



● 作者/Vincent Wei-cheng Wang ● 譯者/章昌文 ● 審者/黃依歆

美「中」臺關係發展

A Taiwanese Perspective

取材/韓國峨山政策研究院網站專文(*The Asan Forum*, July 3/2019)

美「中」臺關係自2016年蔡政府上任後產生變化，過去二十年的各方行動順序開始產生鬆動。近期華府親臺頻率前所未見，臺灣角色益發凸顯，勢將影響2020年動態關係的發展。

美「中」臺關係歷經不同階段之變化，2016年可作為一分水嶺。(Source: Flickr/中華民國總統府)



STRONG FOUNDATION
BRIGHT FUTURE
立穩根基・共創未來

1979年後美台關係特展
U.S.-Taiwan Relations since 1979



在兩岸關係上，比起相對友好的國民黨馬英九時代(2008至2016年)，民進黨蔡英文在2016年執政迄今呈現的是大幅冷卻跡象。儘管蔡總統誓言要維持現狀，但中共批評她不接受所謂的「九二共識」——1992年兩邊半官方交流機構之間所達成的一項共識——並升高了對臺的政治、軍事和外交壓力，從北京當局、臺北當

局和華府的新動態，預示2019至2020年間會成為極具挑戰性的時機點，此期間需要各方小心克制和審慎管理。

從1996年中華民國舉行其首次總統普選、開啟真正的民主時代起，中華民國、中共和美國間的關係，大抵可用三步驟的連續架構來說明。迄2016年止，通常都是中華民國先有第一步動作，而後引起中共的第二步，再致使美國採取了第三步行動(主要在恢復原狀)。總言之，中華民國快速且堅定的民主化歷程，不但鞏固了內部主權，而且也行使其對外部主權的需求。¹

在李登輝時期(1988至2000年)和陳水扁時期(2000至2008年)，高漲的臺灣認同已逐漸根深蒂固，² 對民選領導人施加了捍衛主權的壓力(如有必要，闡明中華民國與中共的關係)，並尋求國際對其民主成就更大的肯定。中華民國重返聯合國的運動(1993至1994年間發動)、李登輝訪問母校康乃爾大學(1995年)及其將兩岸關係描述為「特殊國與國關係」(1999年)，以及陳水扁對「一邊一國」的主張

(2002年)，都說明了上述的內外部動態關係。在這些事證當中，中華民國啟動了第一步(儘管可能有人認為，政治人物是為了回應中共挑戰現狀才以防衛手段來合理化行動)，中共則回以具威脅破壞性的第二步，如引爆第三次臺海危機(1995至1996年)並警告臺灣選民不要投票給「臺獨分子」。美國則因自身在西太平洋區域的重大利益，堅守「一個中國」政策，並依據《臺灣關係法》和「六項保證」授權對臺承諾，將以外交或軍事干預(第三步)來恢復現狀。³ 儘管美國確有可能恢復現狀(依據上海公報)，但下次循環的種子也已埋下。

海峽兩岸和臺美關係在馬英九時期(2008至2016年)有所改善，在「親美、和『中』、友日」與承認「九二共識」的大政策下，馬前總統表示其政府不會啟動第一步，宣稱在其任期內「不統、不獨、不武」，也見證了兩岸關係「和平發展」的時期。馬英九向美國承諾「不會有突發狀況」，並努力修復陳水扁時期毀損的關係，平息了李登輝和陳水扁時期特有的內外





2019年適逢《臺灣關係法》40周年，美國聯邦眾議院前議長萊恩(Paul Ryan)率團訪臺慶賀。(Source: Flickr/中華民國總統府)

部動態關係。不過，自馬英九的第二任期開始，某些政策圈就開始擔心，兩岸的和解是否會進展太快，且在可能出現不同樣貌第一步的情況下，局面會令美國難以掌控。⁴ 2014年的太陽花運動中，馬英九的大陸政策：《兩岸服務貿易協議》遭遇強大阻力，⁵ 這預示了國民黨在2014年地方選舉和2016年全國大選中的挫敗。

隨著2016年首位女性領導人蔡英文的當選，中華民國政權經歷了第三次的民主更迭，民進黨也在立法院取得勝利。蔡總統雖表明維持現狀(並避

免挑釁舉動)的中間立場，但卻避而不談「九二共識」(只承認1992年兩岸會談中體現的「歷史事實」和「求同存異的精神」)。北京將「九二共識」視為「一個中國」原則(即各自堅持「一個中國」或「各表一中」)，但執政到2000年的國民黨卻認為這意味著「一個中國，各自解讀」(一中各表)。由於北京當局認為蔡英文拒絕承認「九二共識」，所以加強對臺在外交、軍事和政治上的壓力。

據初步認定，中華民國從2016年起就已不是第一步的行動者，反觀北京當局和華府

都試圖首先採取行動以改變現狀。北京當局不遺餘力擠壓中華民國早已受限的國際空間，馬英九時代取得的世界衛生組織(嚴格說來只有世界衛生大會)和國際民航組織觀察員之邀請被撤回；兩年間中共亦奪走了中華民國邦交國(巴拿馬[Panama]、多明尼加共和國[Dominican Republic]、薩爾瓦多[El Salvador]、布吉納法索[Burkina Faso]、聖多美普林西比[São Tomé and Príncipe]，譯註：2019年9月又新增了索羅門群島[Solomon Islands]與吉里巴斯[Kiribati]，斷交國達7國)，使中華民國邦交國減少至15個。馬英九執政時非明言遵守的「外交休兵」也告終止。在軍事方面，中共戰艦和軍機開始繞行臺灣(儘管是在公海)，而中共戰機開始在臺灣海峽跨越具有重要象徵意義的中線。在政戰方面，中共開始用其自己的法律和規則來使兩岸關係「國內化」。2019年元旦，在「告臺灣同胞書」四十周年紀念會上，中共領導人習近平卸下了對臺所有虛偽表現，似乎要展開統一的進程，他將「九二共識」界定

為要求兩岸統一的「一個中國原則」，並認為實現統一的最好模式是採取「一國兩制」，並要求所有贊成「九二共識」的社會各個階層，在該模式下就「一國兩制臺灣方案」展開「民主政治協商」。⁶ 習近平試圖將臺灣的回歸與其充滿野心的「民族復興」目標連結，習的強勢立場有助提升在2018年11月地方公職人員選舉嚴重受挫的蔡英文支持度，⁷ 並使其在2019年6月贏得民進黨黨內初選，順利出線為該黨提名的2020年1月總統大選候選人。

美國通常扮演恢復現狀的第三步行動者角色，但在川普政府的治理下卻愈來愈常扮演第二步行動者（甚至在初期還有成為第一步行動者的可能性）。川普在其就職前接聽了中華民國總統蔡英文的祝賀電話、在推特發表他對「一個中國」政策的質疑，並揭示他以交易處事的傾向，在在震驚了華府的建制派菁英。2017年12月川普政府公布的首部〈國家安全戰略〉，並將中共和俄國稱為「修正主義國家」⁸。2018年10月美國副總統潘思(Mike Pence)的演說，證明華府對中共的懷疑態度，⁹ 表達出兩黨對過去四十年與中共交往政策的醒悟。¹⁰ 美國愈發願意堅定回應，甚至反擊中共，不管是其在南海和東海的主張、對臺施壓、行使「銳實力」、對全球治理的爭論、貿易戰，以及在5G科技上的競爭行動。在日趨白熱化的美「中」關係裡，中華民國的戰略價值驟升。美國國會通過且由總統簽署了一系列親臺法案，包括《臺灣旅行法》(Taiwan Travel Act)、《國防授權法》(National Defense Authorization Act)和《亞洲再保證倡議法》(Asia Reassurance Initiative

Act)。儘管這些法案多在表達國會的意願，並已預示華府不論如何都得執行的措施，但自美「中」關係正常化以來，未曾見過這種公然親臺的立法頻率。華府縱然不太可能片面改變其「一個中國」政策的框架，但美國也開始幫助中華民國鞏固其殘存的外交牆腳，並反擊中共在西半球和大洋洲的行動。不過，審慎的觀察家對川普政府親臺立場的雙面刃本質仍感到憂心：在「交易型總統」的一系列算計之中，高度具有價值的中華民國或許會被利用來向中共索取更大讓步，例如在更重要的議題上（諸如貿易協議和北韓）。這些近期的動態關係很可能會延續到2019至2020年間的發展，來自三方的刺激可能結合起來使得未來一年更具挑戰性，並需要小心克制和審慎管理。

中華民國很快將進入2020年1月總統大選競選季。蔡英文在2019年6月的民進黨初選中擊敗深綠青睞的前行政院長賴清德。2019年7月國民黨的初選則由五位候選人競爭，其中高雄市長韓國瑜和富士康集團創辦人郭台銘在民調中領先（譯註：韓國瑜已贏得黨內初選）。民進黨是否會使用反「中」手段來增添其基礎能量、挽救其政策的大失人心，以及鞏固美國的支持？而中共是否將如有些人指控會運用「影響力行動」介入中華民國大選，藉此獲得有利於中共的結果？¹¹ 如果一名國民黨候選人贏得總統大選，在習近平的新年演說（基本上是在扯國民黨版「九二共識」的後腿）之後，他將如何與中共重新往來？共軍是否有可能在選前增加部署於臺海周邊？美國戰艦是否會與法國、加拿大等國連手增加在臺灣附近的巡邏？臺灣海峽是否會愈來愈「軍事化」，成為強權



習近平的威權形象受到「反送中」等事件的嚴重挑戰。(Source: Wiki)

爭奪的競技場？

對中共而言，這一年具有高度的象徵性，2019年10月中共紀念建政七十周年，習近平肯定會運用這個里程碑，來宣告中共不變的強權與核心角色，以及在他領導下中華民族的偉大復興。此一民族主義運動涉及中共周邊三個潛在的危機觸發點：一、併吞中華民國的進展；二、對日本施加的壓力；三、對美國構成的挑戰。如美軍在南海或臺海的自由航行、共軍在西太平洋進出第一島鏈的擴張行動，愈來愈多的對抗都有可能升高為潛在衝突。於此同時，習近平的無上威權及全盤掌控的形象，卻受到下列事件的嚴重挑戰：遭抑制但醞釀中的國內情緒（1989年天安門事件三十周年）、香港近期「反送中」大規模抗議所揭露對「一國兩制」的日益不滿、來自黨內對習近平的可能挑戰（在反貪腐運動名義下的過度肅清，或是過早放棄鄧小平「韜光養晦」的行為準據），以及遭誤導的對美政策（引發美國的強烈反擊）。習近平是否會將內外部挑戰轉移到民族主義的冒險

上，像是迫使中華民國開始統一談判，或是對其動武？中共是否會再搶走幾個中華民國的外交盟友（例如梵蒂岡[Vatican]），以加劇其孤立及絕望之感？如果國民黨重新掌權，中共是否會恢復自2016年以來中斷的半官方對話與交流？儘管中共知道其政治體制無法為大部分臺灣人民接受，中華民國很難邁向統一，中共是否會對臺索取另外的要求保證呢？

對美國來說，它是否應回歸到傳統擔任守護者和「現狀」捍衛者的第三步行動者角色，或更積極地扮演第二步行動者甚或第一步行動者，以反擊中共的攻勢行動和挑戰，作為讓「美國再次偉大」的必要條件？川普更強硬地回應中共、更傾向協助中華民國，是否反映出受現實主義影響的原則性治國之道？抑或這些只是證明使美方影響力最大化，以強索有利交易的協商風格是個假象，實際上大部分的「籌碼」是可討價還價的？川普的外交政策令學者和分析家感到疑惑，在他選擇涉入的領域和議題中，都存在著邏輯現實主義

和無法預期的個人交易決策特質。他已宣布將在2020年競選連任。在其為贏得連任而聚焦於國內經濟與競選策略時，他的外交政策行為是否會更令人摸不著頭緒？迄今為止，即便是民主黨的國會議員都同意川普對付中共令人反感的商業及其他行為的強硬路線，隨著美國總統競選活動增溫，兩黨在對中共的政策發展上是否會有歧見？

由於美「中」臺三邊關係由各方分別與聯合的動態所組成，中華民國角色的凸出在未來數月必然會更明顯，但爆發軍事衝突的可能性並不大。

小心克制(各方)和審慎管理(主要是美國)有助於安然渡過此一亂流。然而，即便能「匆忙應付」渡過此一時期，也不應捨棄對目前政策架構進行長期分析，以確保「典範轉移」的進行。

作者簡介

王維正(Vincent Wei-cheng Wang)係美國艾德菲大學(Adelphi University)文理學院教授兼院長。

Reprint from *The Asan Forum* with permission.

註釋

1. 有關此模式更詳細的闡釋與實證細節，請參閱Vincent Wei-cheng Wang, "Prospects for U.S.-Taiwan Relations," *Orbis: A Journal of World Affairs*, Vol.60, No.4 (Fall 2016), pp.575-91.
2. 中華民國著名的長期性追蹤民調，如國立政治大學選舉研究中心發現，超過90%的受訪者表現出臺灣認同，其中包括55-60%定義自己為臺灣人，32-38%認為自己既是臺灣人也是中國人，僅有3-4%的受訪者認為自己是中國人。請參閱<https://esc.nccu.edu.tw/course/news.php?Sn=166#>
3. 案例包括：在1996年中華民國第一次民選總統期間，柯林頓派遣兩個航艦支隊到臺海周遭水域，以平息中共造成的軍事緊張；小布希的「預防外交」勸阻了陳水扁總統的公投企圖，並在會見中共總理溫家寶時公開指責陳；助理國務卿凱利(James Kelly)隨後發表「現狀是由美國來界定」的著名宣言。
4. 唐耐心(Nancy Tucker)最先問了這個不太可能會發生的問題：「如果中華民國選擇統一，美國該在意嗎？」Nancy Bernkopf Tucker, "If Taiwan Chooses Unification, Should the United States Care?" *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No.3 (2002), pp. 15-28.
5. Vincent Wei-cheng Wang, "Cross-Strait relations after the Sunflower movement," China Policy Institute Blog, (University of Nottingham, U.K.), September 26, 2014.
6. 請參閱Richard C. Bush, "8 key things to notice from Xi Jinping's New Year speech on Taiwan," "Orders from Chaos," Brookings Institution Blog, January 7, 2019, <https://www.brookings.edu/blog/orders-from-chaos/2019/01/07/8-key-things-to-notice-from-xijinpings-new-year-speech-on-taiwan/>
7. Vincent Wei-cheng Wang, "A 'Blue Wave' or a 'Green Flop'? Making Sense of Taiwan's 2018 Local Elections," Taiwan Insight (University of Nottingham, U.K.), November 30, 2018.
8. National Security Strategy, December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wpcontent/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>.
9. "Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Toward China," October 4, 2018, The Hudson Institute, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>.
10. Kurt Campbell and Ely Ratner, "The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations," *Foreign Affairs*, Mar/Apr 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-02-13/china-reckoning>
11. Paul Huang, "Chinese Cyber-Operatives Boosted Taiwan's Insurgent Candidate," *Foreign Policy*, June 26, 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/06/26/chinese-cyber-operatives-boosted-taiwansinsurgent-candidate/>