

地方包圍中央： 中共對臺新策略與挑戰

CPC's New Strategy and Challenge of Taiwan Affairs:
Local Gov'ts Besieging the Central Gov't

郭瑞華 (Kuo, Jui-Hua)

展望與探索雜誌社研究員

摘要

2018年11月24日「九合一」選舉結果，在縣市長方面，國民黨因大勝民進黨，已然展現「地方包圍中央」架勢，讓兩岸關係出現新契機。中共基於拉攏、分化的統戰立場，當然會善加利用此一新形勢，加強對臺工作，展現軟硬兩手策略。軟的方面包括：拉野制朝實施區別對待、深化民間交流施行差別待遇、採取同等待遇的社會融合發展、強化以青年為工作重點對象。硬的方面包括：遏制各種形式的「臺獨」出現、運用外交圍堵限縮我國國際空間、擴大對臺軍事威懾力度。中共目的在建立友善大陸的地方民間力量，增加民進黨政府的執政壓力。然而，未來中共對臺工作勢必面臨下列挑戰：一是對臺工作的急迫感可能引發臺灣民眾反彈，讓兩岸「敵意螺旋」上升；二是對臺採取軟硬兩手策略，不僅無法形成統一的助力反而增加了阻力；三是對臺工作操作區別對待，可能引起無法受惠民眾怨懟，反而產生負面效果。

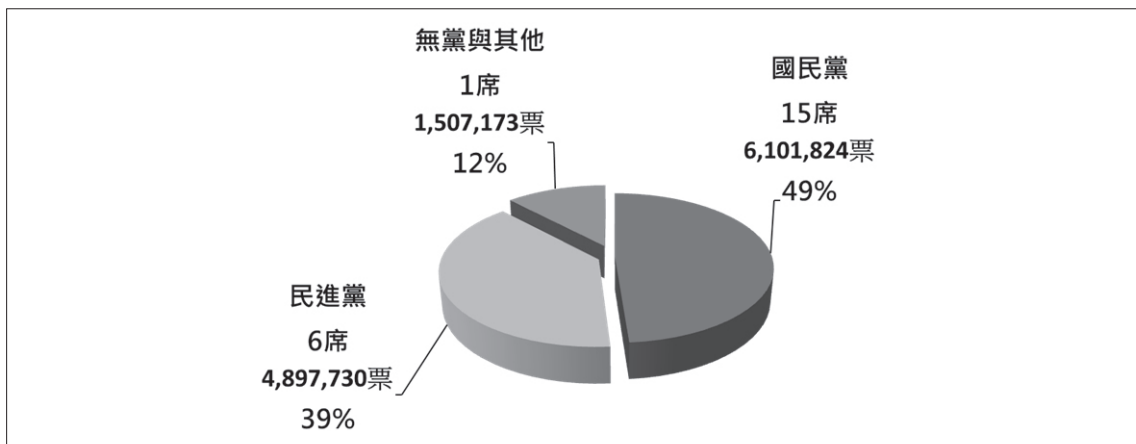
關鍵詞：地方包圍中央、兩岸關係、對臺工作、習五條

壹、前言

我國「九合一」地方選舉於去（2018）年 11 月 24 日舉行，在 22 個直轄市與縣長選舉部分，藍綠版圖消長，民進黨從原有 13 席減為 6 席（基隆市、桃園市、新竹市、嘉義縣、屏東縣、臺南市），得票率 39%；國民黨則從 6 席增為 15 席（新北市、臺中市、高雄市、新竹縣、苗栗縣、彰化縣、雲林縣、南投縣、嘉義市、臺東縣、花蓮縣、宜蘭縣、澎湖縣、金門縣、連江縣），得票率 49%；無黨籍從 3 席減為 1 席（臺北市），得票率 12%，如圖 1。選舉結果，國民黨大勝、民進黨慘敗，顯示國民黨已能展現「地方包圍中央」架勢，而且泛藍方面，由於大勝而士氣高漲，亦將對 2020 年總統暨立委選舉產生連動效應。尤其高雄市長韓國瑜公開承認「九二共識」，讓兩岸關係出現新的契機。¹

藍綠政治版圖產生變化，勢必影響現有兩岸關係的進程。中共是否藉由國民黨「地方包圍中央」此一形勢，啟動對臺工作新策略，值得關注。本文主要針對下列四項進行探討：一是「地方包圍中央」概念起源與運作；二是兩岸關係與「地方包圍中央」的關聯性；三是中共對臺新策略與工作；四是中共對臺工作面臨的挑戰。

圖 1 2018 年縣市長選舉結果



資料來源：作者依據中央選舉委員會公布資料製作。

¹ 蕭峰，「韓國瑜主義勝利 一人扭轉兩岸關係」，亞洲週刊（香港），第 32 卷 48 期，2018 年 12 月 9 日，頁 20-21。

貳、農村包圍城市與地方包圍中央

提起「地方包圍中央」，不免讓人想到毛澤東的「農村包圍城市」理論。1925年春，毛澤東從上海回到湖南湘潭，從事農民階層的調查研究，並參與農民活動。1927年3月，毛澤東赴湘潭等5縣考察，寫出《湖南農民運動考察報告》，為日後「農村包圍城市」理論的誕生奠定基礎。1927年4月，國民黨發動「清黨」，強制解散各地工會和農會，搜捕共產黨員，中共遂摒棄李立三「城市中心」論，逐步將軍事和政治工作重點轉移農村。9月，中共召開進攻湖南省會長沙前的軍事會議，毛澤東力主戰略後撤農村，最後決議放棄攻打長沙，退往江西井岡山區。此後，毛澤東陸續發表《中國的紅色政權為什麼能夠存在》、《星星之火可以燎原》等文，總結和完善「農村包圍城市」理論。「農村包圍城市」由此成為中共主流戰略，其內涵為中共在農村開展游擊戰爭，進行土地革命，建立紅色政權，進而以「農村包圍城市」，發展革命力量，逐步削弱敵人的力量，當敵小我大、敵弱我強時，攻占中心城市，奪取全國政權和革命勝利。² 此種運用廣大農村與農民的共產革命方式，顯然是毛澤東農村調研以及對中國歷史的體會，與馬恩列鼓吹的城市工人鬥爭有很大不同，中共就是依照「農村包圍城市」戰略，逐漸擴大自身影響力，其後甚至成為亞洲與中南美洲國家共黨革命仿效的模式。

在臺灣政壇建構「地方包圍中央」選舉策略，源於1989年民進黨人士張俊宏主編的《到執政之路：「地方包圍中央」的理論與實際》一書。³ 彼時從黨外時期到民進黨建立，其內部存在議會與群眾兩條路線之爭：一是以美麗島系為代表的「體制改革」，結合黨外的地方實力派人物的「議會路線」；二是以新潮流系為代表的「改革體制」，強調切割地方派系舊有力量，以意識形態進行動員的「群眾路線」。當時張俊宏等人主張「讓民進黨執政，從地方開始」，其理由包括：一、基於地方和中央的矛盾，地

² 方曉主編，中共黨史辨疑錄（太原：山西教育出版社，1991年5月），頁335。

³ 張俊宏主編，到執政之路：「地方包圍中央」的理論與實際（臺北：南方叢書出版社，1989年6月）。

方係執政黨脆弱的一環，反對黨較易建立政治領導；二、地方藉由「還政於民、還財於民」訴求，較易將社會經濟議題和政治議題匯流為一；三、以地方組織結合各地反對團體形成行動聯盟，加上地方縣市長行政權的配合，可發展成強而有力的動員組織；四、藉由反對黨在地方執政期間，有效展開輿論訴求和組織動員，將使政治發展倒轉為中央追趕地方的局面；五、經由縣市長執政聯盟日常的行政抵制向黨國中央示威，可以產生實質的杯葛和施壓作用。⁴ 其後，時任民進黨主席許信良提出選舉總路線，逐漸脫離社運總路線，由運動政黨向專業選舉政黨邁進，以爭取多數選民支持為目標。⁵「地方包圍中央」策略成為往後十餘年，民進黨透過縣市長選舉，逐步取得政權的重要方針。

1989 年底的縣市長選舉，時任民進黨中央黨部秘書長的張俊宏策劃「地方包圍中央」策略，藉高額提名，以「地方包圍中央」、「還政於民」為競選口號，炒熱聲勢，拉高民進黨總體得票率，試圖先行奪得地方多數縣市行政權，再進取中央。⁶ 選舉結果取得 6 席，得票率約 38%，奠定民進黨在地方的政治基礎。1993 年的選舉結果，民進黨取得 6 席，得票率約 41%，席次未成長，表現平平。1997 年，民進黨取得 12 席，得票率約 43%，縣市長席次首度過半。更重要的是，民進黨執政縣市占總人口的 71.59%，地方稅收的 83.12%，地方總預算的 69.24%。⁷ 同年的精省，停止省長與省議員的選舉後，使得省議員的中間人角色遭剝奪，省長對鄉鎮市長進行「恩寵式照顧」的情況走入歷史。相對地，縣市長因掌握地方行政、財政等實質大權，成為雄霸一方的「地方諸侯」。1997 年的縣市長選舉，象徵國民黨由勝而衰的過程，是民進黨邁向執政之路的關鍵，透過地方政治版圖的大幅擴充，儼然呈現「地方包圍中央」態勢，並終在 2000

⁴ 張俊宏主編，到執政之路：「地方包圍中央」的理論與實際，頁 124-125。

⁵ 路向南，「民進黨『地方包圍中央』策略的歷史回顧（1989-2000 年）」（2014 年 12 月 24 日），2019 年 12 月 31 日瀏覽，〈想想論壇〉，<http://www.thinkingtaiwan.com/content/3533>。

⁶ 文現深，「架空國民黨—民進黨地方包圍中央」（1989 年 7 月 15 日），2019 年 2 月 1 日瀏覽，〈遠見雜誌〉，<https://www.gvm.com.tw/article.html?id=1400>。

⁷ 鄭劍編著，潮起潮落：海協會海基會交流交往紀實，上冊（北京：九州出版社，2013 年 2 月），頁 272-273。

年總統大選獲勝，完成我國首次政黨輪替。⁸ 2014 年「九合一」選舉，民進黨再次運用「地方包圍中央」策略，一舉奪下 13 個縣市，這也成為該黨 2016 年贏得「總統」大選，實現「全面執政」的重要關鍵。

參、兩岸關係與地方包圍中央策略

當初，張俊宏提出「地方包圍中央」策略，目的在透過取得地方縣市長席次，逐步成立地方政團，孤立及杯葛國民黨執政的中央政府，進而取得中央的執政權。如今，「地方包圍中央」已經成為在野黨挑戰中央執政權的一種策略，當國民黨掌握中央執政權時，民進黨就試圖在地方奪取縣市行政權，挑戰國民黨；反之亦然。然而，當「地方包圍中央」策略置身於兩岸關係發展脈絡中，即別具意涵。

就兩岸關係或我大陸政策而言，朝野看法有相當大分歧，在中央執政的民進黨政府，不認為兩岸有所謂「九二共識」，甚至反對「九二共識」，認為「九二共識」不僅是「一個中國」，更將其與「一國兩制」劃上等號。⁹

然而，在野的國民黨主張「九二共識、一中各表」，「雙方雖均堅持一個中國的原則，但是對於一個中國的含義，認知各有不同」；同時贊同兩岸同屬「一個中國」，惟此中國係指中華民國，而非中共的「中華人民共和國」。

至於號稱代表「白色力量」走中間路線的柯文哲，雖未表態承認「九二共識」，但卻聲稱「兩岸一家親」，同時提出「五個互相」¹⁰ 作為兩岸互動準則。由於「兩岸一家親」係習近平提出的，因此柯文哲也被獨派人士貼上「親中」標籤，但他認為兩岸有交流才有善意，否則雙方叫陣，只會讓局面越差。¹¹

⁸ 路向南，「民進黨『地方包圍中央』策略的歷史回顧（1989-2000 年）」。

⁹ 溫貴香、顧荃，「總統：不接受九二共識 堅決反對一國兩制」（2019 年 1 月 3 日），2019 年 1 月 5 日瀏覽，《中央通訊社》，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201901025003.aspx>。

¹⁰ 互相認識、互相了解、互相尊重、互相合作、互相諒解。

¹¹ 蕭介雲，「柯 P 要藉『國際再平衡』甩親中疑慮」，新新聞週刊（臺北），第 1662 期，2019 年 1 月 10 日，頁 38-39。

由於朝野對兩岸關係看法分歧，與中共交往態度也大為不同，因此一般認為，本次「九合一」選舉藍綠版圖消長，國民黨執政的 15 縣市加上臺北市長柯文哲當選連任，共有 16 個縣市，可能基於地方利益，藉由認同「九二共識」或「兩岸一家親」，加強對大陸各項交流活動，甚至挑戰民進黨執政的中央政府的大陸政策，形成所謂「15+1」縣市「地方兩岸交流包圍中央」的現象。¹²

相對地，中共基於拉攏、分化的統戰立場，當然會善加利用此一「地方包圍中央」形勢，如圖 2。例如，大陸國臺辦發言人馬曉光面對「九合一」選舉結果即稱，在對兩岸關係和兩岸城市交流性質有正確認知的基礎上，歡迎臺灣更多縣市參與兩岸城市交流合作。¹³ 換言之，地方行政權的轉變，勢將成為大陸加強對臺工作的切入點，展現軟硬兩手策略。

圖 2 中共運用「地方包圍中央」策略



資料來源：作者自製。

¹² 江迅，「臺灣選後藍綠變局 用九二共識拼經濟」，亞洲週刊（香港），第 32 卷 48 期，2018 年 12 月 9 日，頁 30-33。

¹³ 賴錦宏、許依晨，「國臺辦喊話『歡迎兩岸城市交流』」，聯合報（臺北），2018 年 11 月 26 日，第 A3 版。

因此，預期中共對臺工作將出現兩大變化，一是加強與表態認同「九二共識」或「兩岸一家親」，以及支持兩岸交流的地方縣市聯繫、合作，強化經貿交流，實施所謂「惠臺讓利」政策，令臺灣民眾感受兩岸合作紅利，以實現聯合「地方包圍中央」，爭取臺灣民心。二是對於不接受「九二共識」，不承認「一個中國」原則的民進黨政府，持續展現強硬對待路線，拒絕官方接觸和對話，繼續在外交及軍事層面對臺施壓。

肆、中共對臺策略與做法

從兩岸關係來看，面對臺灣地方藍綠執政版圖消長，國民黨士氣高漲，以及即將到來的總統暨立委選舉，中共勢必思索如何藉由國民黨「地方包圍中央」架勢，開展對臺工作。由於選後迄今僅4個月，中共尚未推出明顯的行動方案。因此，本文依循過去軌跡，預判其策略，在軟的方面：拉野制朝實施區別對待；深化民間交流施行差別待遇；採取同等待遇的社會融合發展；強化以青年為工作重點對象。在硬的方面：遏制各種形式的「臺獨」出現；運用外交圍堵限縮我國國際空間；擴大對臺軍事威懾力度。

一、拉野制朝實施區別對待

中共對地方縣市實施差別待遇，在2016年9月即已操作過一次。¹⁴同年520蔡總統就職，因不願接受「兩岸同屬一中」的「九二共識」，中共不僅停止國臺辦與陸委會，以及海基海協兩會的聯繫機制，緊縮兩岸官方交流協商。同時，還限制陸客來臺旅遊人數，引發業者向政府抗議；也減少大陸來臺研修生數量，影響大學院校收入，甚至對臺農產品輸陸「公事公辦」。其後，中共決定拉野制朝，先是支持表態「兩岸一家親」的臺北市長柯文哲舉辦滬臺「雙城論壇」，於2016年8月由上海市委常委兼統戰部長沙海林率團來臺與會。¹⁵並於該年9月由北京市臺辦邀請認同

¹⁴ 富權，「民進黨『地方包圍中央』策略被北京逆用」（2016年9月19日），2018年12月30日瀏覽，《新華澳報》，http://www.waou.com.mo/news_b/shownews.php?lang=cn&id=13936。

¹⁵ 羊正鈺，「別喊「臺獨」又要在大陸做生意——看柯文哲兩岸論述的『十年挑戰』」（2019年1月19日），2019年2月18日瀏覽，《關鍵評論》，<https://www.thenewslens.com/article/112332>。

「九二共識」的藍營執政 8 縣市地方首長組團赴陸交流，¹⁶ 展開「藍營地方首長包圍綠營中央」；期間，會見中共中央對臺工作領導小組副組長、全國政協主席俞正聲，並向時任國臺辦主任張志軍提出大陸持續採購臺灣農特產品、擴大兩岸觀光及文化交流、各地旅遊局與臺灣各地方政府建立窗口等三項主張。¹⁷ 為加大支持力度，國臺辦多次邀請藍營 8 縣市舉辦農產品銷售展，¹⁸ 還推出「泛藍 8 縣市旅遊」，來臺踩線團甚至刻意繞過綠營執政縣市「只路過，不消費」。由於統戰過於明顯，引發輿論批評，政府亦表明，日後若有類似踩線團行程「不自然、泛政治化」，只到藍營縣市參訪，來臺申請將不准。陸委會也提醒縣市政府赴陸進行交流應符合對等尊嚴的原則，且不得簽署具政治性協議或是合作文書。¹⁹ 綠營人士對此表示，中共實施新的對臺交流政策：「區別對待」，兩岸僵局已出現破口，中共正式出擊「地方包圍中央」新戰略，民進黨的大陸政策備受考驗。²⁰ 不過，中共支持藍營 8 縣市的做法，效果並不顯著；但如今藍營執政縣市大增，城市交流勢將成為中共現階段對臺工作的重要選項。²¹

本次「九合一」選舉結果顯示，民意更看重經濟，以高雄市長韓國瑜為首的藍營縣市首長，相繼表態承認「九二共識」、成立兩岸工作小組，強化與大陸經貿合作；臺北市也立即推動 2018 雙城論壇。苗栗縣長徐耀昌亦透露，選後大陸國臺辦已與他接觸，希望比照 2016 年藍營 8 縣市訪

¹⁶ 由國民黨和無黨籍執政縣市組成的代表團，包括新北市副市長葉惠青、新竹縣長邱鏡淳、苗栗縣長徐耀昌、南投縣長林明溱、花蓮縣長傅崐萁、連江縣長劉增應、臺東縣副縣長陳金虎與金門縣副縣長吳成典 8 名。

¹⁷ 陳俐穎，「藍營 8 縣市首長赴北京 張志軍：有九二共識、反『臺獨』才有交流」（2016 年 9 月 18 日），2019 年 2 月 18 日瀏覽，〈風傳媒〉，<https://www.storm.mg/article/167394>。

¹⁸ 李柏濤，「北京落實與臺泛藍 8 縣市交流措施 農特產品率先登陸」（2016 年 12 月 24 日），2019 年 2 月 18 日瀏覽，〈大公網〉，<http://www.takungpao.com.hk/taiwan/text/2016/1224/48726.html>。

¹⁹ 上報快訊，「藍 8 踩線團搞統戰 民進黨：將鐵腕嚴審」（2016 年 12 月 19 日），2019 年 2 月 18 日瀏覽，〈上報〉，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=9268。

²⁰ 陳昭南，「地方包圍中央 中國對臺新戰略？」（2016 年 9 月 19 日），2019 年 2 月 18 日瀏覽，〈聯合新聞網〉，<http://blog.udn.com/acf2121/74885243>。

²¹ 蔡浩祥，「藍營縣市遍地開花 北京用城市交流『架空』小英」（2018 年 11 月 25 日），2019 年 1 月 18 日瀏覽，〈ETtoday 新聞雲〉，<https://www.ettoday.net/news/20181125/1315137.htm>。

問北京模式，促成本屆藍營 15 縣市訪問北京，針對農特產品、觀光文化及經貿發展，進行良性互動。²² 對於城市交流將可成為兩岸互動新常態，大陸國臺辦表示支持，稱大陸對兩岸城市交流一直秉持積極開放態度，在對兩岸關係和兩岸城市交流性質有正確認知的基礎上，歡迎臺灣更多縣市參加兩岸交流合作，共同為兩岸同胞福祉打拼。²³ 今（2019）年 1 月，吳敦義邀請 15 位黨籍縣市長進行「兩岸城市交流相關事項會議」，宣布成立兩岸城鄉交流服務中心，同時設立兩岸事務諮詢委員會，做為黨對黨的城市交流平臺。²⁴ 顯然國民黨中央欲將城市交流納入黨內制度，以掌握主導權。選後，已陸續有澎湖縣長賴峰偉、金門縣長楊鎮浚、連江縣長劉增應、臺東縣長饒慶鈴、南投縣長林明溱、高雄市長韓國瑜赴陸進行城市交流，宜蘭縣長林姿妙則計劃 4 月赴上海招商行銷觀光。與此同時，大陸各地陸續派員來臺，洽談經貿合作及投資採購等。

對於這股登陸風潮，政府極力扮演煞車角色，不樂見其衝擊整體交流秩序。蔡總統表明，希望兩岸城市交流，不要受到政治前提的干擾。²⁵ 陸委會也指出，政府支持合於規範的兩岸城市交流，惟任何交流應秉持「對等尊嚴、健康有序」原則開展，不應設置任何政治前提和不當干擾，方有助於兩岸關係良性互動與長遠發展；²⁶ 城市交流是政府的政策，陸委會從未阻止兩岸的城市交流，但不能忽略大陸的威脅；²⁷ 縣市長前往大陸交流，應依法向內政部提出申請，許可後才能前往；各縣市政府慎防中共政治操

²² 何冠嫻，「徐耀昌規畫 藍 15 縣市訪北京」（2018 年 12 月 22 日），2018 年 12 月 28 日瀏覽，〈中時電子報〉，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20181222000519-260114>。

²³ 趙博、陳鍵興，「國臺辦：我們對兩岸城市交流一直秉持積極開放態度」（2018 年 12 月 26 日），2018 年 12 月 28 日瀏覽，〈新華網〉，http://www.xinhuanet.com/tw/2018-12/26/c_1123907329.htm。

²⁴ 孫偉倫，「15 位藍營縣市長擬共訪北京 吳敦義講了這四個字後沒人接話」（2019 年 1 月 11 日），2019 年 1 月 21 日瀏覽，〈信傳媒〉，<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/13759>。

²⁵ 陳君碩，「蔡：兩岸城市交流 勿設政治前提」，旺報（臺北），2018 年 12 月 1 日，第 A2 版。

²⁶ 「縣市首長喊赴陸 學者：蔡政府難擋兩岸交流『多點開花』」（2018 年 11 月 27 日），2019 年 1 月 20 日瀏覽，〈ETtoday 新聞雲〉，<https://www.ettoday.net/news/20181127/1316894.htm>。

²⁷ 張雅婷，「陳明通：和平協議 就是統一協議」，聯合報（臺北），2019 年 2 月 21 日，第 A10 版。

作，希望拚經濟也要顧主權，中央地方形成戰略協同，不要被陸方分化。²⁸

二、深化民間交流施行差別待遇

由於中共堅信「兩岸關係和平發展的根基在基層，動力在民間」，認為「兩岸關係形式越複雜，越需要兩岸民間加強交流」。²⁹ 根據中共 2019 年對臺工作會議以及陸續召開的地方對臺工作會議披露內容來看，未來中共持續推動對臺民間交流，強化運作兩岸重要交流平臺。在現階段兩岸官方接觸中斷下，積極貫徹「寄希望於臺灣人民」策略，加強「一代一線」工作力度，擴大在臺灣的接受度；強化與基層和青少年交往，特別是南臺灣民眾與大陸交流互動，來臺參訪團則深入地方以瞭解民情，並安排基層民眾赴陸參訪爭取好感，建立兩岸基層鄉鎮村里對接平臺，直接面對「三中一青」群眾，增進兩岸和平內在動力，如今中共已建立「海峽論壇」等數十項重要品牌活動。並因應臺灣各政黨及團體對「九二共識」的認同程度，採取差別待遇，以達到分而用之。惟將調整過去以量取勝的兩岸交流模式，實現兩岸交流合作平臺和手段的多樣化。

三、採取同等待遇的社會融合發展

由於兩岸客觀存在政治分歧，如何建立兩岸的共同認同，是中共當局的一項挑戰。因此，中共為塑造兩岸經濟社會「融合發展」，希望以分享大陸經濟發展成果為名，落實臺灣民眾在大陸的「居民待遇」，鼓勵更多的臺灣民眾赴陸就學、就創業，以及長期定居，加深兩岸人民的生活連結，不僅希望臺灣經貿依賴大陸，甚至民眾生活就業也仰賴大陸。

2018 年 2 月 28 日，大陸國臺辦等 29 個部門發布《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》（對臺措施 31 條），內容涉及兩岸經濟社會融合等面向，要給臺資企業和大陸企業同等的待遇，為臺灣民眾提供和大

²⁸ 鄭維真、修瑞瑩，「會陳明通 黃偉哲：政治零分 經濟一百分」，聯合報（臺北），2019 年 1 月 30 日，第 A4 版。

²⁹ 徐維遠，「陸學者：兩岸融合發展 求取漸進式統一」（2017 年 7 月 25 日），2019 年 2 月 20 日瀏覽，《中時電子報》，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20170725003700-260409>。

陸人民相同的學習、就創業待遇。³⁰ 同年4月，福建廈門市頒布《關於進一步深化廈臺經濟社會文化交流合作的若干措施》60條。迄2019年2月底，大陸已有25個省份在內的72個地方，分別制定落實對臺措施31條的具體辦法，涵蓋東部全部省份、中西部和東北大部省份，以及全部計畫單列市。³¹ 2018年8月，大陸國務院辦公廳印發關於《港澳臺居民居住證申領發放辦法》，鼓勵在陸長住臺胞申請居住證。³² 今年1月，習近平在《告臺灣同胞書》發表40周年紀念會上講話（下稱「習五條」）提出「深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎」。³³ 可見未來，中共將發布更多的同等待遇措施，以吸引臺灣民眾赴陸就創業、長住，融入大陸社會生活。

四、強化以青年為工作重點對象

以「反服貿」為主軸的太陽花學運，讓中共驚覺臺灣青年（下稱臺青）對大陸的排斥；因此，在滿足青年需求、化解「恐中」疑慮和「反中」情緒，中共希望臺青面對大陸經濟崛起時，看到的是機會而不是威脅，如今，臺青工作已經成為中共對臺工作的重中之重。中共在執行「一代一線」對臺工作的同時，除以往的冬夏令營、參觀旅遊、論壇、競賽等活動持續舉辦外，目前工作主軸在讓臺青認識大陸經貿發展環境，協助青年就學、就創業，提供優惠措施等；同時，擴大舉辦各種形式、領域的青年論壇更成為趨勢。根據資料，大陸國臺辦自2015年起，先後在北京等20個省市批准設立76個海峽兩岸青年就業創業基地和示範點，累計超過1萬名臺青在基地和示範點實習就業創業。³⁴

³⁰ 「大陸國臺辦31條惠臺措施全文」（2018年3月1日），2018年12月20日瀏覽，《鉅亨網》，<https://news.cnyes.com/news/id/4051032>。

³¹ 「國臺辦2月27日記者會全文」（2019年2月27日），2019年3月5日瀏覽，《中國評論新聞網》，<http://hk.crntt.com/crn-webapp/touch/detail.jsp?coluid=1&kindid=0&docid=105347920>。

³² 王玉燕，「大陸港澳臺居民居住證申領發放辦法通知 全文公布」（2018年8月19日），2018年12月30日瀏覽，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/7332/3317742>。

³³ 習近平，「為實現民族偉大復興 推進祖國和平統一而共同奮鬥——在《告臺灣同胞書》發表40周年紀念會上的講話（2019年1月2日）」，人民日報（北京），2019年1月3日，第2版。

³⁴ 「海峽兩岸青年就業創業基地和示範點再增23個」（2018年9月13日），2018年12月30日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-09/13/c_1123424967.htm。

今年 1 月 8 日，大陸教育部、中央臺辦、國務院港澳辦聯合下發《關於港澳臺居民在內地（大陸）申請中小學教師資格有關問題的通知》，³⁵ 這是繼爭取臺青博士赴高校任教，又一針對臺青的新統戰作為。此外，隨著臺生赴陸就學人數成長，1 月 30 日，大陸教育部宣布，凡臺灣高中學測成績國英數單科成績達均標的畢業生，可直接申請大陸高校就讀。³⁶ 顯然上述舉措，都在呼應「習五條」的「熱忱歡迎臺灣青年來祖國大陸追夢、築夢、圓夢」。

五、遏制各種形式的「臺獨」出現

習近平在 2017 年 10 月中共 19 大報告中聲稱「我們絕不允許任何人、任何組織、任何政黨、在任何時候、以任何形式、把任何一塊中國領土從中國分裂出去！」³⁷ 如今，面對「東奧正名」公投的挫敗，中共認知臺灣走向法理「臺獨」的可能性甚低，但認為臺灣內部在操作另一種形式「臺獨」，也就是「中華民國是臺灣」及「去中國化」議題；即使民進黨政府不主動推動任何形式的「臺獨」，但只要任「臺獨」在臺灣現有社會環境氛圍中「自然發酵」，其影響和危害也不可低估。因此，中共對臺工作不僅針對「法理臺獨」，更在防止臺灣出現任何形式的「臺獨」出現。事實上，臺灣內部一些「去中國化」議題的浮現與討論，已引起中共的疑慮，導致大陸內部鷹派揚言武統臺灣的聲浪日漸高漲，因此，中共為了遏制「臺獨」，就必須強化「促統」工作。

六、運用外交圍堵限縮我國際空間

隨著大陸綜合國力及國際地位的提升，在全球議題上日漸發揮政經影

³⁵ 「港澳臺居民在內地（大陸）可申請中小學教師資格」（2019 年 1 月 10 日），2019 年 1 月 30 日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/gangao/2019-01/10/c_1210035399.htm。

³⁶ 簡立欣，「國英數單科均標 即可報陸校」（2019 年 2 月 1 日），2019 年 2 月 11 日瀏覽，《中時電子報》，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190201000197-260301>。

³⁷ 習近平，「決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——習近平同志代表第十八屆中央委員會向大會作的報告摘登」，人民日報（北京），2017 年 10 月 19 日，第 2 版。

響力，從 2016 年 5 月以來，中共運用外交策略限縮我國國際活動空間更為凸顯，打壓範圍也越來越廣及頻密，如讓我方無法出席 WHA、ICAO 大會，要求我駐非邦交國代表處改名（駐巴林、厄瓜多、杜拜、奈及利亞、約旦外館），挖我邦交國（聖多美普林西比、巴拿馬、多明尼加、布吉納法索、薩爾瓦多），要求跨國企業、航空公司網站選單不得將臺灣列為國家，並改用「中國臺灣」名稱等。同時，由於美國日益強化對臺灣的支持，甚至可能挑戰「一個中國」原則，難免讓中共有所警惕，未來勢必在國際上強化「一中原則」的認可，藉此限縮我國國際活動空間。今年 2 月紐西蘭航空一班機在起飛後被告知因申請文件疏失，未獲大陸允許降落，被迫返回奧克蘭，據稱與班表文件忘了移除臺灣國家稱謂有關。³⁸ 同月底在西班牙巴塞隆納舉行的 2019 年世界行動通訊大會（MWC），在中共的政治操作下，其報名網站稱我為「TAIWAN, PROVINCE OF CHINA」，導致我國主管官員無法援例與會。³⁹ 從這些事件來看，中共圍堵我國，將我降為地方政府的舉措將逐漸強化。

七、擴大對臺軍事威懾力度

中共從未放棄對臺武力威脅，惟當兩岸關係緩和，就會降低軍事對峙的緊張氣氛，縮小或減少在沿海舉行軍事演習，將演習場地移往內陸或北方；然而在兩岸關係相對緊張時，就會在沿海加強軍事演訓，並故意釋放共軍在臺灣周邊演訓訊息，藉以引起輿論注意和討論，意在警告向我展示軍事威嚇實力。

2016 年底以來，共軍機艦繞臺演訓逐步常態化。據統計，從 2017 年 11 月至 2018 年 6 月，共軍戰機繞臺飛行共 20 次。「九合一」選舉後，12 月 18 日共軍派出 2 艘軍艦和多架戰機在臺海空域附近訓練，為共軍時

³⁸ 「文件稱臺灣是國家 中國拒絕紐西蘭航空班機降落」（2019 年 2 月 12 日），2019 年 2 月 20 日瀏覽，《三立新聞網》，<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=497574>。

³⁹ 「MWC 將臺灣矮化為中國一省 我官員無法出席會議 外交部提嚴正抗議」（2019 年 2 月 23 日），2019 年 2 月 25 日瀏覽，《臺灣好新聞網》，<https://www.taiwanhot.net/?p=682414>。

隔半年後首次。⁴⁰ 今年 1 月 22 日，共軍多架運 -8、蘇 -30 等各型機再次從大陸南部陸續出海，飛經巴士海峽朝東南航向西太平洋，進行遠海長航訓練。⁴¹ 去年底，大陸國防部發言人吳謙即指稱，演訓是共軍「年度計畫」，未來將繼續進行；他並威脅，若我「以武拒統，將是死路一條」。⁴² 顯示未來大陸在臺灣周邊海域實施軍事演訓將更趨活躍，進一步強化對臺的軍事壓力。

伍、中共對臺工作面臨的挑戰

因此，未來中共對臺工作勢必面臨三種挑戰：一是中共對臺工作的急迫感是否越引發反彈？二是中共對臺軟硬兩手策略是統一的助力還是阻力？三是中共對臺工作操作區別對待是否引發反效果？

一、中共對臺工作的急迫感是否越引發反彈

從 19 大之後，中共對臺工作不斷主動出擊，單方面「惠臺」措施、鼓勵臺灣青年赴陸就學就業，爭取與其「心靈契合」的政治人物，以「中國臺灣」名稱框限我方，展現出對臺工作的急迫感。同時，「習五條」拋出「一國兩制」臺灣方案，倡議與臺灣各黨派、各界別推舉的代表性人士，展開所謂「民主協商」，推動兩岸關係和平發展達成制度性安排。⁴³ 顯示習近平企圖建構對臺統一路徑圖，加速啟動統一進程。對此，陸委會主委陳明通指出，「這是真正要消滅中華民國」。⁴⁴ 此外，近期大陸學者亦紛紛

⁴⁰ 關陌山，「解放軍戰機、軍艦現身臺海 係『九合一』選舉後首次」（2018 年 12 月 19 日），2019 年 2 月 21 日瀏覽，《僑報網》，<http://www.uschinapress.com/2018/12/19/1151673.shtml>。

⁴¹ 張國威，「陸運 -8、蘇 -30 再繞臺 今年首次」（2019 年 1 月 23 日），2019 年 2 月 21 日瀏覽，《中時電子報》，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190123000180-260302>。

⁴² 賴錦宏，「共機再度繞臺 中共國防部：臺灣以武拒統死路一條」（2018 年 12 月 27 日），2019 年 2 月 21 日瀏覽，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/7331/3561360>。

⁴³ 習近平，「為實現民族偉大復興 推進祖國和平統一而共同奮鬥——在《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的講話」（2019 年 1 月 2 日）。

⁴⁴ 鍾麗華，「習版九二共識 陳明通：就是消滅中華民國」（2019 年 1 月 4 日），2019 年 1 月 5 日瀏覽，《自由時報電子報》，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1258883>。

撰文，為「一國兩制」臺灣方案獻策。

習近平面對第一個百年即將到來，以及對大陸越來越不友善的國際局勢和內部經濟下滑的執政危機，其焦慮可想而知，因此，藉由臺灣問題轉移注意力，是其重要選擇。然而，大陸對臺統一態勢越急迫，引發臺灣內部的反彈力道也越強，這是對中共對臺工作的重大挑戰。畢竟，臺灣絕大多數人對兩岸的統一架構和路徑圖，毫無心理準備，強行探索，只會引發反彈和恐懼。

二、中共對臺軟硬兩手策略是統一的助力還是阻力

中共清楚當前臺灣民意不傾向統一，因此，雖會努力爭取民意，但似已不在乎臺灣民意。中共認為轉變臺灣民意，只能靠利益誘惑和文攻武嚇，而且不排除以兵臨城下、迫使談判的「北平解決方案」。⁴⁵事實上，從上一節可知中共對臺軟硬兩手策略，在軟的層面，採取拉野制朝實施區別對待、深化民間交流施行差別待遇、同等待遇的社會融合發展，同時因應不同對象，置重點於基層和青年，希圖爭取臺灣民意。然而，中共又採取硬的一手，宣示為遏制各種形式「臺獨」，不放棄對臺用武，對臺不斷施加軍事壓力，在國際上挖我邦交國，強化「一中原則」的認可，藉此限縮我國國際活動空間。

中共對臺採取「惠臺」懷柔手段，當然有助於爭取臺灣民意，惟畢竟參與交流者有限、受益者少數，因此，也只能獲取臺灣一小部分人的好感；然而，更大多數臺灣民眾時時感受到中共對臺的敵意與威脅，以及咄咄逼人的態度。換言之，中共藉由對臺文攻武嚇，希望壓制「臺獨」聲浪，或許有其效果，但因反「臺獨」卻常變成「反臺灣」，結果反而失去大部分臺灣民心，而且越離越遠，對臺越打壓越激起民眾的反感。因此，如何增進臺灣民眾對大陸好感，降低對其惡感，是中共對臺工作另一項挑戰。

⁴⁵ 李若冰，「習大為何急著端出對臺政治協商」，新新聞週刊（臺北），第1662期，2019年1月10日，頁23。

三、中共對臺工作操作區別對待是否引發反效果

2016 年 520 之後，兩岸關係陷入僵局，中共企圖「以商圍政」、「以民逼官」，透過「地方包圍中央」，採取歡迎並支持臺灣藍營 8 縣市到大陸舉辦農特產品展銷推介活動等，推動城市交流。但是由於，第一，8 縣市除新北市外，本身人口、經濟規模較小，對臺灣政局影響力有限；其次，大部分當地居民感受不到受惠和照顧；三者，選擇性的區別對待操作，難免受到負評，尤其遭到未參與縣市的抨擊。因此可謂效果有限，無法產生政治漣漪。

如今，藍營 15 縣市加上柯文哲領政的臺北市，中共可操作性大為提升，其故技重施，將產生何種迴響和效果？基本上，中共對臺工作都是對其有利的才會進行，對其有宣傳效果才會實施。然而，2020 年總統和立委選舉即將到來，面對如此複雜的選舉環境，如果中共操作過當，激起民眾「相對剝奪感」，可能適得其反，這亦是中共對臺工作的一大挑戰。

陸、結語

綜上所述，中共以是否贊同「九二共識」、「兩岸同屬一中」，作為處理兩岸交流原則，贊同者擴大交流，給予方便或許以利益；不明言反對或提出「兩岸一家親」者，開放交流，提供可能性，爭取轉變；立場堅定且公開反對者，嚴拒交流。⁴⁶ 在此原則下，中共根據中央地方、朝野、官民、時間場合等區別對待，在以其為主的情況下，適時展開兩岸各項交流。

藉由「九合一」選後國民黨展開「地方包圍中央」，營造兩岸關係新契機之際，中共對臺工作勢必展開軟硬兩手策略：軟的方面，透過兩岸的「交往與擴大」，加強民間基層的往來與經濟的依賴，並以同等待遇進行社會融合，爭取臺灣民眾對大陸的認同。硬的方面，實行外交圍堵與軍事

⁴⁶ 楊開煌，「大陸對臺政策與對臺工作評析」，中國評論月刊（香港），第 231 期，2017 年 3 月，頁 17。

威懾，防止「兩個中國」與「法理「臺獨」」的出現，以及外國勢力介入臺灣問題。由於這些都是以往持續推動的做法，因此，預期中共對臺工作並無太新的策略，只是鎖定對象及實施強度有別而已。中共目的在爭取臺灣民眾對大陸的認同，建立友善大陸的地方民間力量，同時塑造民進黨政府只會帶來兩岸關係緊張，增加其執政壓力，期以扭轉 2020 年總統暨立委選舉的方向。

然而，未來中共對臺工作勢必面臨三種挑戰：一是中共對臺工作的急迫感可能引發臺灣民眾反彈，讓兩岸「敵意螺旋」上升；二是中共對臺採取軟硬兩手策略，不僅無法形成統一的助力反而增加了阻力；三是中共對臺工作操作區別對待策略，可能引起無法受惠民眾怨懟，反而產生負面效果。