祥與何立峰接掌國務院副總理等。此外，本次全國「兩會」是吾人觀察中國政策走向的重要會議，2022年底中國民間社會大規模抗爭反對政府的嚴格封控，導致政府取消了「動態清零」防疫政策，採用「優化防控」措施，從嚴格的疫情封控轉向採取全面放鬆解禁，著手努力追求復甦經濟後，外界亦重視中國政府在「兩會」期間釋放的重大政策訊號。當然，針對中國對臺政策走向趨勢的相關訊號，也成了各界特別關注者。

在全國「兩會」後，中國高層權力格局基本穩固，國內政策朝向推動經濟全面復甦，國際上重新開展公共外交工作，透過「兩會」觀察中國對臺政策的方針與趨勢，以及兩岸關

* 作者為政治大學國際關係研究中心助理研究員。

係的走向，對臺灣特別重要。本文藉由全國「兩會」前後中國官方高層與政府單位的涉臺相關檔與活動，研判中國對臺政策方針，以及兩岸關係的未來走向，供政府制定相關政策參考。

全國「兩會」與中國對臺政策

觀察中國全國「兩會」後的對臺政策。首先，官方涉臺言論，包含了政府工作報告、兩會上的高層活動與談話等；第二，中國對臺的實質作為，包含了國台辦開始對臺各民間團體頻繁交流，以及中國官方針對臺灣的軍演與貿易壁壘調查等文攻武嚇動作。

本次全國「兩會」係國務院總理李克強最後一次做政府工作報告。觀察本次報告涉臺部分，如以往一般，並未特別針對兩岸關係或對臺政策有重要的宣示，通常是呼應黨的對臺政策。本次李克強報告的涉臺部分，在回顧過去一年的成果時，提到「貫徹新時代黨解決台灣問題的總體方略，堅決開展反分裂、反干涉重大鬥爭，持續推動兩岸關係和平發展」，而在展望今後一年工作時，則強調要「堅持貫徹新時代黨解決臺灣問題的總體方略，堅持一個中國原則和『九二共識』，堅定反“獨”促統，推動兩岸關係和平發展，推進祖國和平統一進程。兩岸同胞血脈相連，要促進兩岸經濟文化交流合作，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，同心共創復興偉業」。¹從話語闡述的結構來

¹ 「2023年政府工作報告」，中國政府網，2023年3月5日，<http://www.gov.cn/zhuanti/2023lhzfgzbg/index.htm>。

看，中國政府目前以「反獨促統」為方針，「和平統一」為目標，「交流合作」為手段。

「兩會」高層動態與談話強調對臺軟硬兼具

本次全國「兩會」，依照慣例高層領導人多次下團組參加相關審議與討論，這些場合往往也是各高層領導人發表重要談話之時機，藉此釋放政策訊號。觀察本屆全國「兩會」在人事底定後的領導人參與各個團組審議以及談話，釋放的對臺政策訊號分不同層面，最高領導人習近平的談話中隱含對臺政策係緊密鑲嵌在中美關係中，此基調原則上與其在2022年10月召開的「二十大」政治報告相一致，而外交部長秦剛則在記者會上進一步釋放對美的強硬訊號。然在更著重在經濟工作與國內發展的系統，如新任國務院總理李強，則把語調放軟，更強調合作與和平。由此來看，從全國「兩會」的中共高層的動態與談話觀之，中國的對臺方針並未有明顯的朝向更武鬥派或是軟姿態，當前中國對臺政策仍然延續既有的軟硬基調以及底線思維。

中國國家主席習近平參加了政協民建、工商聯界聯組會審議，罕見直接指名道姓提到美國，特別談到「美國為首的西方國家」對中國的遏制、圍堵、打壓。並且要求官員在面對國際環境不穩定的態勢，必須「沉著冷靜、保持定力，穩中求進、積極作為，團結一致、敢於鬥爭」。習近平在「兩會」期間的涉臺談話，則主要是在「全國人大」的閉幕講話，其中提到「實現祖國完全統一是全體中華兒女的共同願望，是民族復興的題中之義。要貫徹新時代黨解決台灣問題的總體方略，堅持一個中國原則和『九二共識』，積極促進兩岸關係和

平發展，堅決反對外部勢力干涉和『台獨』分裂活動，堅定不移推進祖國統一進程」。²此說法與李克強的政府工作報告基本上無二致，反對外部勢力干涉和臺獨分裂活動，結合先前下圍組習近平提到的「美國的遏制、圍堵、打壓」，兩者相呼應。對中共而言，對臺政策與反制美國為首的西方國家打壓兩者已緊密結合。此外，習首次使用「題中之義」一詞，有鑑於習近平提出的中華民族偉大復興之目標，一般認為實現期限是在第二個百年，即 2049 年，因此，此時用「題中之義」，似乎隱含著要將「民族復興」與「祖國統一」目標都將在 2049 年前完成。

追隨習近平反西方打壓論，外交部長秦剛在本次「兩會」記者會上也不斷提到「中美關係」與臺灣問題的重要性。例如他在記者會上提到「美方聲稱要“競贏”中國但不尋求衝突。但實際上，美方的所謂“競爭”，就是全方位遏制打壓，就是你死我活的零和博弈」，以及「美方所謂要給中美關係『加裝護欄』『不衝突』，實際上就是要中國打不還手，罵不還口，但這辦不到！」。可以看到在外交上，中國已經不再迴避美國作為戰略競爭者，甚至將之視為敵人這樣的說法。而當記者問到臺灣問題時，秦剛回應「台灣問題是中國核心利益中的核心，是中美關係政治基礎中的基礎，是中美關係第一條不可跨越的紅線。台灣問題之所以產生，美國負有不可推卸的責任。我們之所以同美國談台灣問題，是要求美方不要干涉

² 「十四屆全國人大一次會議在京閉幕 習近平發表重要講話」，人民網，2023 年 3 月 13 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0313/c64094-32643602.html>。

中國內政」，³更明確把臺灣問題鑲嵌在中美關係上。先將中美競爭關係點名，再對美國畫下底線，秦剛進一步提到「『台獨』分裂與台海和平穩定水火不容。台海和平穩定的真實威脅是『台獨』分裂勢力，定海神針是一個中國原則，真正的護欄是中美三個聯合公報。台灣問題處理不好，中美關係地動山搖」，這樣強硬的措辭，符合習近平在「兩會」上提到的官員要「敢於鬥爭」。

其他政治高層相關涉臺談話，基本上與習近平同調，例如本次「兩會」接任全國政協主席，成為對臺決策第二號人物的王滬寧，參加了臺灣代表團審議，並在會中提出了「兩個堅持」與「四個堅定不移」。兩個堅持即「堅持貫徹新時代黨解決台灣問題的總體方略，堅持一個中國原則和『九二共識』，推動兩岸關係朝著正確方向發展」，四個堅定不移則是「堅定不移爭取和平統一前景，堅定不移促進兩岸交流合作、融合發展，堅定不移反對『台獨』分裂和外來干涉，堅定不移團結台灣同胞攜手致力民族復興」。儘管並未特別強調中美關係，但王滬寧提到「掌握了實現祖國完全統一的戰略主動」，言外之意，表示兩個堅持與四個堅定不移的戰略方針，不會因為美國施壓有任何動搖。

國務院總理李強在本次「兩會」記者會上，則強調合作與交流，語調較軟。例如他提到中美經濟脫鉤不切實際，以及「中美可以合作，也應該合作」。因此，可見國務院以國內經濟發展與復甦目標為導向，重點放在如何建立穩定環境有利其推動經濟政策。故而，當李強被問到臺灣問題時，他並未

³ 「外交部長秦剛就中國外交政策和對外關係回答中外記者提問」，中國外交部網站，2023年3月7日，https://www.fmprc.gov.cn/wjzbzd/202303/t20230307_11037046.shtml。

談任何美國介入，或者特別強調反對臺獨與反外部勢力干涉等詞語，而是重申中國政府會「繼續推動兩岸經濟文化交流合作，讓更多台胞、台企來大陸」以及「早日實現兩岸同胞正常往來，恢復各領域常態合作」等。

從以上中共高層領導在全國「兩會」期間涉臺相關動態與談話來看，當前中國的對臺政策的戰略方針，主軸是「反獨、反干涉」，尤其是要施力阻絕任何美國的干涉。不過在目標上，仍以「和平統一」為宗旨，交流合作、融合發展為手段，力求民族復興之時可以實現統一。

「兩會」後中國對臺交流與文攻武嚇並行凸顯其對臺戰略主動

全國「兩會」再次定調了中國的對臺政策依舊依循「二十大」以來的路線與基調。因此可以看到中共對臺措施在「兩會」後，維持軟硬兼施策略，一方面強調交流合作，例如國台辦主任宋濤2022年12月上任後，密集與臺社會團體交流，2023年1月會面國民黨前主席洪秀柱；2月會面國民黨副主席夏立言、臺灣兩岸農漁業交流發展投資協會理事長黃一成、臺灣馬祖聯誼會會長鄭銘坤以及高雄里長組成的基層社團等；3月則會面了佛光山住持、台泥董事長張安平；4月則密集會見台灣商業總會經貿代表、東森集團總裁王令麟、臺灣村里長聯合總會、台灣工業總會、台灣少數民族代表團，以及前總統馬英九的訪問團等。如此密集的交流不僅跨領域、跨地域也跨階層，明確依照上級指示「促進兩岸交流合作與融合發展」。

另一方面，中國對臺「反獨、反干涉」也並未停歇，針

對總統蔡英文 3 月底、4 月初訪問南美邦交國時過境美國並會面美國眾議院議長麥卡錫 (Kevin McCarthy)，解放軍在蔡總統返臺後，於臺海周邊進行軍事演習活動，釋放警告不要觸碰底線的強硬訊號。除此之外，中國亦透過操作對臺經貿手段，來證明其牢牢掌握對臺之戰略主動權。例如全國「兩會」結束後，國台辦就迅速宣布去年因裴洛西 (Nancy Pelosi) 訪臺而暫停進口的臺灣白帶魚與凍竹筴魚可再次輸入中國，並聲明此舉旨在促進兩岸貿易健康發展。⁴ 然在 4 月 12 日，中國商務部宣布將對臺灣進行貿易壁壘調查，此次調查涉及 2,455 項商品，包含農產品、石化產品與紡織品等，並將完成期限設定至最晚到 2024 年總統大選前一天，⁵ 政治意味相當濃厚。

前述中國對臺的文攻武嚇手段之運用，凸顯了王滬寧在「兩會」談話中提到的「實施祖國完全統一的戰略主動」。5 月 9 日，中共召開了遲未舉行的 2023 年「對台工作會議」，王滬寧出席談話中，再次強調「牢牢把握兩岸關係主導權和主動權」，並稱要「深入開展調查研究，推動對台工作高質量發展」。換言之，這裡強調的戰略主動，並非指的是要立即改變臺海現狀，而是要讓兩岸關係的發展服膺於中共的戰略需求，無論雙邊交流或是強勢反獨，中共要操之在己，寄希望於自身實力。

⁴ 「國台辦：3/15 起恢復台灣白帶魚竹筴魚輸陸」，中央社，2023 年 3 月 15 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202303150174.aspx>。

⁵ 「中國對台進行貿易壁壘調查涵蓋農產紡織等 2455 項商品」，中央社，2023 年 4 月 12 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202304120190.aspx>。

未來觀察重點與政策建議

由以上全國「兩會」期間中共高層的動態與涉臺談話，以及「兩會」後中國對臺政策的交流與強硬策略並行，可以研判中國對自身對臺的戰略主動權自信心十足，並且已有商討一套完整策略，無論從國台辦與臺灣社會團體密集交流的安排，或是九個月前就設定好對臺貿易壁壘調查的截止日期，都可以看到並非臨時起意，而是有縝密規劃並已經部會系統協調。就此研判，深思熟慮的精準對臺措施將是中國設定對臺方針的主要趨勢，亦即懲罰涉「台獨」與「外部干涉」者，鼓勵與「反獨、反干涉」者交流，目前尚未見到中國選擇交流對象必須要特別支持「統一」，尤其是宋濤強調歡迎「綠營人士」到訪，以及只要認同「九二共識」以及反對臺獨，都願意接觸。因此，中國目標擴大交流面，旨在極大化交流成效。將來可以持續觀察其對臺的全面交流作為。

新冠疫情趨緩後，兩岸交流似乎難以抵擋。當前兩岸經貿互動密不可分，根據中國海關統計，2022年兩岸貿易額約3,196億美元，臺灣對中國貿易順差超過1,500億美元，此數字甚至超過中國與周邊國家如印度、俄羅斯的貿易總額。緊密的經貿關係凸顯出兩岸交流難以中止，經濟與社會無法脫鉤。換言之，兩岸經濟與社會擴大交流是趨勢，尤其是當中國解除嚴格的防疫封控措施後，此趨勢更加明顯，在此趨勢下，我方需更加謹慎觀察並追蹤兩岸「大交流」趨勢下的兩岸經濟社會互動之動態發展。

兩岸之間交流之相關法規亦需詳加檢視。由於兩岸政治關係嚴峻加上新冠肺炎疫情關係，兩岸交流這三年來銳減，而這三年通過的諸多相關法規限制也缺乏實際上的運用，例

如國安五法之修正，在之後兩岸經濟社會交流頻繁，這些法規如何適用，民眾會否容易觸法，皆關係到我政府如何有效管理兩岸交流，也涉及到人民對政府是否可以因應兩岸交流產生問題之信心。另一方面，中國人大常委會通過新版的《中華人民共和國反間諜法》，其中擴大定義「間諜行為」為「針對國家機關、涉密單位或者關鍵信息基礎設施等實施網絡攻擊等行為」，並且增加針對第三國間諜行為，只要有關國家安全利益之文件之相關數據傳輸，都有可能觸犯此法規，也讓外國對在中國進行商業活動感到憂心，同樣對臺灣民眾赴中可能造成影響，兩岸之間的新修訂法規，直接涉及兩岸民間交流與互動，我方需再次盤點兩岸間相關政策法規，並對民眾宣導與教育在兩岸交流活動中的相關法律知識，如此方可促成兩岸經濟社會交流可控、可管理。

積極促使兩岸政治交流以維持臺海和平穩定亦為必要。中國強調對臺政策之戰略主動性，然而卻未必充分考量相關戰略風險，例如其對臺強硬軍事恫嚇可能意外引發兩岸的軍事衝突，或是經濟上制裁臺灣可能產生經貿脫鉤，最後導致兩岸皆受其害，無法互謀其利。就此，我政府應仔細進行中國對我進行可能強硬舉措的利弊評估，並且將中國對我強硬措施可能產生的成本、弊端、損失，有系統地分析，建立一套利弊論述，尋求與對岸對話，避免任何可能衝突，方對雙方皆有利。