

習近平的國安戰略與對台決策

曾復生

國家政策研究基金會國安組顧問

一、前言

大陸國家主席習近平 2019 年 1 月 2 日在《告台灣同胞書》40 周年紀念會，正式啟動「統一台灣」時程表，發佈「習 5 條」並為北京版「92 共識」定調，邀請台灣政黨與各界代表人士，以「民主協商」方式共同探索「一國兩制台灣方案」，還強調北京不會承諾放棄使用武力手段，而且「台灣問題」不能一代一代拖下去。此前，習近平曾經公佈《國家安全法》，明定台灣人民維護統一的義務與違法罰則，大陸公安部當時還宣佈啟用卡式台胞證。習近平強調，北京會尊重台灣民眾選擇的社會制度和生活方式，並接連推出《惠台 31 條》、發行台胞「居住證」、暫時中止陸客赴台自由行，以及《惠台 26 條》等單邊對台恩威措施，以突顯中共對兩岸關係發展的主導權。

習近平自 2012 年中共 18 大正式掌權以來，先後在中共中央設置「對台工作領導小組」、「外事工作委員會」，以及「國家安全委員會」等，規劃國家安全戰略時程表，在中共建黨一百年即 2020 年前夕，達成國家治理體系和治理能力現代化，並逐步成為周邊與國際安全環境塑造者。接下來，習近平的國安戰略時程將著手，在建黨百年與建國百年間的 30 年（2021 年—2049 年），以適當方式「實落國家統一與領土完整」，並規畫在第二個一百年，即 2050 年建國一百年時，實現中等發達國家的戰略目標，成為國際安全新秩序關鍵角色。

針對台灣問題，習近平展現強勢領導風格，積極推動「兩岸經濟一體化」措施，意圖主導台灣政經權力結構質變，朝有利於「兩岸一國」的方向發展。尤其中美戰略競逐加劇惡化，川普政府強推「印太戰略」與打「台灣牌」意圖明顯。習近平承受台灣被分裂出去的壓力越來越大，認為一個分裂的中國將對國家安全造成嚴重威脅，亦將構成中國拓展海疆戰略縱深障礙，還會嚴重牽制北京深化改革資源。

因此，習近平決定推動「統一台灣」進程，先將和平統一台灣布局行動法制化，對台採取「懷柔與強硬手段交織運用」策略，促進「兩岸經濟一體化」，並在

台灣 2018 年 11 月「9 合 1 選舉」後，強化「以商圍政，以地方逼中央」能量，質變台灣政治權力結構的經濟基礎，還準備在 2020 總統大選前後，發動輿論攻勢結合經貿誘餌，讓兩岸融合成為共同市場，為完成「兩岸一國」鋪路，以利達成和平統一台灣目標。

整體而言，台灣面對美中戰略競逐長期化，以及中共「一國兩制台灣方案」挑戰，應步步為營維持「自由民主，友美和中，綿裡藏針」格局，對北京保持善意、一致、可預測的大陸政策，敦促美中台三方回歸建設性對話軌道。同時，台灣的國防戰略應與時俱進，朝向處理台灣及專屬經濟海域範圍內，重大威脅與危機為主要任務，歡迎美、中、日等國共同參與台海與區域安全、災害防救，及人道救援合作，讓台灣能擴大戰略迴旋縱深，避免被迫捲入美中競逐僵局。更重要的是，台灣絕對不能自找麻煩，以激烈台獨行動挑釁北京，讓習近平對「和平統一」失去耐心，並讓美國擔負難以承受的政治軍事包袱。

二、習近平的國家安全戰略特點

2019 年 1 月下旬，習近平在中共中央黨校表示，中國大陸正面臨國際與國內環境複雜結構變化，必須準備應對化解政治、意識形態、經濟、科技、社會、外部環境，及黨建等 7 大風險挑戰高招，並保持高度警惕防範「黑天鵝」與「灰犀牛」事件，讓「全國各族人民同心同德，社會大局保持穩定」。隨後，習近平又於 9 月 3 日，在中共中央黨校強調「該鬥爭就要鬥爭，包括港澳台工作」。

現階段，美國總統川普採取「極限施壓」行動，針對中共軟肋狂轟猛打，硬是要北京屈服求饒，讓習近平遭遇前所未見的高難度考驗。因此，習近平的施政優先次序，決定首重內政、經濟、社會治理效能，鞏固軍事戰略威懾能量，積極投入科技研發迎頭趕上，營造吸引周邊國家願意親近魅力，隱忍不跟美國硬碰硬，先求在中美戰略競逐賽局立於不敗。不過，中共當局對美方意圖操作「台灣牌」與「香港牌」，已經保持高度警惕。

美國防部與國家情報總監先後發布報告強調，中共軍力已威脅美國安全利益。但是，中美在經濟能量、軍事實力與高科技等差距仍明顯，首先，中國大陸在 2020 年「人口紅利」將消失，影響經濟持續成長動能，反觀美國則繼續享有「人口紅利」；其次，中國大陸能源存量與開發技術都落後美國，而且中國大陸依賴能源進口，美國則是能源出口國；第三，中國大陸每年需向美國進口大量糧食與

肉品，但美國則保持自給自足優勢；第四，美國擁有 10 艘航艦戰鬥群及數百架第 5 代戰機，中共第 1 艘航艦戰鬥群則剛剛成軍，第 5 代戰機發動機性能仍不穩定；最後，中共的國防科技、高階半導體、電子與網路通訊軟硬體等，關鍵技術與零組件自主生產能量仍不足，追趕上美國仍需較長時間。

川普總統上任兩年多以來，積極籌組「新 8 國聯軍」，從經貿、科技、司法、情報，甚至軍事等領域，直接圍堵挑釁北京。但是，習近平仍強調中共應主動維持與美國、俄羅斯，及其他發達國家建設性合作關係，避免形成與美國直接對抗格局；同時，明確表示「中國不想戰爭但敢於打贏合法化戰爭」，以鞏固戰略威懾正當基礎，做為支撐外交與國際政經戰略能量，並儘量避免引起鄰國對中共軍事擴張疑慮；此外，習近平在美國指控中共發展「債務外交」壓力下，仍堅定推動「一帶一路」經濟建設，積極洽簽多雙邊自由貿易區合作協議，主動參與國際經濟治理體系改革，提高中共的國際組織規則制訂權，並運用人員技術交流，經貿投資與金融往來、安全對話與軍售合作等方式，務實擴展中共國際影響力與話語權。

川普總統則啟動「敲打中國」戰略，意圖效法雷根總統扳倒蘇聯模式，一方面對北京發動關稅、貿易、科技戰，製造中國社會嚴重失業問題，另一方面準備成立太空軍引誘中共掉進軍備競賽黑洞，消耗大量國家資源，同時還聯合西方國家對中共進行科技封鎖，遏制「中國製造 2025」發展，並逼迫中共接受美國設定的公平貿易與結構調整。倘若，習近平無法發揮治理能力，有效應對內外挑戰與難題，中國大陸經濟社會騷動不安狀況，將可能隨著失業人口劇增趨向惡化，並與美國領導的「新 8 國聯軍」，同步對中國大陸經濟與安全構成壓力。

因此，習近平要求所有省級領導要有「風險意識」，警惕防範重大突發事件，把時間、精力與資源放在政治、經濟、社會建設，想辦法擺脫對美歐高科技依賴，運用「周邊優先」戰略智慧，營造「互利共贏」睦鄰氛圍，吸引俄羅斯、日、韓、台灣、東協、印度，以及中亞國家願意親近中共，並同步化解西方對「中國崛起」猜忌疑慮。同時，習近平認為在二〇二〇年間，大陸雖然仍處於戰略機遇期，但是國際安全環境將趨向複雜，大國間戰略力量重新組合競爭加劇。因此，中共當局面對川普政府推動「敲打中國」戰略、周邊海域形勢變動導致風險升高，以及建設與國際經濟地位相稱，並與國家安全和發展相符的軍事能量等挑戰，必須要求軍隊建設按照「三步走」戰略構想推進，設立聯合作戰指揮系統，以增強應對突發事態的協調能力與戰鬥力，確保維護國家安全與經濟發展能量。

近年來，共軍為提高奪取制空權、制海權、制電磁權，以及增強遠海和太空控制能力，正不斷加快武器裝備現代化進程，做為軍事鬥爭準備的物質基礎；同時，共軍已經把軍力發展重點，放在研發新型資訊化作戰平台和精確制導武器，以增強精確打擊能力和資訊化作戰能力；此外，共軍亦積極研發運用輿論戰、法律戰、信息戰、網路戰、電子戰、心理戰、生化戰、情報戰等新作戰領域的功能，並探索以「不消滅敵人有生力量為主要目的」，而以「斬首」、「震懾」手段，達到「巧戰而屈人之兵」的最大效果。

目前，共軍自主的北斗衛星系統，已經提升戰略性優勢，並運用在處理釣魚台及南海島嶼主權問題；另北斗衛星除了可以導引控制彈導飛彈外，還可以聯結其他的衛星、無人飛機，以及雷達體系，追蹤美國在西太平洋的航空母艦，並運用陸基型反艦導彈或巡弋飛彈，施予致命攻擊；此外，當北斗衛星定位導航系統完成全球覆蓋能量時，意味中共軍方將有能力發起任何位置的奇襲，或把軍力投射到世界上任何一個地點，而不必擔心被美國阻撓。換言之，當 2020 年共軍自主的北斗衛星建置完成後，美國也將失去對共軍精準攻擊的控制能力，導致印太地區軍力動態平衡出現結構性變化。

對於台灣而言，習近平推動國安戰略時程表，規劃於 2021 年至 2049 年間的第三階段，以適當方式落實國家統一與領土完整，顯示習近平不僅把「台灣問題」視為民族主義問題，也將其視為國家安全重大議題；同時，習認為民族主義追求的是一個統一的國家，而一個分裂的中國，對國家安全威脅日益顯著，並將成為中國大陸拓展海疆戰略縱深優勢的障礙；此外，習近平強調「台灣問題」如果久拖不決，將給中國大陸周邊安全增加新的不確定因素，並繼續成為國際勢力對中國防範、牽制藉口和手段，讓中國威脅論、美日擴大安保條約適用範圍，建置印太飛彈防禦體系，都可用「台灣問題」為支撐理由。

換言之，中共當局認為「台灣問題」的存在，意味著台灣有被分裂出去的危險，而此項變數始終牽扯中共的精力與資源。因此，習近平決定在 2019 年 1 月 2 日提出「習五條」，啟動「穩中透堅」的和平統一台灣時程表，以利落實整體的國安戰略。

三、 習近平推動「統一台灣」決策思維

兩岸關係只有 3 種解決方式，一是武力衝突、二是維持現狀、三是和平政治解決。當前兩岸實力差距懸殊、經貿互動密切但主權分歧擴大，再加上美中戰略競逐激烈，以及北京對台採取單邊強勢作為，恐讓兩岸關係陷入失控危機。近來，大陸「武統論」聲浪興起，美國國防部亦認為中共有可能奇襲台灣。共軍計畫於 2020 年前完備對台全面性用武作戰準備，並強調「統一台灣」是共軍不變使命，一旦台灣明確宣布獨立、台灣內部動盪不安、台灣獲得核子武器、兩岸和平統一對話延遲、外國勢力介入台灣內部事務、外國兵力進駐台灣等狀況出現，都可能是中共武力犯台時機。

北京方面自 2018 年初開始，對台採取單邊強勢措施，已讓兩岸對等交往難以為繼。台灣人民對大陸既期待又怕受傷害心理，正逐漸轉變成逃避頑固，讓兩岸心理距離越走越遠。台灣年輕世代多數支持台灣主體意識，認為「中華民國就是台灣」。這群數量與日俱增的年輕選民，將成為台灣選戰兵家必爭之地，也可能決定 2020 年總統大選勝敗。因此，台灣主要政黨為求勝選執政，都會突顯台灣主體意識爭取多數選票。這種趨勢對於既否定中華民國存在，又反對台獨的北京而言，恐將再度面臨內部強烈「武統論」壓力，以及是否啟動《反分裂國家法》抉擇。同時，美國對兩岸所採取的「兩面嚇阻」策略，也將遭遇難撐新局困境。

兩岸關係發展對台灣是生死存亡關鍵，也是考驗美國在西太平洋影響力消長指標。中國大陸海、空軍與導彈能量快速提升，美國在台海維持軍力動態平衡成本劇增，甚至難有絕對勝算，已經讓台海的「美國因素」開始質變。當前，美中兩國正因貿易戰、科技戰、朝核問題，及南海爭議交惡，台灣若選擇「擁美抗中」國安戰略路線，勢必會成為中美衝突競技場，將讓大陸「武統論」找到師出有名藉口。川普政府若火上澆油拿台灣挑釁北京，甚至把台灣綁在戰車前與北京對著幹，恐將釀成台海軍事危機。

更重要的是，習近平對台政策是否會加速「統一時程表」，或維持戰略耐心「小火慢燉」，已經成為懸在台灣朝野與人民心上的大問題。北京當局強調，台灣若要參加國際組織會議，須在「九二共識」基礎上與大陸協商。不過，蔡總統面臨民進黨內台獨力量牽制，難以接受「九二共識」，導致北京當局決定持續施壓。北京方面所要的就是「一中底線」，因為中共相信時間站在大陸這一邊，只要中國大陸的統一條件夠厚實，兩岸融合自然水到渠成。如果北京當局判斷和平統一已無望，勢將加重「外交孤立、政治分化、經濟窮台、軍事封鎖」等措施，對台灣啟動「壓而不打，亂其內部，裡應外合，不攻自破」的多手策略，為「巧

戰而屈人之兵」的「併吞台灣」戰略鋪路。

台灣方面必須密切關注習近平的對台政策思考，如何進一步推動「兩岸一國」的併吞台灣措施，例如發行卡式台胞證，公布《國家安全法》規範台獨行動的罰則，推出《惠台 31 條》與《惠台 26 條》的「兩岸經濟一體化」步驟，以及提出「習 5 條」等，為和平消化台灣，構築深廣下層結構，由量變轉化為質變台灣政治基礎布局，讓台灣政壇出現藍、綠、紅三軍競逐新格局，加速兩岸朝「一國兩制，和平統一」方向發展。

四、結語

習近平應對川普「敲打中國」戰略，傾向保持冷靜定力與華府溝通，盡量讓中美關係回歸「互利共贏」軌道；同時，北京亦採取「綿裡藏針」策略，一方面祭出報復手段與批美欺人太甚的輿論攻勢，拋出將建立「不可靠實體清單」，並於 2019 年 6 月 2 日發布《關於中美經貿磋商的中方立場白皮書》；另一方面北京亦強調兩國需要增進相互理解，放軟姿態化解美方槓中鷹派挑釁，為川普總統保留轉圜空間。

現階段，兩岸關係正從「冷和」朝「惡化」演變，雙方都理解兩岸若缺少有效溝通，和平穩定基礎將脆弱不堪。近年來，台灣朝野人士曾經先後提出，兩岸簽署和平協議主張，但在面臨結構瓶頸考驗後都無疾而終。大陸方面探討和平協議主張從中共 17 大時期就有，並曾經建議先簽和平協議，再深化互利融合。不過，台灣方面在探索兩岸洽簽和平協議時，仍然面臨 4 個結構瓶頸難突破，首先是台灣內部處理兩岸關係共識仍難形成；其次是北京不願正視中華民國存在事實；第三是兩岸互視對方為假想敵國防戰略根深柢固；最後則是美國運用兩岸矛盾漁利難放手，甚至還警告台灣若簽署和平協議，華府會失去對台軍售正當性，將導致台灣國安空洞化。

當前，美中新冷戰瀕臨一觸即發邊緣，川普政府打「台灣牌」意圖把台灣納入「印太戰略」牽制中國。北京當局則祭出「習 5 條」，加速推進統一台灣進程，讓台灣不僅面臨選邊壓力，還要應對北京逼迫接受「一國兩制台灣方案」綿密攻勢。台灣主流民意對兩岸經貿互動，以及人員交流契機，是既有期待又怕受傷害，既希望能達到兩岸雙贏與對等尊嚴，但對大陸「一黨專政」體制仍有疑慮。尤其近年來兩岸交流日趨緊密，台灣雖有 4 成左右年輕人願意到大陸就業，但是對於

台灣主體性的堅持益顯強烈，多數傾向支持「維持民主現狀」。因此，兩岸和平協議若被人民視為，只是為落實「一國兩制台灣方案」鋪路，不能成為有尊嚴的互利共贏機制，讓兩岸的政府與人民能創造共同幸福，恐怕很難被台灣主流民意接受。

過去兩岸壁壘分治花了近 70 年，才演進到經濟合作階段，下一階段應是在經濟合作，累積互利共贏基礎上，進行良性制度競賽，最後才是透過中華文化智慧，找出解決兩岸主權爭議方法，並達成民主融合理想。這段時間也可能要再花上 70 年，而其中兩岸和平協議若要發揮功能，就必須尊重台灣人民視中華民國為最大公約數的意志，共同務實處理主權議題。此外，台海兩岸當局都應該調整長期敵對思維，改變互視為假想敵的國防戰略與法理架構，並進一步建立台海軍事安全互信機制，同步化解人民對戰爭的恐懼感，讓和平協議功能具體化，也讓美國在台海地區影響力邊緣化。

中國大陸已經成為世界第二大經濟體與軍事強國，若能進一步讓大陸政治制度、經濟機會與生活方式，有效形成對台灣人民的吸引力，兩岸協商簽署和平協議，才會有成熟時機與條件，因為多數台灣人民將有信心與意願，支持政府與大陸和解讓兩岸自然融合。不過，中共當局目前採取集權治理風格，對習慣自由民主生活的台灣人，吸引魅力恐怕仍不足。換言之，台灣方面解決兩岸和平協議結構瓶頸能量，不僅不是全然操之在己，還要受制於美中戰略競逐格局變化、中國大陸結構改革後的制度魅力強度，以及北京當局是否願意展現主權彈性，正視中華民國存在事實。

美中經過 1 年多的貿易戰、科技戰、間諜戰等交鋒，兩國戰略互疑層面已擴大加深。美國府會朝野與智庫普遍視中共為戰略競爭對手，甚至潛在的長期威脅與敵人；同時，美國有意推動美中恢復建設性關係人士，將面對的阻礙也會越來越大；此外，美國今後任何發展美中合作關係構想與行動，都將會受到嚴厲的檢視與限制，而且這種氛圍已經形成主流，短期恐難逆轉。台灣對於美國調整對中共態度變化，千萬不可見獵心喜，尤其在對台美關係質量提升的分寸拿捏，仍須審慎細緻經營。

畢竟，美中戰略博弈形勢仍然詭譎多變，川普政府國安戰略雖強調美中競爭，讓台灣成為美國「印太戰略」環節，但北京對川普政府意圖已提高警覺，並正告美方切莫引火上身。因此，台灣應對美方有意提升軍事安全合作，仍須維持兩岸

關係良性互動，並發展「預防戰爭」機制。同時，台灣亦應呼籲美中正視戰略互疑根源，共同處理新結構利益矛盾，加強溝通朝向「互利共贏」發展，以防範美中關係惡化成冷戰對抗，讓台灣面臨被迫選邊噩夢。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)