



美國再平衡與中國西進背景下的台灣大選

●賴怡忠／台灣智庫副執行長、馬偕護專助理教授

台灣大選的中國背景與國際脈絡

此次台灣大選，兩岸關係不是決定總統選舉的重要考量，但選前爆發的周子瑜事件卻是推倒國民黨在立院選舉的最後一根稻草，帶來遠超過民進黨預期的選舉結果。而外界對這個選舉結果也多以台灣民眾的「反傾中」公民投票視之。

這次中國因素影響不若2012年大，這與中國從2012年開始經濟下行，而其與亞太周邊國家的關係從交往轉向衝突，中國更展現出在第一島鏈取代美國的意圖，升高與美國的對峙關係等有關，其在東海、南海緊張態勢的升高就是這些發展的直接後果。而中國對外經濟動能萎縮，北京因為對外貿易爭議不斷，也為了經濟的再平衡而發展內需，又要積極扶持紅色供應鏈與本土品牌等作為下，再加上工資已經上漲相當程度，這都使得台商已經無法享有先前的出口補貼與低成本，中國遍地黃金的印象不再。這讓中國經濟牌的吸引力大為降低。復加上中國對台經濟作為直接被兩岸權貴資本把持，習上台後將對台經濟作為由「入島、入戶、入心」改為歡迎到祖國廣大市場一起發展，這不僅減損了中國經濟「買台灣」的能力，也從側面印證中國經濟力量的日趨弱勢。

此外，美國的亞太再平衡作為如火如荼，於2015年更有重大進展。包括完成美日同盟防衛新指針、日本新安保法的通過，美國與越南、菲律賓的安全合作快速升溫，美國與澳大利亞的軍務合作，「美日同盟加一」的新安保架構之出現，以及在區域經濟整合上完成跨太平洋夥伴協定（TPP）談判等。除此以外，美國與印度的合作更是如火如荼積極發展。因此西太平洋到印度洋這一線，美國影響力再度上升。

另一方面，中國從2014~2015年全力推動的「一帶一路」政策，基本上可說是發現在西太平洋與美爭鋒無果後，開始轉將注意力西移，以避免對美攔其鋒的戰略作為。美國東進西撤（從阿富汗、伊拉克撤軍，但東向再平衡）、中國西進東守，是現在亞太戰略格局發展的主旋律。

在這個狀況下，台灣選舉的中國影響力自然會降低，美國則自然上升。台灣反傾中

政權取得勝利，更是2012年之後西太平洋諸國的政治發展趨勢之一，包括日本、印度、斯里蘭卡、印尼、緬甸等，都出現類似現象。台灣大選固然有其內政與認同的政治邏輯，可是外在環境變化導致中美影響力的升降，對選舉帶來影響，這種發展不只在台灣看到，這兩年在其他亞太國家也可以發現。

台灣對中政策典範出現轉折

在這個狀況下，台灣對中政策典範也出現改變的跡象。

蔡英文主席提出的兩岸政策是「維持現狀」，馬總統說他的政策也是在「維持現狀」，還反向質問蔡英文主席在不承認「九二共識」下要如何「維持現狀」？但事實是現狀就像水流，位置一直在變化，不存在「維持現狀」。2016年要面對的現狀絕對與2008年所說的現狀不同，也與2000年的現狀不同，更與1992年的狀態不一樣。

與2000年相比，台灣經歷七年馬英九執政後，台灣的經濟已經緊密鑲嵌在中國的經濟軌道中，近年來會直接影響台灣證券市場的力量更多是來自中國，而不是美國。陸客也在馬政府的積極引入下成為台灣最大的外來觀光客源，超越傳統的日本與東南亞旅客。中國公司在台灣設立辦事處，甚至中資購買台灣土地的情形更是所在多有。來往兩岸的航班也在台灣對外航班的總量佔有顯著成分。隨著兩岸經貿緊密合作出現了跨岸權貴階級，台灣社會貧富差距的方向與速度，與這個新的跨岸政商網絡的發展密切相關，這些都是2008年5月民進黨剛下野時，我們沒看到過的現象。

另一方面，與2009年相比，現在的中國經濟增長明顯出現趨緩現象，巨幅影響中國內部的社會穩定。習近平上台後大力反貪打腐，在內部引起的權力紛爭更甚以往，連沈大偉（David Shambaugh）都認為權力菁英的內部分歧可能會導致中國解組。習近平雖然號稱是自毛澤東以來權力最集中的領導者，但也可能身處於中國權力菁英彼此敵意最深的時刻。

中國經濟增長走緩的另一個衝擊，是過去認為中國可與美國鼎足以G-2身分重構世界經濟秩序的期待，被對中國經濟可能出現硬著陸的悲觀預期所取代。中國在東海與南海的強勢「維權」作為，讓亞太周邊國家對其充滿戒心，東南亞國家也不再接受中國的笑臉外交（charm offensive）。中國更是宣稱要全力發展西部，推動「一帶一路」政策，外交重點從先前的美日大國與亞太東鄰，轉向中亞、南亞、中東與俄羅斯。而美國從阿富汗與伊拉克撤軍使華府有餘裕將資源「面向亞洲」（Pivot toward Asia/Rebalancing），加深與中國的競爭關係。美國也不再以「負責任利害關係者」稱中國，而中方公開以「權力轉移」（Power Transition）的「崛起強權（中國）vs.守成強權（美國）」的對立來理解現在的中美關係，希望避免「修昔提底斯的陷阱」（Thucydides Trap），凸顯美中在西太平洋的競爭關係日烈。

這些是國際與中國內部因素變化對結構的影響。對2016台灣的新總統而言，雖然會遇到包括中資在台灣、陸客、陸生、兩岸經濟關係、中國對台灣的九二共識的政治要求、是否不再有外交休兵與其他問題等，但面對這些問題的關鍵，在於先審視結構因素出現變化後所改變的戰略邏輯與政策假設，不先處理這個面向而直接談具體政策問題，不僅容易變得瑣碎，也是在預設可以用過去的假設處理現在的問題，可能會帶來災難性的後果。因此與其討論個別問題，我們更要追問的是，到底過去設計中國對策的典範有無調整必要？如果有，要調整什麼，或我們要注意什麼以建立新典範？

一、中國經濟下行與民族主義的崛起：「安全vs.經濟」兩難問題不再，如何看待兩岸經濟在台灣發展的角色？

中國崛起主要是靠經濟成長起家，即便中國一向堅持不放棄以武力解決台灣問題，但經濟是提供其外交能量與政治資本，也讓中國握有擴大對台軍事威脅的資源。因此中國經濟的趨勢變遷與內容遞嬗，自然是觀察重點。

背景

中國經濟下行似有長期化趨勢，不像是短期修正。當中國從去年開始喊出「保七」的「新常態」，揚棄九〇年代「保八以保持就業」的主張，也與二十一世紀初高速經濟成長的發展有所區隔。這顯示中國經濟成長的動力正在減緩，不管這是否表示中國經濟結構已逐漸由加工製造出口，轉向以內需消費拉動成長的模式，但國際觀察家普遍都認為中國經濟增長確定是朝向減速的方向。這不僅影響中國對世界的經濟影響力，也在根本上改變兩岸關係的本質。

針對中國始終不放棄擁有台灣的主張，在九〇年代並將這個爭議軍事化與國際化，中國對台灣是個安全威脅，危及到台灣的根本生存。但另一方面，九〇年代以後中國利用全球化融入世界生產體系，利用其便宜的勞動成本吸引外資，創造高度經濟成長。從大到小規模的台商業者，也乘著這個趨勢利用中國所提供的低廉土地與勞動力成本以獲取利潤。因此在台灣的對中政策會出現「經濟v.s安全」的兩難。意即中國對台灣既是安全的威脅，但也是經濟成長的機會。這個兩難在中國加入世貿組織（WTO），跨國大廠大量進入中國投資後，對透過OEM模式鑲嵌入全世界生產體系的台灣製造業來說，更加大了要進軍中國的壓力。

但由於中國對自身市場的保護措施，因此當談到中國所提供的經濟機會時，對台商的意義主要是工廠與生產基地，而不是市場與消費者。這個兩難爭論在2008年世界金融海嘯發生前達到高峰。而面對中國強大的經濟磁吸效應，當時的台灣人民做出選擇，產生了一位經濟機會優先於安全避險的對中政策主張者為總統。而馬總統上任後也加快對中國經濟開放的速度與力道，並且主張對只要台灣與中國經濟越整合，在彼此相互依賴下，將越有助於台灣的安全。

但2014年後中國經濟成長明顯趨緩，高漲的土地、勞動成本與不確定的政治操作模式，讓台商也不再認為中國是生產製造的天堂，中國的國際經濟磁吸效應也在減少。加上習近平上台後對台灣的政治談判（促統）的壓力日益增大，沒有因為兩岸關係趨緩而放鬆對台壓力。先前所謂中國只想防止台獨，無意促進統一的說法因此被證明有誤。中國是台灣「經濟機會、安全威脅」的狀況已經不再。未來的發展逐漸呈現「中國經濟充滿不確定，對台安全壓力更是有增無減」的現象，兩岸關係在經濟與安全這兩個面向的風險與機會方向逐漸一致。不僅安全要強化避險措施，在經濟上更要降低對中國的曝險。這意味過去基於「安全威脅與經濟發展兩難」之下所設計的台灣對中政策，其思考典範需要調整。

對典範的影響

這意味著在對中經濟政策上，須對中國在台灣經濟發展的角色重新定位。如果中國是台灣進軍世界的門戶，即所謂「由中國走向世界」，則台灣須將中國作為壯大台商的基地，讓台商先利用中國市場「長大」後，再向世界進軍。這意味著要大幅利用，並找機會延長中國為了統一台灣所釋放的經濟利多，並以此為吸引其他國家與台灣合作進軍中國的籌碼。

但如果認為中國是台灣經濟發展的一部分，不是台灣進軍世界的門戶，而是台灣與世界經濟交往的一環時，除了要降低對中國的經濟依賴，採取更積極的經濟避險措施外，台灣更應該將重點放在與美日等國家結合，在要求中國開放市場與展開結構性改革，增加市場依法而治（rule of the law），以及內容與過程的透明開放、勞工權益的保障等議題上強化合作，而不是想方設法延長中國對台的經貿利多，或是順從親中紅色資本家走後門的邏輯，把華人社會不透明的官商勾結文化當成台灣的利基，並想積極利用中國對台商的優惠與讓利，甚至以此為吸引其他國家與台灣合作的利基來進軍中國。

中國經濟雖然對台灣是風險與機會並存，但在中國整體經濟發展走緩趨勢明顯，要不要在這個時候展開戰略避險措施，或是認為以危機管理處理曝險就夠了，這會是個要即刻決定的問題？此外，中國在台灣經濟發展角色也需要重新定位，到底中國是不是台灣進軍世界的門戶，因此要以中國市場作為養大台商的育成場？或是把中國當成是台灣與世界交往的一部分，與世界一起進入中國？如果是這樣，台灣就不能自外於國際社會對中國要求健全市場體制，依法而治與程序透明的共同要求，更不能以為中國對台的選擇性讓利是台灣可以進行國際操作的利基。

二、台海平衡向中傾斜—安保政策與兩岸關係的纏繞問題

中國快速升級武力導致台海戰略失衡，在馬政府輕忽國防的狀況下，台海平衡向中傾斜趨勢更加明顯。新總統上任後，不僅要強化國防，更要積極尋求與域外強權（例如美、日）的關係，以建構一個有利於台灣的戰略平衡。在過去，這個過程的限制主要在

於台灣希望合作的域外強權，往往會因擔心被捲入台海爭論而十分遲疑，因此多希望台灣先與中國維持穩定交好，之後再談這些國家的可能角色。也因此會有所謂台灣須維持好與中國關係，才能在安全保障上開展與其他國家合作的看法。

背景

但在馬政府上台後，這個關係出現變化。在馬政府上台前，兩岸關係的鬆緊與否，往往是針對台灣在兩岸事務的作為，與台灣和其他國家的互動無關。但現在中國開始對台灣在南海議題、釣魚台議題提出要求，要台灣以具體行動表示會與中國「共衛祖權」，或起碼不會說出與中國調性不同的話，否則就是在傷害中國人民感情。例如當台灣對日本正常化表示正面立場時，就會引起中國不快，進而指控台灣在傷害兩岸關係。

與此同時，美、日等國家因中國在台海情勢緩和後並未停止其東向軍事作為，反而擴大其核心利益區，還將強勢「維權」的範圍到東海與南海，並開始挑戰美國在西太平洋第一島鏈的存在感。為此美日同盟等再度發現台灣的戰略價值，不再徑自將台灣視為台海現狀的麻煩製造者，開始認為台灣是美國亞太再平衡，以及維持西太平洋第一島鏈戰略均勢的關鍵盟友。

因此相對於過去的認知，現在情勢出現逆轉。在馬政府上台前，中國並未針對台灣與其他國家的關係大做文章，認為會影響兩岸關係，反而是其他國家擔心會因兩岸關係惡化而將其捲入台海紛爭中，把台灣視為潛在的麻煩製造者。但現在中國開始對台灣與其他國家的關係說三道四，並認為會影響兩岸關係，過去把台灣視為麻煩製造者的國家，也因為中國崛起後的強勢作為，以及屢屢訴諸準武力方式以達到目標的操作，使得包括美、日及其他國家在內，開始重視台灣的戰略價值，把台灣視為重要盟友，不再要求台灣需單方面為兩岸關係惡化負責。

對典範的影響

情勢的變化意味著台灣在安全典範的考慮上也有調整的必要。如果維持擔心台灣是麻煩製造者，需單方面為兩岸關係惡化負責的舊思維時，自然會在對外關係上盡量減少引發中國的不快，以「避免被貼上逢中必反標籤」為名，在中國最敏感的外國關係上自我克制（例如對日本），甚至會想藉由對這些國家說出與中國立場類似的主張，以爭取兩岸關係的和緩與建立兩岸政治互信。

但如果認為現在不應過度擔心麻煩製造者的汙名化問題，而更要重視區域最關注的戰略失衡問題時，就會認為如果是為了台灣國家利益而與這些國家緊密合作，所引發中國的不快會是必須要付出的代價，也是提升台灣與中國議價協商籌碼的關鍵之舉時，就不會把「被貼上逢中必反標籤」作為首要考慮的問題了。

這個取捨是根本的戰略選擇，不是外交技術性操作或是對外的形象管理。台灣的安全保障與兩岸關係拉扯，是2008年後出現另一個需被關注的典範問題。

九二共識與反台獨無法規範兩岸關係

大家對小英總統的兩岸關係，特別是當國台辦針對選舉結果提到堅持九二共識與反台獨，但蔡英文至今還沒有表示支持九二共識時，就有不少人會主張兩岸關係就等著要地動山搖了。但兩岸關係千頭萬緒，有十分複雜的關係，能這麼簡單就建立在幾個字構成，且只是單方面主張的政治前提或政治基礎嗎？

這些質問更是把兩岸關係的成敗繫於台灣是否願意牽就中國的要求上，沒提到中國對於維持兩岸關係的和平穩定也需要付出同等心力。事實上，這個選舉已經是全民對「九二共識、反台獨」的否定性公投。中國如對此視而不見，以舊架構處理兩岸關係的新民意，是一定會出問題的。

現實上，未來立即對兩岸關係發生影響的有五大外在地雷，依照時間順序如下：

- (1) 蔡總統上任後沒兩天，本屆世界衛生大會就要召開，但邀請過程是發生在2月到4月，是馬政府還在執政的期間。中方的態度為何？
- (2) 與3月博鰲論壇的相關處理。過去在2008年與2012年時，中方都邀請台灣副總統當選人前往博鰲，與中國領導者見面。今年會這麼做嗎？或是想藉由民進黨副總統當選人在場的時機，也一併邀請馬總統，為馬習二會在民進黨新任副總統的見證下為其背書？
- (3) 南海議題的仲裁案可能在3月就要對外宣布了，蔡總統會遵守國際海洋法，可是中國自始不承認海牙國際法庭的權威。請問一旦判決出來，中方與蔡總統回應出現分歧時，中方會如何解釋，是否在過程中，會把民進黨政府當成敵人般來對待呢？
- (4) 9月是國際民航組織（ICAO）年會，中方對邀請台灣的作法會是如何，或是乾脆施壓秘書長，不邀請台灣呢？
- (5) 2014年香港雨傘運動發生後，台灣人對香港的關注度明顯提高。今年底香港立法會選舉更將受到台灣社會不少人的關心。中方面對批評者的處理與回應，會對未來的兩岸關係帶來若干氣氛。

這裡面的每一件都與九二共識無關，但卻因其牽涉到與台灣相關的國際環境，導致這些議題在兩岸政府各自都有要反應的壓力下，勢必影響到兩岸互動的氣氛。基本上中方的作為，即便原意可能不是針對台灣，都還有可能增加台灣民眾的疑慮。這個疑慮在太陽花運動把「天然獨」的現象主流化後，找到了在政治上的代言人，也成就了今天反對一中原則的選舉結果，以及泛綠聯盟接近三分之二多數的國會席位。因此中方對這幾件事的對應態度，會是決定未來兩岸關係演變的重要關鍵。◆