

# 在國際強權互動中台灣的角色

●陳隆志／台灣新世紀文教基金會董事長

編按：本文轉載自陳隆志著，《台灣國家的進化與正常化》，第十章，（台北：台灣新世紀文教基金會，2019年10月），頁221-267。

大國之間的往來互動與國際政治秩序的演變息息相關，無論是衝突對抗還是攜手合作，往往牽動雙方多方、區域乃至於全球局勢的發展。美國是目前世界最大的強權，而中國則是崛起中的潛在大國，兩者在國際舞台上合作或競爭的動態發展，不僅是全世界矚目的焦點，也對台灣造成直接或間接的影響，關係到你我與後代子子孫孫的永續生存與發展。

冷戰的結束，美國與蘇聯兩強長期對峙的局面告一段落，帶來國際政治格局根本性的變革。象徵隔離民主自由與極權專制的柏林圍牆的倒塌，鐵幕內渴望民主自由氣息的人民，利用這一個破口突破層層阻礙，促成蘇聯共產黨政權的瓦解，蘇聯變成俄羅斯，東歐前共產黨國家隨後轉向紛紛走向民主化。美國政治學者福山（Francis Fukuyama）教授樂觀地看待冷戰的結束，代表西方民主自由的思潮與資本主義的制度變成主流風潮，終結人類歷史的前進與意識的形態鬥爭，全球性的衝突與對立從此劃下句點。進入後冷戰時代，美國成為世界唯一超級強權，最大的挑戰就是在維持最適當的國際秩序與追求最大化的國家利益之間求取一個平衡點。

1978年底中國領導人鄧小平推動改革開放的政策，以豐沛的人力資源、廣大的土地與消費市場，吸引國際資金與技術，絡繹不絕爭相投入。中國與全球資本體系結合，很快就取得國際分工體系的一席之地，綜合國力隨之快速提升，一躍成為二十一世紀最重要的新興強權。美國是主導世界秩序的一方之霸，2001年紐約發生震撼全世界的九一一恐怖攻擊事件，迫使美國展開全球性反制恐怖主義大作戰。在此同時，爭取崛起中的中國之支持，自然成為美國對抗恐怖主義擴散成敗的關鍵。

美國作為全球超強面對中國趨勢的崛起，雙方的交流互動，呈現既衝突又合作的態勢。假使美、中兩強攜手合作，當前盤根錯節的跨國性問題不會是難解的習題；反觀，中國一旦決定挑戰以美國為首的國際體系，甚至意圖改變當前的國際現狀，雙方結構性的矛盾勢必在處理亞太區域事務或是其他重要議題時凸顯出來。如何妥善處理雙邊的矛盾對立，對兩大強權領導人的管理能力與政治智慧帶來重大考驗。我們關心的是，當前美、中兩大強權的競爭中有合作、合作中又競爭的態勢，如何善用國際秩序營造對台灣

有利的生存條件，審慎思考我們在其中所扮演的角色，爭取最大的國家利益，是本文另一個探討的主要課題。

## 第一節 台灣是世界的一部分，不是中國的一部分

台灣四面是海，東有世界最大的太平洋，西北兩面以台灣海峽與南海、東海交接，台灣位在國際重要航道的必經之地。早在十七世紀大航海時代，來自西歐的荷蘭、西班牙等航海殖民的國家，為了海上國際貿易與殖民統治的利益來到台灣，與世居在台灣的原住民族建立海上貿易的合作網絡。在葡萄牙的船員眼中台灣是一座美麗的島嶼，他們將台灣標記為「福爾摩沙」（Formosa）並廣為宣傳。在中國大陸漢人大規模遷移來台之前，已有南島語系的原住民族世居在「福爾摩沙」之上，他們的血緣、語言或文化都與中國大陸上的漢人不同，既不是中國的少數民族，也不屬於中國的一部分。西元1624年荷蘭人在台南安平登陸，台灣成為荷蘭人控制下的殖民地長達三十八年，當時隨荷蘭人來台的基督教傳教士所聞所見，與生活在中國大陸上的漢人沒有任何關聯。1662年盤據中國大陸東南沿海的鄭成功高舉「反清復明」大旗，將荷蘭勢力逐出台灣。隨後，鄭氏王朝在台灣建立「東寧王國」進行實質統治，與中國大陸上的清帝國也沒有任何瓜葛。東寧王國甚至為了對抗清帝國的經濟封鎖與安全威脅，積極對外推動國際化，與日本、菲律賓、暹羅、東南亞以及西歐等國都有密切的海上經貿往來。台灣發展的歷程與海洋息息相關，凸顯台灣在國際海上經貿的關鍵地位，也印證台灣是世界的一部分，其重要性不容忽視。

二十世紀經濟全球化的發展態勢，促成國際經濟的相互依賴與相互連結。1999年台灣「九二一大地震」造成變電所設備的毀損，因為突然的斷電使得台灣許多半導體工廠的運作出現問題，影響全球高科技產品的正常供應。台灣是許多國家的主要貿易夥伴，也是世界主要的經濟體之一。台灣的持續繁榮對其他國家而言極為重要，台灣的經濟產出更是全球化商品與服務不可或缺的一部分。台灣廠商生產無數的主機板、記憶卡、顯示器，以及全球資通訊基礎設施不可或缺的高科技產品的部分零組件。由台灣企業對於促成當前全球資訊化社會所扮演的重要角色來看，台灣與全球資訊社會的關連性遠遠超過台灣與中國的雙邊關係，凸顯台灣是世界的一部分，而不是中國的一部分。除此之外，網際網路科技的快速發展，不但強化各國貨物、人員、資金與資訊交流的關係，而且影響層面跨越傳統地理國界的限制，將所有國家均納入國際社會的運作體制，形成一個相互依存的開放系統。台灣是世界的一部分，與全世界通用相同的網路系統，無論是YouTube、Facebook、Google、Instagram，這些我們非常熟悉的入口網站在中國卻都被封鎖寸步難行。顯然，在網路世界台灣與世界緊密相聯，台灣是世界的一部分，而不是中國的一部分。

值得強調的還有1997年3月間，台灣部分不肖商人為了賺取台海兩岸豬肉價差的利



潤，走私中國小豬來台連帶引入口蹄病毒，爆發嚴重的口蹄疫疫情，沒有幾個月全台淪陷。隨後，政府將撲滅口蹄疫視為首要目標，經過二十二年一連串撲殺與注射疫苗的努力，口蹄疫疫情獲得有效控制，世界動物衛生組織（OIE）將台灣列入施打疫苗非疫區的名單中。2019年5月在世界動物衛生組織官方網站公布口蹄疫分布圖，在亞太地區台灣與日本都被認定為非疫區。至於，中國與大多數中亞與非洲國家相同都以灰色表示，代表口蹄疫疫情透明度不足，世界動物衛生組織無法度確切掌握。2019年7月1日行政院農委會召開台灣口蹄疫回顧及撲滅策略成果記者會宣布，未來一年內只要不施打疫苗，也沒有任何口蹄疫疫情再出現，台灣將從口蹄疫疫區除名。反觀，中國隱匿疫情早已習慣成自然，過去既無力遏止口蹄疫的蔓延，現在也無法阻止非洲豬瘟的大爆發。從世界動物衛生組織所發布的資料顯示，台灣不同於中國，台灣是世界的一部分，而不是中國的一部分。

特別值得提出的是，民主自由、人權立國的台灣與一黨專制、威權統治的中國是截然不同的兩個國家。台灣是世界民主自由人權普世價值大潮流的一部分，而中國是共產黨一黨專制、反民主自由人權的國家，代表民主自由人權普世價值的逆流。台灣立國之寶就是民主自由人權的普世價值——普世的台灣價值。在這一方面，台灣可作為亞洲的典範，可作為中國仿效的榜樣——真希望中國人民也有幸能夠享有當代文明世界所珍惜的普世價值。

## 第二節 俄羅斯併吞克里米亞的啟示

1991年蘇聯尚未解體之前有十五個加盟共和國，這些加盟共和國曾經是俄羅斯帝國統治的勢力範圍；蘇聯解體之後，雖然他們陸續走向獨立，但是與俄羅斯之間或多或少仍存在著很多錯綜複雜的領土紛爭、種族糾葛與無法化解的政治恩怨，烏克蘭是其中的代表之一。

### 一、剪不斷理還亂的烏克蘭內政問題

烏克蘭是一個多族群的國家，以烏克蘭裔與俄羅斯裔為兩大主要族群，烏克蘭裔在大多數行政區內有人口過半的優勢；俄羅斯裔則集中聚集在烏克蘭東、南部鄰近俄羅斯，其中包括克里米亞半島上的「克里米亞自治共和國」（Autonomous Republic of Crimea）與「塞凡堡」（Sevastopol）在內的地區。1991年年底，烏克蘭雖然如願脫離蘇聯獨立建國，但是並沒有因為脫離蘇聯使得原本的政治與族群問題、經濟與社會發展的困境可以迎刃而解，反而因為欠缺成熟的民主傳統，憲政體制先天設計不良，內部政爭始終不斷。再加上，族群間難解的矛盾與對立，導致國家認同的嚴重分歧，影響了烏克蘭國家陷入向左（歐盟）或向右（俄羅斯）搖擺不定的發展窘境。

烏克蘭獨立後的第一任總統克拉夫朱克（Leonid Kravchuk），對外採取親近歐盟的政策，對內則強勢推動語言、宗教與歷史等塑造政治共同體意識的「烏克蘭化」政策，

引發境內俄羅斯裔等其他族群的不安，形成「支持烏克蘭化」與「反烏克蘭化」兩股政治勢力的拉扯。隨後上任的庫奇瑪（Leonid Kuchma）在兩任總統任期內，對內推動務實的經濟改革路線，對外與俄羅斯、歐盟與美國分別採取等距離的外交政策。2004年親俄羅斯的總理亞努科維奇（Viktor Yanukovich）獲選為總統，被對手揭發投票舞弊而爆發橘色革命（Orange Revolution），不同黨派間展開長期的政治鬥爭，最高法院最後判決重新進行投票。2005年親歐派的尤申科（Viktor Yushchenko）贏得總統大選，就任總統後立即宣布先前與俄羅斯簽訂的「塞凡堡租約」2017年到期後不再續約，烏克蘭與俄羅斯雙邊關係的緊張達到最高點。2010年親俄派的亞努科維奇捲土重來當選總統，又大幅修改前任總統的親歐路線，全面轉向俄羅斯靠攏，除了接受俄羅斯的經援與天然氣、石油的優惠補助，也將「塞凡堡租約」期限延至2042年。2013年11月間，亞努科維奇總統拒絕與歐洲聯盟簽署政治與自由貿易的協議，引發國內親歐派大規模的街頭抗爭，政局陷入動盪不安；2014年親歐派掌握下的國會通過總統彈劾案，迫使亞努科維奇2014年2月棄職逃亡。

亞努科維奇政權的垮台，代表烏克蘭親俄羅斯勢力的重大挫敗。烏克蘭親歐勢力儘量重新取得政權，卻陷入內戰與分裂的危機，克里米亞延伸到東烏克蘭等地接連出現分離運動。除了流亡亞努科維奇總統公開喊話要求俄羅斯派兵介入，克里米亞議會也要求俄羅斯派兵維持秩序。顯然，內部勢力的分崩離析是導致烏克蘭政局混亂的主因，加上強鄰俄羅斯趁機在旁煽風點火，導致「烏克蘭化」與「反烏克蘭化」兩股政治勢力的嚴重衝突，對烏克蘭政局的穩定帶來衝擊。

## 二、俄羅斯併吞克里米亞的地緣戰略

烏克蘭政治的動盪不安，使得俄羅斯對烏克蘭領土的虎視眈眈，特別是對克里米亞半島的覬覦，更讓陷入政治動盪的烏克蘭當局腹背受敵。

克里米亞位居俄羅斯艦隊從亞速海（Sea of Azov）經過黑海通往大西洋的航道上的重要關卡。近三百年來，克里米亞與烏克蘭一直是俄羅斯帝國統治的勢力範圍，在蘇聯史達林（Joseph Stalin）獨裁統治時期，克里米亞半島上的韃靼人受到蘇聯政府計畫性放逐與殘殺的同時，大量的俄羅斯人移入克里米亞，不但改變克里米亞原有的族群結構，連帶也影響克里米亞地區人民對烏克蘭的國家認同。1954年2月赫魯雪夫（Nikita Sergeevich Khrushchev）為了慶祝象徵烏克蘭與俄羅斯統一的《佩列亞斯拉夫條約》（Treaty of Pereiaslav）簽訂三百週年，將俄羅斯裔占多數的克里米亞當作禮物劃入烏克蘭的管轄區。

1991年蘇聯解體之後，帶動「蘇東波」民主化的浪潮，前蘇聯各加盟共和國爭相走向獨立建國。傳統上，俄羅斯一直將烏克蘭與克里米亞視為領土的一部分，烏克蘭獨立建國之後，不只對俄羅斯的國安帶來嚴重衝擊，也導致克里米亞與俄羅斯正式分家，讓





俄羅斯耿耿於懷。基本上，克里米亞雖然是烏克蘭內的一個自治共和國，但是內部較多數的俄羅斯裔住民對烏克蘭缺乏歸屬感，反而比較認同俄羅斯。因此，1992年俄羅斯國會通過決議強調，1954年蘇聯將克里米亞的管轄權移轉給烏克蘭是非法的，要求烏克蘭與俄羅斯為此進行談判，最後雙方同意成立「克里米亞自治共和國」，但是主權仍歸屬於烏克蘭。上述暫時性的政治協議，未能真正解決克里米亞的問題。

普丁（Vladimir Putin）總統就任後，以保護克里米亞半島上的俄羅斯後裔的安全與福祉為訴求，採取急速又具體的軍事部署與政治行動。俄羅斯國會先於2014年3月1日授權總統普丁，必要時可出兵烏克蘭，保護在烏克蘭境內俄羅斯裔僑民的安全。隨後，普丁總統宣布在烏克蘭東部與俄羅斯相連的邊境進行大規模軍演，同時又秘密指派俄羅斯部隊偽裝成克里米亞民兵，潛入克里米亞境內與當地反烏克蘭政府的勢力結合，包圍或占領重要的軍事基地與政治機關。

俄羅斯出兵克里米亞最大的戰略意義，來自於蘇聯解體之後，俄羅斯與烏克蘭雙方為了「去核武化」的問題相持不下，也為了原蘇聯黑海艦隊的分配及克里米亞歸屬的爭論。蘇聯解體之後，俄羅斯雖然繼續使用克里米亞半島南端的塞凡堡軍事基地，但是每年要向烏克蘭政府繳交高額租金，加上此地又是俄羅斯穩固地中海、巴爾幹半島、中東地區的戰略要地。對俄羅斯來說，取得克里米亞的管轄統治權具有無比的國家安全與地緣政治的戰略價值。

在俄羅斯的鼓動下，克里米亞議會決定於2014年3月16日舉行公民投票，有83%的克里米亞選民針對「是否贊成克里米亞重新加入俄羅斯，成為俄羅斯聯邦的一部分？」議題參加投票，最後有高達97%選民投下贊成票。俄羅斯普丁總統立刻表態歡迎克里米亞併入俄羅斯。隨後，又斥資三十七億美元興建連結俄羅斯與克里米亞間的重要橋梁「克里米亞跨海大橋」，進一步鞏固俄羅斯的控制權，使得烏、俄之間的關係更為緊繃。

從克里米亞與俄羅斯合併的結果，讓國際社會注意到俄羅斯政治黑手伸向克里米亞等俄羅斯裔聚居的地區，意圖鞏固地緣政治的主導勢力，進而對抗北大西洋公約組織（NATO）勢力東擴，最終乃在恢復傳統俄羅斯帝國的榮光與美國平起平坐地位的野心。

### 三、美歐聯手與俄羅斯對抗

2014年2月間，烏克蘭政治發生動盪之初，美國就公開表達關切，也要求俄羅斯自我節制以和平方法解決爭端。3月15日克里米亞舉行與俄羅斯統一公投的前一天，美國要求聯合國安全理事會召開緊急會議，譴責俄羅斯侵犯烏克蘭主權與領土完整的違法行為與野心。在此期間，美國與歐盟雖然一開始接連提出抗議，但是並未採取任何強而有力的政治手段或是具體實質的經濟制裁，以因應俄羅斯強勢入侵接管克里米亞與後續軍演威脅烏克蘭東部邊境安全的軍事行動。

2014年克里米亞危機對烏克蘭的衝擊，不僅是失去克里米亞半島的戰略要地而已，還有東南部緊鄰俄羅斯的頓內茨（Donetsk）與盧甘斯克（Lugansk）兩大工業重鎮，當地大批俄羅斯裔攻占政府大樓與軍警要地，想要循克里米亞推動公投走向獨立的模式。雖然各自都以高支持度通過獨立公投，但是美國與歐盟國家記取上次失敗的經驗，立即採取反制行動，包括提出具體有力的政治經濟制裁、強化北約軍隊在烏克蘭周邊的軍力，加上動員歐洲安全暨合作組織（OSCE）積極介入斡旋。烏克蘭總統波洛申科（Petro Poroshenko）在歐、美等重要盟邦的力挺下，動用武力鎮壓當地的分離主義份子。以美國為首結合歐盟國家與烏克蘭的反制力量，對俄羅斯產生有效的約制，使得普丁總統的態度顯得格外溫和與節制，不僅公開呼籲各方加強對話協商，要以和平方法來解決爭端，也強調尊重烏克蘭東部的頓內茨與盧甘斯克人民的公投結果，但並不鼓勵這兩地區立即加入俄羅斯。

影響所及，烏克蘭的政府軍與境內東部鄰近俄羅斯邊境的武裝勢力，進行激烈交戰打打停停，未見雙方停火的跡象。俄羅斯雖然沒有積極再將頓內茨與盧甘斯克兩地納入版圖，但是仍給予當地親俄勢力必要的援助，短期內烏、俄之間的恩怨糾葛恐不易得到化解。

#### 四、台灣從克里米亞案例中學到什麼？

維護國家的安全，「國防」與「心防」並重，缺一不可。「國防」的首要任務就是建立堅持的自我防衛力量與發展經濟獨立自主的能力；「心防」所涉及的則是強化敵我意識、掌握國際發展的脈動，以及展現堅定的意志與決心捍衛民主、自由與人權的普世價值。

從克里米亞與俄羅斯合併的過程來看，速戰速決利用公民投票裂解烏克蘭與併吞克里米亞，絲毫看不出俄羅斯從中強力操控的蛛絲馬跡。實際上，2014年烏克蘭內部親歐派與親俄派的矛盾，國家認同的分歧引發政局的動盪，毫無疑問提供俄羅斯趁虛而入的機會，暗中支援內部分離的武裝勢力，進而操控併吞克里米亞。

烏克蘭面對來自俄羅斯侵略的威脅，在國家建構的過程中走來倍感艱辛，如同台灣時時刻刻承受中國併吞的壓力，無論是內部結構還是國際環境，兩者都有相似的處境。從俄羅斯併吞克里米亞的模式中我們發現俄羅斯利用烏克蘭內部的矛盾與認同的分歧製造趁虛而入的機會，再發動軍事威嚇與網路作戰等混合攻勢，加上親俄媒體捏造與擴散不實的訊息，用盡一切的力量消耗烏克蘭政府的治理威望，達到干擾烏克蘭政局穩定的目標。反觀，台灣也是受到中國「銳實力」（sharp power）統戰的最大傷害，中共政權為了實現「祖國統一」的目標，採取軟硬兼施的統戰手段，包括：利用台灣民主開放的體制，培養中國代理人及「中國白蟻」侵門踏戶滲透在台灣各角落，製造社會的矛盾、對立與衝突；掌控台灣部分的報紙、電視、廣播及網路媒體等，配合北京散播造假不實

的消息，誤導社會輿論與污名化轉型正義，傷害台灣的民主發展；扶植「親中」勢力團體與幫派，積極為北京政權代言，指責蔡英文政府不接受「九二共識」，是挑釁強鄰製造台海緊張的禍源。

中國「銳實力」對台灣無孔不入的滲透，企圖利用台灣的民主來顛覆台灣，考驗著我們對民主、自由與人權的信念與堅持。自由開放是民主國家勝過獨裁國家的主要優勢。我們不可對進步開放的核心價值失去信心，但對反民主自由的滲透、顛覆手段要提高警覺對抗。我們要集結台灣人民的力量，以民主自由、共存共榮的價值觀，創造更大的民主能量，建立重視人性尊嚴、崇尚民主自由與人權保障以及獨立自主的社會環境，人人珍惜愛惜的家園，捍衛台灣得來不易的民主制度與自由的生活方式。

### 第三節 美、中在國際社會的交往與競逐

第二次世界大戰後的幾十年裡，隨著美國在亞太地區戰略利益的演變，美國對台灣的政策，在不同的時代有不同的發展：1949年以前，美國「中國政策」的主體是中國國民黨政府，1949年中華人民共和國正式成立、中華民國流亡到台灣之後，開始出現變化：無論是「放棄台灣」、「台灣地位未定」、「兩個中國」甚至「一台一中」，都曾經是美國「中國政策」的重要論述。1971年台、美、中三角關係開始出現變化，美國尼克森（Richard M. Nixon）總統為了孤立蘇聯指派季辛吉（Henry A. Kissinger）密訪北京，開始推動與中國關係正常化的政策，直到1979年美國正式與中華人民共和國建立外交關係，同時與中華民國斷絕外交關係。

#### 一、1949～1991年：東西冷戰對峙下的美、中關係

美國的政治領導者傳統上對中國始終採取友善的態度，他們認為維持中國的繁榮與發展，符合美國的國家利益。然而，美國也有失算的時候，原本支持的中國國民黨蔣介石政權不得民心，在中國內戰中落敗逃亡台灣，雖然暫時得以喘一口氣，但滅亡將是早晚的事。1950年初美國政府發表《對華政策白皮書》，表明不介入干預台海情勢的袖手旁觀立場。

以毛澤東為首的中國共產黨1949年10月1日在北京成立中華人民共和國，1950年2月14日與蘇聯聯手簽訂《中蘇友好同盟條約》，將美國視為對敵，莫斯科提供北京發展所需的軍事、經濟、外交與科技發展等重要協助。中、蘇雙邊如膠似漆的關係，直到1950年代末期發生價值矛盾與利益衝突才告一段落。隨後，美國為了拉攏中國以對抗蘇聯勢力的擴張，美、中雙邊堅壁清野的態勢出現轉機，華盛頓採取與北京關係「正常化」的戰略。

#### （一）1950年：韓戰無預警爆發

1950年6月25日北韓無預警揮軍南下，朝鮮半島戰事以迅雷不及掩耳的態勢爆發，美

國杜魯門（Harry S. Truman）總統為求遠東地區的和平穩定，派遣軍隊直接投入戰爭，而為了避免韓戰擴及台灣海峽，重新評估台灣的戰略地位後，發表「台灣中立化宣言」。美國一方面指派第七艦隊巡邏台灣海峽，以遏阻中華人民共和國對台灣使用武力，另一方面，防範在台灣的蔣介石政權向中國大陸用兵。

美國發表「台灣中立化宣言」，引來毛澤東的強力抨擊。北京政府宣稱台灣是中國領土的一部分，指責美國以武力侵略台灣、妨礙中國的統一。隨後北京發動「抗美援朝」出兵介入朝鮮半島的戰事，也向聯合國提出控訴美國武力侵略台灣，美、中之間尖銳對立的態勢達到最高峰，彼此皆將對方視為不共戴天的敵人。以美國為首的國際力量，因應冷戰緊張的國際情勢與台灣的戰略價值，從1950年代到1960年代期間，美國力挺敗逃流亡至台灣的蔣介石政權，作為美國亞太戰略圍堵共產勢力擴張的要角。

1953年艾森豪（Dwight D. Eisenhower）總統上任，韓戰逐漸趨緩進入尾聲，不過在蘇聯與中國的支援下中南半島上的戰事卻愈趨膠著，美國身陷在越戰泥沼中無法脫身。艾森豪總統為了牽制中國的軍事行動，修正杜魯門總統以來對中國採取「圍堵孤立」的政策，推動「反擊政策」（strike back policy）——宣布解除「台灣中立化」政策，並容許蔣介石出兵中國大陸，使之構成第二戰線，用以牽制中國在朝鮮半島與中南半島的軍事擴張。

美國為防止共產勢力在中南半島蔓延，帶頭於1954年8月召集與東南亞具有利害關係的國家與東南亞各國在馬尼拉集會通過《東南亞集體防衛公約》，成立「東南亞公約組織」（South-East Asia Treaty Organization，簡稱SEATO）。北京對「東南亞公約組織」的成立存有高度的戒心，深怕「東南亞公約組織」與蔣介石政權結合，在國際上造成「一中一台」的事實，乃在「東南亞公約組織」成立之前五天（9月3日）先發制人對金門與馬祖進行炮擊。由於台灣不在《東南亞集體防衛公約》適用之列，第一次金馬危機的發生，美國為填補此一缺口，於同年年底（12月3日）與蔣介石政權締結《美國與中華民國共同防禦條約》（Mutual Defense Treaty between the United States of America and the Republic of China），美國承諾協防台灣與澎湖及其他為防衛台灣與澎湖所密切關連的區域。對此，美國政府考慮到台灣當時國際法律地位未定，參議院乃在通過《美國與中華民國共同防禦條約》時特別聲明「此條約的批准不能被解釋為對台灣、澎湖未定的法律地位或主權歸屬有任何改變或影響。」此外，考量到台灣海峽情勢的緊急，該條約未批准前美國國會也通過「台灣決議」（Formosa Resolution），授權美國總統為防衛台灣、澎湖或其他相關連地區的安全，得採取必要的軍事行動。

1950年代，美國大力支持蔣介石領導中華民國政府代表全中國、擁有聯合國安全理事會常任理事國的席位，拒絕承認中華人民共和國北京政權的存在，並採取「圍堵孤立」的政策，竭盡所能運用一切軍事力量、經濟禁運的措施以及否認北京政權合法性等手段，試圖造成北京政權的崩潰。1955年4月間中國總理周恩來在印尼萬隆召開的「亞非





會議」上，以緩和台灣海峽緊張局勢為理由，首度表達願意隨時與美國進行談判的意願。美國在1955年8月與中國在瑞士日內瓦開始接觸。

在美國陷入越戰泥沼的同時，中華人民共和國與蘇聯的關係出現惡化，美國國內有人主張藉此機會拉攏北京政權，一方面可以抗衡蘇聯的勢力，另一方面也可以利用中國對越南的影響力儘早結束越戰。尼克森總統上台以後，美國人民反越戰的聲浪逐日高漲。為了根本解決前政府所遺留的問題，尼克森總統對中國的態度開始軟化，從局部放寬對北京的禁運管制開始，逐步放寬美國人民到中國大陸旅行的限制，也恢復與中華人民共和國在波蘭華沙的大使級會談，為日後雙邊關係朝向正常化的發展預作準備。

1971年之後，尼克森總統為了圍堵日益擴張的蘇聯共產勢力，乃修正東亞政策尋求與中國的和解，以不危及美國國家安全的方式謹慎推動雙邊關係的正常化。在「聯中制俄」的外交前提下，美國開始對北京釋出善意積極推動雙邊的交往。

### （二）1971年：美、中關係的正常化

美國推動與中國關係正常化政策，從1972年2月21日尼克森總統踏上中國大陸土地揭開序幕。2月27日雙方簽署《上海公報》（Shanghai Communique），宣示美國與中國關係的正常化，不但符合美中兩國人民的利益，也有助於緩和亞洲與世界的緊張情勢。在此刻，美國對中國戰略出現根本性的變化——從一開始不承認與圍堵中國，演進到拉攏，建立冷戰的戰略夥伴關係。

美、中簽署《上海公報》改善雙邊關係，表面上華盛頓與北京心結逐漸化解，但是彼此之間對台灣問題的處理態度，仍存在著根本性的分歧。美國在《上海公報》聲明「認知」（acknowledge）中國的主張，即「中國只有一個，台灣屬於中國的一部分」。在此特別強調，在外交用語上所謂「認知」一詞，在法律上有特別意義，迥然不同於「承認」（recognize）。美國官方的立場是一方面「認知」中華人民共和國「一個中國」的主張，另一方面則強調台灣的將來，要由台灣海峽兩岸雙方以和平的方式去解決。

《上海公報》發布之後，美國與中華人民共和國的關係進入一個新階段，雙方各派代表在華盛頓與北京互設「聯絡辦事處」，處理美、中關係的所有問題。美國負責相關事務的官員雖然頻繁訪問中國大陸，雙邊關係進入白熱化的階段，但是尚未影響與在台灣的中華民國保持正式外交關係。在此階段，台灣雖然被視為華盛頓與北京建立正常關係的絆腳石，美、中雙方在處理台灣問題上的認知與盤算有所不同，但是雙方對儘早完成關係正常化的談判，朝向建交合作對抗蘇聯的共識愈來愈明確。美國分別對國共兩個誓不兩立的國家進行雙重承認的狀態，一直維持到1979年1月1日美國正式承認中華人民共和國為唯一的中國政府為止。

### （三）1979年：美、中正式建交與《台灣關係法》

1977年卡特（Jimmy Carter）總統上任，在蘇聯持續對外擴張的壓力下，延續前朝完成美、中關係正常化的政策。1978年9月，國會通過了「杜爾－史東修正案」（Dole-Stone Amendment）。雖然該修正案陳述，依「國會的判斷任何提議政策的改變，影響到仍延續生效的1954年共同防禦條約時，國會與行政部門應事先磋商」，但是卡特政府遲遲不願意告知國會有關與中國交涉討論的進展，直到最後一刻才告知國會。

1978年12月16日美國卡特總統向國際社會宣布，自1979年1月1日起承認中華人民共和國並建立雙邊外交關係。1978年12月15日，美、中兩國共同發表《美中建交公報》（Normalization Communique）重述在《上海公報》裡的認知準則，即宣稱美國政府「認知中國的立場，是只有一個中國且台灣是中國的一部分」。同時，也揭示美國承認中華人民共和國是中國的唯一合法政府。另外，在中國的堅持下，美國政府正式終止與中華民國的外交關係，並廢止與中華民國的《共同防禦條約》以及美國軍隊自台灣撤離。

美、中建立正式邦交關係之後，美國友台的國會議員認為不可因為與中國建立正式外交關係，影響或中斷台灣與美國實質關係的延續，尤其是犧牲台灣的安全，乃於1979年4月10日通過《台灣關係法》（Taiwan Relations Act），並經卡特總統簽署公布後成為美國國內法，作為規範美國與台灣雙方「非外交關係」的重要法律依據，約束美國行政、立法部門對台事務的處理，以保障台灣的安全與穩定。

基本上，《台灣關係法》主要目的為促進西太平洋的和平、安全與穩定，繼續維持美國人民與台灣人民之間的商業、文化等關係，維護並促進所有台灣人民的人權。《台灣關係法》共有十八條條文，主要內容包括：

第一、對台重要政策的聲明：《台灣關係法》表明協助西太平洋的和平、安全與穩定，符合美國的國家利益，也是國際社會關切的事項，授權美國政府繼續維持美國人民與台灣人民之間有關經濟、社會與文化等方面的交流；申明維護與促進台灣人民的人權是美國的目標。

第二、維護台灣的安全：台灣的前途必須以和平方式決定，提供台灣防禦性的武器，保障台灣的安全與穩定；一旦台灣人民的安全或社會經濟制度遭受威脅、危及美國利益時，總統與國會將依憲法的程序採取適當的因應行動。

第三、有關法律的適用與國際協定：缺乏外交關係或承認，並不影響美國相關法律與條約對台灣的適用。《台灣關係法》特別強調，本法任何條款不得被解釋為：美國贊成將台灣排除或驅逐出任何國際金融機構或其他國際組織會籍。

第四、促成「美國在台協會」（AIT）的設立：美國政府提供行政與技術支援，協助「美國在台協會」的運作，並作為與台灣政府所設立的「北美事務協調會」（CCNAA）（2019年5月25日正式更名為「台灣美國事務委員會」／Taiwan Council for



US Affairs，簡稱TCUSA）聯絡與協調的窗口。

第五、國會的監督：《台灣關係法》規定美國參議院與眾議院兩院的外交委員會及國會其他適當的委員會，不但要監督《台灣關係法》的落實執行，還要監督美國與台灣繼續維持關係的法律或技術事項。

至於，美國政府在《台灣關係法》中，展現對台政策的具體內容，包括以下六大面向：（1）維護與促進美國人民與台灣人民、中國大陸人民以及其他西太平洋地區人民之間廣泛、密切及友好的商務、文化等關係；（2）宣布維持西太平洋地區的和平及安定，不但符合美國的政治、安全及經濟利益，也是國際社會關切的事務；（3）明確表達美國決定與「中華人民共和國」建立正式外交關係，是基於一項期望，也就是台灣的前途必須以和平的方式決定；（4）任何企圖以非和平方式，包括經濟抵制及禁運的手段，決定台灣的未來，將被視為對西太平洋地區和平與安全的一項威脅，這是美國政府所嚴重關切的事項；（5）美國政府有義務提供台灣防禦性的武器；（6）維持美國的能力以防阻、抵制任何可能危及台灣人民安全或社會經濟制度之武力的行使、或其他形式的強迫行動。

值得我們注意的是，《台灣關係法》所關切的對象及使用的詞彙是「台灣」、「台灣人民」、「台灣人民的人權」等等，而不是「中華民國」。這些用詞意義重大，可以講是美國政府將「台灣」，而非「中華民國」，看作是一個國家。台灣與美國之間雖然沒有正式的外交關係，但是詳細研究《台灣關係法》的要點，可以發現美國官方實際上是將台灣當作一個國家來看待，而美台雙方所訂定的一切條約（《共同防禦條約》除外）都繼續有效，並沒有因為美國與中國建立正式外交關係而受到影響。

美、中關係正常化的進程在1979年1月1日雙邊建立正式外交關係後塵埃落定，影響所及，除了美、台關係進入另一個歷史的轉折點，也讓台灣在現實政治與外交上的競逐處於劣勢。美國與中華人民共和國的建交，雖然為台灣人民帶來真大的衝擊，但《台灣關係法》為台灣帶來成長的安定環境，創造台灣經濟發展的奇蹟；同時，也幫助台灣的政治民主化、本土化，演進為一個與中國互不隸屬的主權完全獨立國家。

另一項關鍵性的發展是1971年10月25日聯合國大會通過第2758號決議，驅逐蔣介石政權在聯合國的代表，確立中華人民共和國在聯合國的席次之後，台灣的國際地位與對外關係出現劇烈變化；1979年美國政府改變外交政策，與在台北的中華民國政府斷交，轉而承認北京政權之後，少了美國在背後撐腰的中華民國在國際社會上的喘息空間受到嚴重壓縮，台灣的外交處境江河日下，連帶影響地理上的友好近鄰或是安全上的重要盟友，不再與台灣保持「正式」的外交關係，嚴峻的外交劣勢至今未有改變。

#### （四）1982年：八一七公報

美、中關係隨著正式外交關係的建立，在經濟與文化上的交流大有斬獲，不過美國

對於軍售台灣一事始終堅持沒有讓步，北京顧及與美國好不容易才建立的脆弱關係，對軍售台灣與國會制定《台灣關係法》並未作出激烈的反對。由於北京對於解決台灣問題不甘罷休，特別是美、中建交之後，北京除了採取兩岸修好的政策，期待台灣在失去美國的承認力挺之後，沒辦法繼續生存。因此，北京於1979年1月發表《告台灣同胞書》，以誘惑代替恫嚇，呼籲台海兩岸和平統一。1981年9月中國人大常委會委員長葉劍英又發表「葉九條」，揭示「一國兩制」的目標，營造台海雙邊關係趨和的假象。同時，北京竭盡所能，遊說華盛頓接受以下三項條件（1）廢除《台灣關係法》；（2）停止繼續軍售台灣；（3）促使台北與北京進行統一談判。最後，在北京極力要求美國停止對台灣軍售，並答應以和平方式致力解決與台灣的爭端為交換條件，美、中雙方達成簽訂《八一七公報》的共識。

美、中雙方於1982年8月17日簽訂《八一七公報》，在談判過程中雙方各執立場，經過一段時間的協商折衝後所建立對台軍售的共識，誠如第6項所述，「美國政府聲明，它不尋求執行一項長期的台灣出售武器的政策，它向台灣出售的武器在性能與數量上將不會超過美、中建交後近幾年供應的水準，它準備逐漸減少對台灣的武器出售，並經過一段時間導致最後的解決」。上述《八一七公報》同意減少對台軍售、降低軍售的質與量的內容，自然引來台灣方面的強烈反彈，而美國內部與國會也有許多壓力與意見聲音，當時的雷根（Ronald W. Reagan）總統決定給予台灣同樣重要與持久的承諾，以平衡美中對軍售台灣達成的協議，因此提出「六項保證」。

雷根總統在《八一七公報》簽訂前，向台灣提出六點秘密保證，以不同方式重申美國對台灣的承諾，其重點是：（1）美國並未同意定下日期，終止對台軍售。（2）美國並未同意軍售台灣要事先和中國諮商。（3）美國不會在台灣與中國之間扮演調停人角色。（4）美國沒有同意修訂《台灣關係法》。（5）美國沒有變更有關台灣主權的立場。（6）美國不會施加壓力，促使台灣與中國談判。

在此整合美國政府歷年來推動「聯中制俄」的外交政策，與中華人民共和國先後簽署1972年的《上海公報》、1979年《美中建交公報》與1982年《八一七公報》，歸納上述三大公報的內容，針對台灣主權的歸屬，美國採取以下的態度與立場：

（1）1971年《上海公報》：美國「認知」中國的立場——台灣海峽雙邊的所有中國人都認為中國只有一個，台灣是中國的一部分。美國政府對此立場不提出異議。

（2）1979年《美中建交公報》：美國「承認」中華人民共和國政府是中國的唯一合法政府，並「認知」中國的立場——中國只有一個，台灣是中國的一部分。

（3）1982年《八一七公報》：美國重申《美中建交公報》，承認中華人民共和國是中國唯一的合法政府，並「認知」中國的立場——中國只有一個，台灣是中國的一部分。「承認」與「認知」不同。





顯然，在上述三大公報中，美國始終沒有「承認」台灣的主權屬於中國。不過，中國政府仍是處心積慮，故意混淆兩者的差別，以「承認」涵蓋「承認」與「認知」兩個概念，刻意誤導各國政府及國內外人士，以為美國政府在「一個中國政策」下，已經「承認」台灣為中國的一部分。

總之，美國自1979年與中國建交以來，始終採取「一個中國，但不是現在」的政策，並以《台灣關係法》與美中三大公報，作為「一個中國政策」的支柱，且援引《台灣關係法》一再強調台灣的將來必須以「和平的方式解決」。至於，何時會達成和平解決？結果會如何？目前沒有答案。但是，台灣人民的選擇將是關鍵所在。

#### （五）1989年：六四天安門事件

中國在鄧小平的領導下，逐步遠離文化大革命的夢魘，走上了改革之路。同時，隨著美、中關係的熱絡與正常化，美國積極展開與中國之間的全面化互動交流，從雙邊的貿易、文化、學術、新聞、體育、科技等領域無所不包。美方樂觀以為透過各種雙邊交流的機會與管道，發揮資本主義自由經濟制度的優越性，將西方民主自由的觀念與普世的價值觀輸送至中國大陸內部，可以影響中國社會菁英，促進中國的和平演變。

1989年6月4日，中國人民解放軍屠殺眾多在北京天安門廣場為支持中國民主改革與結束中共腐敗的大型集會示威者，天安門的血腥鎮壓激起了美國與世界各國的憤怒與震驚，不但凸顯美中雙方對於普世價值觀的差異，而且美中雙邊關係出現急遽轉折。這些變化包括：美國對中國的軍售禁令至今從未取消，美中雙邊的軍事往來則遲至1993年才重新恢復；1979年美中建立外交關係後，雙邊高層制度性頻繁的交往也受到影響而停止，一直到1992年2月老布希總統與李鵬總理，在聯合國安全理事會高峰會議見面的時候才恢復。顯然，美中關係受到天安門的影響事件，從「和睦與戰略合作變成敵意、不信任與誤解」，比起1980年代蘇聯是他們共同敵人的時候冷卻了不少。

#### 二、1991~2009年：後冷戰時期全球化下的美、中關係

1989年中國發生六四天安門屠殺事件，美、中關係首度陷入低潮，隨之而來的東歐「蘇東波」浪潮則促使蘇聯的崩解，國際正式進入後冷戰時代，美國與中國之間的關係隨之開始發生微妙的變化。在全球化的潮流影響下，國際間相互依賴的程度日漸增加，尤其是在經貿交流方面，全速朝向全球化與區域合作的發展趨勢。各國基於本身利益的考量，積極從事以經濟發展為基礎的國家建設，尋求建立一個和平穩定的合作環境以減少軍事衝突，凸顯後冷戰時代著重於經濟競爭而不是軍事對抗的發展特質。

#### （一）1993~2001年：柯林頓總統—美中戰略夥伴關係

柯林頓（William J. Clinton）總統就任，雖然提出「擴大與交往」（Enlargement and Engagement）戰略，但是美、中雙邊關係卻因其他人權議題、武器擴散以及貿易摩擦等歧異的出現而失和。

人權、經貿與交往是柯林頓總統中國政策的主要內涵。自1980年以來，美國政府每年都給予中國最惠國待遇（MFN）的地位，1993年柯林頓總統上任之初，也不例外。為了落實推展民主與對外貿易的競選承諾，柯林頓總統乃藉行政命令給予中國最惠國待遇與改善中國內部的人權狀況掛鉤，也就是以要求中國放寬移民的限制、遏阻非法要求囚犯勞動、改善西藏人民的宗教與文化權利、釋放政治犯、允許國際廣播與電視得以進入中國領土與要求中國政府遵守「世界人權宣言」，作為是否繼續給予中國最惠國待遇的前提。此一掛鉤政策固然立意良好，能夠凸顯柯林頓競選總統時的言論，也可以兼顧促使中國能真正改善其人權狀況與增進中國民主的發展。但是，在以促進經濟發展為先的時空環境下，不僅引來政府內部包括財政部、商務部與貿易代表署的反彈，也面臨企業財團提出欠缺思考的批判。最後，柯林頓政府內部對該政策的支持度也逐漸冷淡，導致1994年最惠國待遇進行更新時出現與人權狀況脫鉤的結果。

1995年2月柯林頓政府在《交往與擴大的國家戰略報告》（*A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*）強調透過交往將中國納入區域與國際體系的重要，中國一旦施行民主政治並融入全球資本主義體系，同時又改善內部的經濟現況，就會促使中國收斂其好鬥、不合作與對外侵略的本性，轉而配合國際社會共同建構一個安全的國際秩序。美國按照這一個邏輯，對中國展開「交往與擴大」的策略，一方面協助中國加快進入世界經濟整合的步調，並作為鼓勵中國向民主過渡的誘因，協助中國推動內部政治的改革；另一方面，透過深入接觸的政策拉攏中國，尋求中國支援維持朝鮮半島的和平、合力對抗恐怖主義與圍堵毒品的跨國走私，以及控制核生化等毀滅性武器的擴散。這種以深入接觸取代圍堵對抗的作法，既可以作為美國開拓中國市場的契機，同時又可以促進亞太區域的和平穩定，充分符合美國的國家利益。

1995年6月，美國政府在國會的強大壓力下發給李登輝總統簽證，同意他以畢業校友的身份回到康乃爾大學演講，引起中國的強烈反彈。1996年3月，台灣舉行第一次人民直選總統，北京為了反制台灣的總統選舉，舉行軍事演習，包括試射飛彈橫跨台灣海峽，侵犯台灣的領海，並且騷擾基隆與高雄附近的飛行與航運交通，引發台海飛彈危機。美國柯林頓總統迅速派遣兩個航空母艦戰鬥群展現維持台灣海峽和平的決心，致使美、中關係趨於惡化緊張。雖然中國政府一再保證這些軍事演習僅是測試，但是該行動被視為中共政權對台灣首次總統民選的恫嚇，為日後武力犯台預作準備。值得我們重視的是柯林頓總統立刻派遣兩個航空母艦戰鬥群來到台灣海峽的反應。第三次台海危機是台灣、美國與中國三邊關係的轉捩點，美國自越戰以來，從未下令軍艦進入台海區域，美國海軍軍力的表態，刺激中國擴大其軍力。同時，中國調整對台灣的戰略，轉而強化對台外交、經濟與意識形態的影響力，減少武力的恐嚇。

柯林頓總統進入第二任總統任期，致力與北京政權建立「建設性的戰略夥伴關係」（*Constructive Strategic Partnership Relations*）。1997年10月間，中國國家主席江澤民接



受柯林頓總統的邀請訪問美國，10月29日兩位國家領導人發表聯合聲明，重申兩國遵守雙方關係基礎的三個美中聯合公報。該聲明總結在相互合作與發展方面具體的討論與協議，其中包括增加軍事合作、對北韓的核武計畫、制止大規模殺傷性武器的擴散與鼓勵促進貿易。隔（1998）年6月，柯林頓總統回訪中國，在一場公開的記者會，第一次陳述對台灣的「三不政策」——不支持台灣獨立、不支持「兩個中國」或「一中一台」、認為台灣不應該加入任何必須以國家名義才能加入的國際組織。對此，2001至2005年間曾任美國前副總統錢尼（Dick Cheney）副國家安全顧問的葉望輝（Stephen Yates）認為柯林頓三不政策的說法使台灣處於相當不利的地位，促使美國成為中國在國際孤立台灣，強制台灣就範的幫凶。1999年5月7日，美國參與北約轟炸南斯拉夫的聯軍行動，誤炸中國駐南斯拉夫大使館，11月15日美國與中國雙方簽署涵蓋中國加入世界貿易組織的協議。2000年10月柯林頓總統簽署《美國—中國關係法》完成立法，給予中國正常化貿易關係的地位——授權擴大範圍給予中國正常貿易關係的待遇，2001年9月17日中國獲准加入世界貿易組織，且於2001年12月11日成為世界貿易組織正式成員國。

### （二）2001～2009年：小布希總統—美中戰略競爭

小布希（George W. Bush）總統原本打算專注於制衡北京勢力的擴散，沒想到2001年紐約發生九一一恐怖攻擊事件，改變了美國，也改變了世界。影響所及，美國的國家戰略目標立刻轉向，並動員所有外交、文宣、經濟、與軍事的資源投入反恐戰爭與維護國土安全，而為了反制恐怖組織不得不向中國示好，尋求中國的支援。雖然美國成功集結建立國際反恐主義的大聯盟，造成恐怖集團的孤立、無援、進而被瓦解與消滅，但是也大量消耗美國的國力。反觀中國則藉此契機，將雙邊關係推向更鞏固的定位，即使中國針對安全議題的各項合作內容與範圍不盡合於美國的旨意，仍不斷強調美、中合作打擊全球恐怖主義的重要性，意圖藉此扭轉雙邊關係，由針鋒相對轉變到攜手合作，使美中關係進入另一個全新的階段。

2003年美國出兵伊拉克，2008年9月國際金融風暴又接踵而來，一連串的打擊消耗與重創美國國力的同時，中國卻走上一條與西方民主國家的期待完全不同的道路。對「中國崛起」的看法隨著時間的經過逐漸醞釀發酵。2006年11月中國中央電視台製播一部介紹世界級大國崛起為主題的歷史紀錄片名為「大國崛起」，這部電視紀錄片引發中國內外廣泛的討論。這一波以「大國崛起」為主軸的探討熱潮，被外界解讀為配合北京政權提供歷史借鏡並形塑中國即將崛起的態勢。

### 三、2009～2017年：亞太再平衡

2001年北京政府成功取得2008年夏季奧林匹克運動會的主辦權，不但改變中國政府主觀的自我認知，增進中國人民對於國家的信心，也為「中國崛起」的概念創造一個發展的空間。2008年以來，美國遭受全球性金融風暴的嚴重衝擊，加上國內財政預算的拮据，被中國內部鷹派勢力解讀為是兩國權力關係的天平逐漸向中國傾斜的開始，他們主

張中國應善用當前占上風的優勢，採取自信果斷的作法，嘗試挑戰美國的霸權。許多國際政治的觀察家也注意到，昔日鄧小平訓勉中國「善於守拙、絕不當道、韜光養晦、有所作為」是中國在相對弱勢下的求生之道。

### （一）「孔子學院」展現中國銳實力的櫥窗

「孔子學院」可視為中國對外推廣中文，介紹中國文化特色，展現漢學「柔性國力」（Soft Power）的重要管道。隨著中國政經實力的崛起，2004年11月間在南韓首都首爾成立全球第一所「孔子學院」以來，中國政府積極在全球各地廣設「孔子學院」，作為中國柔性實力「走出去」的招牌。2009年之前，中國得以透過「韜光養晦」外交政策的包裝，使周邊國家與美國疏於對中國向外擴張的警惕，但隨著中國在國際政治與經濟領域影響力的提升與國防軍事武力的現代化，主導國際議題走向的意志愈來愈強，中國已不再遮遮掩掩向外擴張的霸權野心與企圖。直到中國與鄰國的領土糾紛陸續爆發，中國「和平崛起」的外交把戲，不但無法得到周邊國家的信任，甚至讓鄰國陷入恐慌，促使他們結成聯盟齊力制衡中國。「孔子學院」的實質意涵被刺穿——對西方文化的滲透侵蝕。

### （二）新型大國關係

二十世紀中葉，中國的外交政策依循和平共存五原則——「互相尊重主權與領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互惠以及和平共存」。到2009年「美、中戰略經濟對話」時，中國轉為強調「核心利益」——保持中國的國家制度與國家安全，國家主權與領土完整，以及中國的經濟與社會的持續發展。除了用來辯護中國對台灣、西藏、新疆的領土主張也引用在國際問題的處理上，包括美國軍售台灣、外國與西藏達賴喇嘛的會談，以及涉及東海與南海的領土糾紛等。2009年11月美國總統歐巴馬訪問中國時，在美、中雙方的聯合公報中提到「同意尊重彼此的核心利益對確保美中關係平穩的進展非常重要」。這是「核心利益」首次被用在雙方高層的聯合聲明。

2012年2月15日當時擔任中國國家副主席的習近平受邀在「美中貿易全國委員會」午宴發表演說，提出「二十一世紀的新型大國關係」的主張。強調「進入本世紀第二個十年，中美關係站在了一個新的起點上，我們應該認真落實2011年1月胡錦濤主席和歐巴馬總統就建設中美合作夥伴關係達成的重要共識，拓展兩國利益匯合點和互利的合作面，推動中美合作夥伴關係不斷取得新的進展，努力把兩國合作夥伴關係塑造成二十一世紀的新型大國關係。」希望雙方可以避免重蹈覆轍陷入冷戰時期美蘇兩超強對抗的舊模式。對此，美國官員對該說法並沒有表示贊同，而只是支吾其詞。

中國習近平主席與其他官員也敦促採取一種「新型大國關係」作為與美國的互動模式。2014年7月，「美中戰略與經濟對話」與同年11月與歐巴馬總統進行的「陽光之鄉（Sunnylands）高峰會」就強調此點。習近平解釋此概念包括三個要素：經由對話及客





觀承認戰略利益，避免衝突與對抗；互相尊重核心利益及重大關切事項；以及互惠合作。依西方許多評論家的觀察，中國領導人希望勸說美國採取此概念作為雙方關係發展的模式，以抑制美國破壞中國繼續發展及區域影響力之動機。事實上，美國官員至今拒絕同意這種新型大國的模式，一旦採取此模式將包含默認中國核心利益的主張。如此一來，對許多美國在亞洲的盟邦將造成負面的影響。反過來說，從北京的角度來看，中國對美國的政經依賴程度逐漸降低，將是未來的長期發展趨勢。當北京擴大參與全球活動並參與多邊國際組織事務，其追求持續繁榮、確保安全與提升國際地位的管道也在持續增加當中。從近年來中國積極參與聯合國事務，同時也拉攏歐盟與俄羅斯，並陸續擴大與非洲、拉丁美洲與中東地區國家的互動關連，可以看出北京刻意在降低對美國的政經依賴程度。顯然，此一發展趨勢將會造成北京逐漸認為無須亦步亦趨跟在美國後面維持穩定的雙邊關係，而是自力更生追求中國外交政策目標的可行性。一旦時機成熟，北京可能更有強烈的意願挑戰美國，抗拒美國在雙方出現爭議時，對其行為進行施壓的效果與強度。

### （三）美國重返亞洲新方略

第二次世界大戰以後，美國成為亞太地區的超強國家，在整個區域都有正式的同盟關係與重要的軍事駐守。2009年開始，歐巴馬政府努力要與亞太區域的多邊組織保持更密切的互動。2010年由希拉蕊（Hillary R. Clinton）國務卿率先發表「重返亞洲」（Pivot to Asia）戰略。美國一改過去重歐輕亞的外交態度，口口聲聲強調與亞洲各國進行更深切的互動往來，主要目的乃在因應中國的強勢崛起，意圖透過積極參與亞洲事務，達到圍堵中國的目的。2010年2月美國國防部發表《國防總檢討報告書》，在這份攸關國家對外總體戰略的報告中，特別提到中國崛起所帶來的安全不確定性。2011年，歐巴馬政府宣布，經過多年在中東重要行動之後，將「集中」或「再平衡」對亞太地區的關注。自稱是美國第一位太平洋總統，在夏威夷出生的歐巴馬誓言「美國是一個太平洋國家，我們會留在這裡」。

2011年在檀香山發表演說的國務卿希拉蕊明確闡述「美國的太平洋世紀」之願景，宣示「愈來愈清楚明顯，世界的戰略與經濟重心將是亞太地區，從印度次大陸延伸到美洲的西海岸」。具體步驟包括：加強與澳大利亞、日本、菲律賓、南韓與泰國的安全同盟關係；擴大與新興國家，例如印度、印尼、新加坡與越南的關係；安排新的駐軍到澳大利亞與新加坡；參加「東亞高峰會議」；加強推動《跨太平洋夥伴協定》（Trans-Pacific Partnership Agreement）。《跨太平洋夥伴協定》是具有里程碑意義的自由貿易協定，是美國自1994年簽訂《北美自由貿易協定》（North America Free Trade Agreement）以來最大規模協議，涵蓋美國及十一個太平洋國家，包括澳大利亞、加拿大、新加坡、汶萊、紐西蘭、智利、墨西哥、日本、馬來西亞、秘魯與越南。依估計，《跨太平洋夥伴協定》的準成員加起來約占世界經濟總量的40%。基本上，《跨太平洋夥伴協定》尋

求結合出口市場准入的雙邊自由貿易協定的問題，以及從勞工權益到環境保護、智慧財產權、政府及外國投資者間的爭端解決機制等議題的通用標準，《跨太平洋夥伴協定》一旦完成簽署可視為美國總統歐巴馬任內重大的政治成就，對於美國在亞洲平衡中國經濟影響力具有重大的意涵。這個協定常常與提議的《區域全面經濟夥伴協定》（Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement，簡稱RCEP）相比較，如果《區域全面經濟夥伴協定》成立，將包括東南亞國協國家以及澳大利亞、印度、日本、南韓、紐西蘭與中國。

在美國歐巴馬政府高調暢言「重返亞洲」以及中國習近平於2012年提出「中國夢」——實現中華民族偉大復興目標的強勢外交作為，兩者相互激盪下，美、中關係近年來摩擦不斷、猜忌日益加深，許多重大懸而未決的議題尚待解決。國際政治的觀察家普遍認為，這兩個超級大國正徘徊在合作與對抗的十字路口。

由美國所主導發起的《跨太平洋夥伴協定》旨在促進亞太貿易及投資自由化，十二個國家經歷逾五年的磋商，最後於2015年10月5日達成初步協議。遺憾的是，2017年川普總統就任後把前任總統所作的努力，一筆勾銷，現在美國已不再談《跨太平洋夥伴協定》。

#### （四）一帶一路

在習近平主席領導之下，中國自2013年起倡議中國新絲路經濟帶及海洋絲路（也被稱「一帶一路」）作為對外經濟發展的總戰略。這個倡議，首次在2015年提出白皮書，強調將帶來大規模的鐵路、公路、港口及其他基礎設施的發展，這些地區通常與歷史悠久的絲路有關，在過去數百年，經由絲路將中國的貨物運送到西方。中國政府打算出資數十億美元進行建設工程，將中國中、西部的城市與哈薩克、俄羅斯及歐洲連結。海洋的基礎建設將由上海開始，經過南海及印度洋，再經蘇伊士運河（Suez Canal）、地中海（the Mediterranean Sea）到亞得里亞海（the Adriatic Sea）。新航線的設施將提高來自印尼、印度、北非、中東及歐洲的連結。有些評論家將絲路的倡議，比喻為第二次大戰後美國所領導的馬歇爾計畫（Marshall Plan）。中國政府已經宣布將提供四百億美元的「新絲路發展基金」支持這些工程。

新絲路的倡議與在中國所主導的亞洲基礎設施投資銀行（Asian Infrastructure and Investment Bank，簡稱AIIB）2014年10月成立，時間上巧合。五十多個國家，包括英國及數個歐洲國家，已經承諾要加入亞洲基礎設施投資銀行，儘管美國對所提議的銀行的設立與營運表示關切擔心。在馬英九主政時，台灣曾遞交加入該銀行的申請書，但是被拒絕。一位中國政府的發言人宣稱，台灣將來可以「可被接受」的名稱重新提出申請。2015年3月，美國宣布將透過亞洲開發銀行（Asia Development Bank）與世界銀行集團（The World Bank Group）在內的機構與亞洲基礎設施投資銀行合作。

中國也帶頭成立一個開發銀行，以支持巴西、俄羅斯、印度、中國及南非等金磚國



家（BRICS Countries）。這個想法，首先由印度於2012年提出，2014年金磚銀行總部在上海開設。這個銀行的資產包括一千億美元的儲備基金（Contingency Reserve Arrangement）作為緊急財政援助的來源，以及五百億美元的「新開發銀行」（New Development Bank）資金。金磚國家銀行的成員開放給聯合國所有會員國加入，但是金磚五國的共同所有權不得低於55%；同時，個別的非金磚國家被禁止擁有金磚銀行7%以上的資產。

2017年，北京又主辦「一帶一路」國際合作高峰論壇與金磚五國領袖高峰會，這一系列的戰略佈局除了展現中國作為一個大國的自信，同時也運用經貿手段建立以中國為主體，與相關各國發展互利共贏的「利益共同體」與共同繁榮的「命運共同體」關係。由於中國經濟持續的繁榮發展攸關習近平作為中國國家領導人維持統治正當性的重要因素，習近平利用國營企業作為國家發展目標效力的開路先鋒。他們透過對外投資或是提供優惠低利貸款，塑造一個對中國有利的經濟環境，中國政治黑手得以從中介入他國內政予取予求。另外是發動不公平的貿易政策，北京以國家資本對關鍵企業提供補貼、對外進行貿易掠奪或收購關鍵技術的企業，再以世界工廠的生產優勢，削價競爭對付西方企業。甚至透過非法的手段，竊取高科技機密、剽竊智慧財產權，對外商進行政治懲罰，確保中資企業取得競爭優勢。

除此之外，習近平毫不掩飾連結「中國夢」與「強國夢」的旺盛企圖心。從中國國防經費逐年成長，加速國防與軍隊現代化的種種作為，可以得到驗證。由於北韓試射飛彈使得朝鮮半島出現緊張的情勢，加上中國除了與日本在東海、也與南海各國發生領土領海爭議，都讓亞太區域的態勢變得緊張複雜。不只如此，中國的軍艦、軍機一再出現在台灣周邊的海域與空域頻繁活動，挑戰美國主導第一島鏈防線的用意非常明顯。這一連串野心勃勃的表現，不只給台灣的國防安全帶來極大的壓力，連帶的，日本、韓國、甚至印度等周邊國家對中國解放軍的動向也不敢鬆懈。

#### （五）紛擾不安的南海爭議

由於中國軍事發展的快速，中國周邊較小的國家歡迎美國介入亞太地區，以抗衡大鄰國所造成的威脅。特別是日本、南韓、越南與菲律賓等極為關注中國日益增長的軍事能力以及在亞太區域投射的軍事能量，會挑戰他們對領土及資源的主張。尤其是在東海與南海，中國透過填海造陸與指定的防空識別區（ADIZ），追求侵略性的領土、領海與領空主張。高度緊張的情勢迫使區域內許多國家尋求與美國建立更密切的關係。

亞太國家有許多共同利益，但是，對於領海、領土的爭端，有些是世界第二次大戰後一直懸而未決，經常造成緊張的情勢。中國與其他五個國家——台灣、越南、馬來西亞、菲律賓與汶萊，都對南海海域部分的島嶼主張為自己的領土。這些南海的島嶼具有重大價值涵義，該地區的天然資源豐富，而其水道對國際航運具有關鍵的重要性。特別是中國能源的進口，包括：石油、液化天然氣與其他石化燃料；中國能源進口的80%是

經由麻六甲海峽，再通過南海。2003年，中國國家主席胡錦濤創造「麻六甲困境」一詞形容中國的戰略脆弱性。

中國一再對外宣稱擁有南海海域90%的主權，所根據的理由就是在地圖上用U字形，即所謂「九段線」標示其主張，幾乎涵蓋整個南海，甚至延伸到印尼。基本上，中國領導人的主張建立在他們所謂的歷史先例。但是，九段線所代表的主張，被認為違反了中國於1996年批准的《聯合國海洋法公約》。《聯合國海洋法公約》根據一個國家的海岸線以及確定的有效控制島嶼，承認對領海及經濟專屬海域的主張。中國不利用《聯合國海洋法公約》所規定的機制，改而堅持用雙邊談判的方式解決紛爭。2002年，中國與東南亞國協（ASEAN）的會員國為了避免在南海的衝突締結一個協議。根據該協議，協議國同意「用和平的方式解決領土與管轄權的爭端，透過友好的協商與談判，而不訴諸武力或武力的威脅」。可惜，至今仍未談出一個有效的行為法則，或眾關係國都接受的協議。

鑒於南海衝突的情勢逐漸升高，2010年7月美國希拉蕊國務卿發表一項聲明，將美國國家利益與維持航行自由、公開進出亞洲的共同海域，以及尊重國際法適用於南海相連結，如此，卻引來中國外交部長的反駁，指希拉蕊國務卿的聲明是一項「實際上對中國的攻擊」，而且警告，美國不可以將南海製造成「國際問題或多邊問題」。雙方都以行動支持自己的立場互不相讓。美國繼續在南海從事軍事與監測的活動，而中國的軍艦則繼續騷擾外國船舶與飛機。自2014年以來，中國在南海淺灘進行侵略性的填海造島工程。這些工程包括飛機、登陸艦等配套設施的建設。從美國在南海議題上展現的強硬立場，顯然這種狀況會一直持續下去，而且要求中國在南海島礁填海造陸的作為與主張必須符合國際法的態度會愈來愈堅定。美國的南海政策日趨強硬與在南海議題上美國介入程度的不斷加深，不僅會影響南海局勢的演變，也會深刻影響中國的周邊環境與亞太地區的國際關係。

#### 四、2017~2019年：讓美國再次偉大vs.偉大復興的中國夢

「讓美國再度偉大」（Make America Great Again）是川普競選美國總統的主要政策，2017年就任總統竭盡所能展現「今後的美國，將有別於過去的美國」的新氣象。許多國際重要媒體與政治觀察家注意到川普政府一改歷任總統對中國採取「建設性交往」為主軸的政策，而將中國視為美國亞太佈局的最大敵手。由於中國經濟實力的壯大與國防武力的提升，已經不再採取韜光養晦的作法，表現在外的反而是擴張的霸權心態與作風、挑戰世界秩序的野心、掠奪世界資源與規避公平貿易的手段，迫使美國選擇不再姑息，以嚴肅的態度面對中國崛起所帶來的威脅。

2017年即將進入尾聲之際，美、中兩強分別提出國家發展與對外關係的治國藍圖，中國共產黨於2017年10月18日至24日在北京召開第十九次全國代表大會，習近平提出一





份內容包山包海的報告，其中特別談到「實現中華民族偉大復興的中國夢」，中國要在世界上取得領導的地位，未來必須完成「兩個百年」的目標——2021年中國共產黨成立一百年，全面完成小康社會；2049年中華人民共和國建國一百年，成為新時代中國特色社會主義現代化強國。簡單來講，就是中國要成為一個國家富強、軍事強大的世界強權，在世界上取得應有的霸權地位。

在習近平主導提出「實現中華民族偉大復興」的美麗願景背後，深藏一股以國家富強、軍事強大、意識形態鬥爭為核心，實現武力強國「中國夢」的強烈野心。北京的如意算盤就是發揮中國政經影響力與塑造中國軍事武力崛起的態勢，達到與美國並駕齊驅的地位，甚至取代美國，成為引領世界的霸權強國。反觀，2017年12月18日美國川普總統發表《國家安全戰略報告》，揭示了美國自1979年與中國建立正式外交關係以來，歷任的美國總統為了「聯中制俄」全球戰略目標的需求，集西方民主國家之力協助中國改善本身的政治體制與經濟環境並融入國際體系，促成中國的和平演變成為國際社會一個負責任、盡義務的大國。顯然，西方各國的期待是落空了，中國推動改革開放近四十年之後，終於成為世界生產工廠，不但經濟變得富裕、綜合國力也明顯提升，和平演變的期待卻始終未曾出現。川普總統注意到中國積極擴張的意圖，無論是軍事對外擴張的行徑或是追求經濟霸權，最終目的就是扭轉美、中建交以來既有的國際經貿秩序與地緣政治板塊。因此，為了捍衛美國的國家利益與核心價值，川普總統在該份《國家安全戰略報告》中提出一個宏觀的戰略方向——強調美國面臨來自全球日益增大的政治、經濟與軍事的競爭，而俄羅斯與中國是最大威脅，不僅侵蝕美國的安全與繁榮，也挑戰美國在世界的獨一霸權地位。相較於過去歷屆總統對中國的報告都是原則性表述，川普總統展現的態度更為直接明確指出中國是「戰略競爭對手」。

除此之外，在該份為新時代所制訂的新國家安全戰略，也將中國視為不公平貿易的競爭敵手，高舉美國經貿利益為優先的保護主義，正面迎戰來自中國的產品傾銷、匯率操縱與政府補貼；調查中國強迫美國企業進行重要技術轉移、盜取美國高科技的關鍵技術、竊取智慧財產權及高價收購高科技公司等違反公平貿易的行為。川普政府為了挽回美國在製造業上的頹勢，全面引導外流到中國的產業回到美國投資，創造更多工作機會，提升美國人民的所得，回復全球經濟火車頭的地位。此外，為了因應中國積極推動「一帶一路」的國際經貿戰略，及在南海島礁興建軍事化的前哨基地，美國政府積極在亞洲進行軍力重新部署，而且提出「印太戰略」（Indo-Pacific Strategy），結合日本、韓國、印度、澳洲與其他亞太盟邦之力，建立一個自由與開放的印太區域。由此可見，「印太戰略」已成為川普政府增進對亞太與印度洋地區影響力重要的策略，也是用來制衡中國透過「一帶一路」的戰略佈局自太平洋擴張勢力到印度洋的實力表現。

2018年是美國與中國關係的關鍵年。從1月份川普總統簽署《台灣旅行法》開始，不但為台美雙方官員互訪解禁，也不管中國反彈，碰觸被認為是中美關係的「一個中國政

策」敏感禁區。2月份，在習近平主導下完成修憲將中國國家主席與副主席「連任不超過兩任」的規定刪除，被視為徹底宣布不接受西方的民主思想，並宣告美國長期以來對中國交往政策的失敗；3月份美國對中國開出貿易戰的第一槍，為了懲罰中國盜竊美國技術與智慧財產權，華盛頓對總值六百億美元的中國商品課徵關稅；隨後，美國商務部宣布禁止美國企業向中國電信設備製造商「中興通訊」銷售關鍵零件；6月份美中雙方宣布將向對方價值五百億美元商品加徵25%關稅，這項以牙還牙的手段凸顯雙邊貿易針鋒相對摩擦的愈加惡化，最後，美中貿易戰終於爆發。10月4日美國副總統彭斯（Mike Pence）受邀在華府哈德遜研究所（Hudson Institute）發表演說，再度強調美國行之多年與中國擴大交往政策的失敗；隨後，彭斯副總統展開亞洲之旅，藉由出席亞太經合會（APEC）、東南亞國協高峰會與東亞高峰會的機會，爭取盟邦支持美國的印太戰略。2018年的最後一天，川普總統簽署《亞洲再保證倡議法》，明訂美國在印太區域的長期戰略願景，凸顯美國藉由印太戰略抗衡中國的立場，已成為美國跨黨派的共識。

冰凍三尺，非一日之寒。美國長期以來對中國累積的不滿情緒，集中於2018年爆發，對中國啟動貿易戰的原由，雖然可解釋為全面防堵中國崛起對美國在經濟、安全、軍事與科技領導霸權的挑戰，但是也凸顯面對快速崛起的中國勢必衝擊美國主導的國際秩序。美國終於學會「不再相信北京的話」，而是採取重點觀察北京的行動，作為美國對中國政策的運作準則。如此一來，將對未來美中雙邊關係的進展增添更多的變數。雙方一直未解決的貿易戰將會是一個持久戰，對變動中的國際秩序將有多方面的影響。

#### 第四節 台灣的利益與角色

在中國使用各種策略手段要孤立台灣、併吞台灣的威脅之下，加上國際情勢的變化動盪、美中對抗愈來愈劇烈，台灣在國際社會要扮演何種角色？台灣如何才能維護國家的主權、獨立自主，以及民主自由人權的體制與生活方式？生存在二十一世紀的台灣人是不是自甘認命，願意聽人擺佈，繼續充當國際權力政治的皮球，讓人踢來踢去？這就是今日台灣人所面臨的中心課題及危機，更是這一代台灣人及其後代子子孫孫存亡禍福的關鍵。

如上所述，從烏克蘭的動亂與俄羅斯併吞克里米亞的案例中，彷彿可以看出與台灣所處的國際環境與內政結構有相當類似的影子。從近百年台灣被殖民的歷史來看，統治台灣的殖民者、外來政權來來去去，台灣始終是國際列強勢力競逐的場所，誰有力量，誰有機會，就可以占領台灣作為殖民地。國際政治講究實力原則，台灣人民就像是一群無主的羔羊，任人驅趕，趕東趕西，趕南趕北，同時，也任人欲割就割，欲殺就殺，絲毫不能自主，從未真正享有自己治理自己的權利。台灣長期受到「外來政權」的戒嚴威權、分化統治之下，內部存在著國家認同的混淆與分歧，台灣是不是一個國家的爭論，至今仍然持續不斷，不僅阻礙台灣國家意識的凝聚，更影響台灣命運共同體的形成鞏固。



代罪的羔羊實在確是過去台灣人民的寫照，刀俎上的魚肉也曾是台灣人向來的共同命運。過去四分之三世紀以來，勇敢的台灣人抗拒這樣的命運，也為了扭轉自己的命運與開拓未來子子孫孫的發展路徑，下定決心要創造一個更美好的應許之地。台灣面對當前嚴重的內政挑戰與複雜美中勢力相對峙的雙重壓力，如何從烏克蘭與克里米亞的慘痛經驗中吸取教訓，找出一條有尊嚴、有安全的生存之道，凸顯台灣在促進區域和平穩定與全球民主繁榮發展的共同利益所能扮演、盡力貢獻的角色，這是今日台灣兩千三百萬人無可迴避的歷史重任。

親美或親中？親美也親中？或者與美中都保持等距離？這是台灣當前面臨的重要選擇。在理想的國際社會，我們當然要「人人好」，與其他國家保持友好或中立的關係。但情勢比人強，今日我們台灣不得不選邊站。我們要運用智慧與勇氣，認清敵友，向台灣國家正常化的大目標邁進。我們當然應與美、歐、日等民主先進國家所組成的民主社群結盟，集體防衛，共同合力對抗來自中國的武力併吞、外交封鎖、經濟利誘與文化滲透的統戰威脅。

### 一、台灣與國際經貿體系的接軌

對外貿易是台灣在國際社會賴以生存的命脈。許忠信教授在《ECFA東西向貿易對台灣之衝擊》著作中提出「南北向貿易對台灣遠優於東西向貿易」的結論。根據台灣經濟發展的歷史，他發現在東寧王國時期或是1960至1989年期間，台灣藉南北向貿易與日本、歐美等國家進行通商，帶動台灣經濟起飛，薪資與所得快速提升。這一段台灣經濟發展的輝煌歷史，都是仰賴南北向貿易與世界接軌的結果。反觀，台灣一旦轉換成為東西向貿易的結果，往往是陷入經濟收入被拉低、生活困苦的窘境，無論是清帝國時期台灣人民普遍貧窮、羅漢腳滿滿是；或是1989年之後，台海兩岸東西向貿易的數量逐年攀高，台灣經濟不升反降，經濟榮景逐年衰退，就是明確的案例。

在此應該補充說明，台灣長期受到中國的外交打壓，既無法加入國際貨幣基金（IMF）及世界智慧財產權組織（WIPO）等聯合國及其體系內的多邊經貿組織，也不能與世界貿易組織內其他會員國簽訂自由貿易區等協定。面對不利的國際困境，過去的馬氏政府採取經貿文教全面向中國傾斜的政策，強力推動與中國簽訂海峽兩岸有關經濟合作架構、服務業貿易以及商品貿易等協議，其理由是要避免台灣因無法與他國簽訂自由貿易協定而被邊緣化的風險；同時，也要確保台灣出口商品能在無關稅障礙下輸往中國市場，甚至假道中國而轉進東南亞各國。馬氏政府一廂情願的想法，漠視中國對台灣非理性的打壓排斥與反對，是台灣真正未能加入自由貿易區或與其他國家簽訂自由貿易協定的最大原因。中國是台灣的敵國，我們必須考量台海兩岸雙邊關係的特殊性，台灣對中國市場過度依賴，一旦失去經濟的主體性，勢必給台灣的國安帶來無法彌補的傷害。更不用說，從許忠信教授的觀點來看，將中國視為促進台灣經濟的萬靈丹，這種東西向的貿易型態本質上就無法促進台灣經濟的活絡，與中國簽訂《海峽兩岸經濟合作架構協



議》等經貿協定，根本無法促使兩岸關係的正常化，甚至會讓台灣在國際經貿體系被邊緣化，對台灣經濟的長期發展是有害無益。

中國是世界經貿體系中的一環，台灣要在經濟發展與國家安全當中找到一個平衡點，就是積極與國際經貿體系接軌，在世界貿易組織體系內與中國建立正常化的經貿關係。不過，與中國建立經貿關係的正常化之前，我們不得不承認台灣傑出的代工產業，在過去二、三十年來，始終以卓越的生產效能在全球產品的供應鏈上占有重要的地位，然而，這一切的成果卻是建立在利用中國廉價生產成本基礎上的「三角貿易」——也就是由台灣接單、中國生產與出口到美國等主要市場。這種利用中國市場的出口型態，不但導致國內工作機會流失、薪資凍漲與影響台灣年輕人的出路發展，同時也使台灣陷入對中國依賴愈來愈深的困境。2018年年中美國川普總統對中國發動貿易戰，以提高關稅逼迫北京讓步，進入2019年之後，美中貿易戰全面擴大，一路從關稅戰升級到貨幣戰、資訊科技戰，美中激化的貿易摩擦使得全球經貿局勢短期內看不到和緩的跡象，而在兩強相鬥下的台灣與眾多台商在中國的代工出口產業也無法倖免於難。

危機就是轉機！台灣必須儘速調整目前過度依賴中國代工，創造出口競爭力的生產模式，應該是最值得優先思考的課題。由於經濟全球化的浪潮帶動全球跨區域與國際的貨物、人員、資金的流動與規模，達到前所未有的境界。2001年以美國為首的西方強權支持中國以「發展中國家」的身分加入世界經貿體系，成為全球市場的受益者，而且正從「世界工廠」朝向創新的高科技產業邁進，意圖在高階頂端的市場與歐美競爭。如今，隨著美中貿易摩擦的不斷激化，掀起全球供應鏈的轉變，同時，為了避免受到美中貿易戰火所波及，尋找下一個安全的投資標的進行生產基地的跨國遷移，已經成為許多跨國企業的首選，而這正是台灣擺脫對中國經濟依賴的契機。我們需要善用機會借力使力迎合川普的政策，推動與日本的技術連結並向東前進美國，重新連上美日的經濟軌道，一方面帶動技術水準與產業競爭力的提升，另一方面，再利用美、日的途徑，落實新南向政策，達到分散市場風險、推動經貿多元化的目的。在此要再次強調，新南向政策是蔡英文政府經濟發展的主要目標，推動我國與東南亞、南亞國家的外交與經濟交流，積極爭取加入區域經濟整合，尤其加入有意義的區域自由化機制，對振興台灣經濟帶動技術水準與產業競爭力的提升有非常重大的幫助。原本的《跨太平洋夥伴協定》，因為美國的退出一度胎死腹中。所幸，以日本為首的其餘十一個國家並未因此而放棄，他們在沒有美國加入的情況下，合力排除萬難，決議通過《跨太平洋夥伴全面進步協定》（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership，簡稱CPTPP）。一旦《跨太平洋夥伴全面進步協定》出線，對台灣而言絕對是利大於弊，這不但代表亞太經貿朝向自由化發展露出一片光明的願景，同時也因為《跨太平洋夥伴全面進步協定》對所有亞太經濟合作會議經濟體及個別領域開放，台灣完全符合加入的條件。此刻正是相關的國家積極串連與結盟，加速區域經濟整合、建立世界新經濟秩序的時候。尤其是領導國日本與台灣的关系密切友好，我們必須積極爭取加入《跨太平洋夥



伴全面進步協定》，其重要性不遜於台灣在2002年成為「世界貿易組織」的會員國。

## 二、台海區域的和平與穩定

維持和平是當前國際社會普遍的共識。台海區域的和平與穩定，不但深深影響台灣，美國及亞太各國也無法置身事外。面對來自海峽對岸虎視眈眈要併吞台灣的中國，維護國家的安全是蔡英文政府施政的中心課題，不但需要建立堅實的自我防衛力量，也要具備不畏戰也不懼戰的堅定意志，這是台灣人民維持台海區域和平與穩定的重要基礎。

中國經濟崛起之後，一心一意追求富國強軍的「中國夢」，不再掩飾挑戰當前國際秩序的野心。中國領導人信心滿滿要建立一個與西方國家普世價值相抗衡的世界，對內力推「中國製造2025」政策，意圖建立一個傲視全球的強大技術產業，成為高科技發展的領先者與規格制訂者；對外則透過「一帶一路」戰略擴張勢力版圖，創辦「亞洲基礎設施投資銀行」，想要建立以中國為主體、與周圍鄰國形成互利共生的生命共同體。

美國在《國家安全戰略報告》將中國視為戰略競爭對手，而為了對抗中國「一帶一路」國際戰略的部署，乃提出「印太戰略」，結合日本、韓國、印度、澳洲與其他亞太盟邦之力，共同護衛太平洋與印度洋的航行自由與穩定。從地緣戰略的角度來看，台灣位於西太平洋與印度洋各國海上交通的重要樞紐，對周邊海域國家航運往來有極大的影響力。美國的《台灣關係法》與《台灣旅行法》都將台灣海峽兩岸的和平與西太平洋區域的穩定劃上等號，台灣海峽一旦成為中國的內海，不僅威脅菲律賓的安全，控制日本的海上生命線，也代表美國勢力範圍的退卻。台灣過去是第一島鏈圍堵共產勢力向太平洋擴張的中心，如今隨著強勢擴張的中國「一帶一路」的戰略佈局成形，台灣關鍵的戰略要地，必須納入美國「印太戰略」之中，成為制衡中國勢力自太平洋擴張到印度洋不可或缺的一環。

台灣最大的安全威脅來自中國，我們不能因為中國崛起的態勢而失去信心，更不能受到中國無理的侵門踏戶而屈服。我們要捍衛自己國家的安全，政府與人民必須同心協力，落實國防自主，強化足夠的自我防衛力量，才是國家安全與人民性命財產最大的保障。台灣特殊的外交處境，過去對外進行軍事裝備採購往往是難上加難。蔡英文政府兩年來力推「國防自主」政策，一方面在確保我國軍購出現困難時仍能保持戰力，另一方面則希望透過「國艦國造」、「國機國造」等途徑，建立軍事工業的能量以及帶動國內產業技術的升級。

值得我們關注的是美國總統簽署《國防授權法》確立台灣與美國軍事交流的制度化與法制化，尤其是2017年12月間川普總統簽署《2018國防授權法》確立台美間軍艦互訪、聯合軍演與加強軍購的明文規定。隨後，2018年美國再通過《2019國防授權法案》，要求美國政府協助強化台灣的軍力，也鼓勵雙邊軍事高層的交流。2018年最後一天川普總統更簽署《亞洲再保證倡議法》，不單是明訂美國在印太區域的長期戰略願

景，也針對印太區域提出全方位的政策規劃準則。尤其是在美國的核心信念部分，列出印太區域所面臨的挑戰，其中第一項指明中國在南海違反國際法造陸進行軍事化的不法行為與各種侵略性的經濟活動，其嚴重程度不低於北韓的核武問題或是伊斯蘭國（ISIS）等其他國際恐怖組織的威脅。2019年6月1日美國國防部公布《印度—太平洋戰略報告》（Indo-Pacific Strategy Report），在該份報告中美國肯定台灣對積極維護自由開放的國際秩序所做的貢獻，是美國在印太地區可靠的夥伴，也強調在中國持續對台灣施壓的同時，美國與台灣建立夥伴關係非常重要，美國將持續確保台灣維持足夠的自我防衛能力。由此可知，美國國會友人長期對台灣的支持，不僅協助雙邊關係的改善，而且台灣也獲得與美國軍事交流合作的機會，表達軍購的迫切需求，深化台灣與美國在國防安全上的連結，以維持台海雙邊軍力的平衡。

此外，在傳統軍事作戰之外的領域，則在國防部下成立資通電軍指揮部，負責建立國軍在資訊、通信、電子及資訊安全專業人力的能量，強化國家關鍵資通訊基礎設施的防護，提升整體網路戰力，鞏固國家資訊安全。

維持國家的尊嚴、維持國家主權的獨立、維持台灣海峽和平的現狀，是蔡英文總統最重要的責任。政府固然有責任保護國人的生命財產與安全，但是人民也有責任，作為國家發展的堅實後盾。

面對中國對外擴張的威脅，不只是台灣要面對的問題，也是亞太區域各國或國際社會無法迴避的問題。因應中國的蠻橫作為，台灣應該展現更積極的態度與作為，積極強化自身實力，對抗中國武力併吞、經濟侵蝕與文化滲透的威脅；同時，也要尋求國際社會認同民主自由與人權保護等正義力量的支持，在「印太戰略」下與日本、印度、澳洲等民主國家合力串連，成為箝制中國「一帶一路」政經戰略，在護衛太平洋與印度洋自由開放秩序，扮演一個不可取代的要角。

### 三、確保台灣民主自由人權的永續發展

台灣推動自由化與民主化經歷崎嶇坎坷的過程。自1987年中國國民黨政府宣布解除長達三十八年的威權戒嚴統治，台灣才開始朝向政治民主化與本土化的發展。1991年起台灣推動國會全面改選，1996年首度民選總統，再透過2000年、2008年與2016年三次政黨和平輪替，逐漸鞏固台灣得來不易的民主體制。民主可以帶來和平，也可以創造良好的國家治理，促進經濟的發展與生活水準的提升。台灣作為一個新興民主國家，台灣人民透過有效自決決定自己將來與民主轉型的過程，被視為人類歷史全球民主發展的重大成就。有不少人曾樂觀以為台灣從此走上民主化的道路，台灣人民享有民主與自由的生活方式，再也不會改變。事實上，民主化具有動態發展的特質，台灣是一個內部有不同派別與利益團體的民主社會，外部又有中國持續併吞統戰的壓力，台灣的民主自由既然有漲潮的時候，當然也會有退潮的時候。



台灣的民主深化出現逆流，首見在馬英九八年執政期間，中國國民黨黨國體制威權的陰影重現，使台灣社會的民主化、自由化與人權保障出現停滯甚至倒退的現象。擅長媒體包裝的馬英九上台之後，挾著全面執政的優勢，違背選前的政治承諾，一面倒，倒向中國，造成台灣經濟愈來愈壞、外交休克、國家主權逐漸消失、社會公平正義淪喪前所未見。尤其在馬氏連任之後變本加厲，為了追求個人歷史定位，透過黑箱作業反民主、反自由、反人權的決策模式，積極推動與中國政經、文化、社會與教育體制全面接軌，侵蝕台灣人民決定自己將來的權利，使台灣的民主深化出現逆流。馬氏政府的倒行逆施，對台灣民主化與自由化的發展造成阻礙威脅。好佳哉，2014年以青年學子為主體發動「三一八太陽花運動」，台灣人民的憤怒與反彈掀起一股開創新政治、終結舊政治的浪潮，有效遏阻了台灣繼續向中國傾斜。

台灣民主發展的第二次退化，來自於2018年11月24日九合一選舉。選舉有輸有贏，這是民主國家政黨政治發展的常態，民主進步黨的敗選反映了小英政府執政團隊的施政績效與大多數民意出現落差，人民不滿的情緒以選票表達。但是，眾多國際媒體與政治評論人對選舉結果的評論，也不忘提到這次台灣大選的真正勝利者是躲在中國國民黨背後進行選舉操盤的中國黑手，他們成功扶植台灣親中的政黨與政治人物。隔（2019）年1月8日，來自美英法加澳等國共四十四位的學者專家，聯名發表「致台灣人公開信」，呼籲台灣人民在此關鍵時刻要保持團結，共同對抗專制中國的威脅，捍衛台灣得來不易的民主與自由。外國學者專家對台灣選舉受到中國干預的指控，將矛頭指向紅色中國勢力的滲透與政治操作，改變選民的投票取向。觀察2018年的九合一大選，顯見中國對台灣的威脅已經升級，從過去的軍事威嚇、政治打壓、經濟掏空、文化滲透蔓延擴大到干預選舉、侵蝕民主。中國利用台灣自由民主開放的環境，毫無忌諱在台進行組織滲透及統戰宣傳，利用長期潛伏在社會各個角落的「中國白蟻」與中國代理人發動蛀蝕台灣民主基業的攻勢。他們除了以言論自由、新聞自由為名，製造不實的謠言，利用網路時代社交軟體即時傳遞資訊的特性，煽動與控制社會輿論，扭曲公共議題的理性討論。同時，紅色中國支持的台灣媒體更配合進行政治操作，散播無法查證的假新聞，同步照抄中國官媒的宣傳樣版文章，製造台灣社會更多的矛盾、對立與衝突。利用台灣民主體制來顛覆民主的手段，在可預見的未來，這種操作模式不會消失，只會愈來愈嚴重。

民主、自由與基本人權是人類文明社會的核心價值，也是確保每一個人的人格尊嚴，建立公義的社會及國家穩定發展的基礎。面對台灣民主深化的威脅，執政黨亡羊補牢建構台灣民主防護網，立法院於2019年陸續完成「國安五法」增修，包括：5月7日三讀通過《刑法》修正案將中國、香港、澳門與境外敵對勢力納入外患罪犯範圍內；《國家機密保護法》修正，涉密離退職人員出境管制年限延長至六年，洩密者最重判處十五年徒刑；5月31日三讀通過《兩岸人民關係條例》第5-3條修正，其內容是兩岸簽署政治性協議需經國會雙審議與全國公投；6月19日三讀通過的《國家安全法》修正內容將網路納入國安範疇，提高「為敵發展組織罪」刑責，軍公教人員淪為共諜則追回退休俸；以



及7月3日修改《兩岸人民關係條例》，明訂曾任國防、外交、大陸事務或國安機關之政務副首長、少將以上人員或情報機關首長，終身不得參與中國黨政軍或具政治性機關團體舉辦的慶典或活動，而做出「妨害國家尊嚴」行為，違者最重將可剝奪其月退俸。上述「國安五法」目的在強化對外部敵對勢力侵擾的防護機制，雖然展現蔡英文總統推動「民主防護網」的決心，但是仍然不足以因應中國紅色勢力大張旗鼓滲入台灣媒體，透過置人性行銷塑造中國正面形象的同時，也藉機扭曲對公共事件的報導，破壞台灣民主社會的團結、降低蔡政府的聲望民主，進而打擊台灣人民對民主體制的基本信任。面對中國因素對台灣的步步進逼，2019年6月23日在野黨「時代力量」在台北舉行一場反「紅色媒體」的示威遊行，上萬名參與活動者所抗議的對象就是處處聽命於中國國台辦指示的集團。隨後，7月16日英國《金融時報》（*Financial Times*）則引述匿名記者指稱台灣的旺旺中時媒體集團旗下的《中天新聞台》與《中國時報》，接受中國國台辦指示處理新聞的報導，給台灣帶來進一步的警示。為了防堵上述民主漏洞，「台灣基進黨」參考1938年美國為了遏止納粹德國在美國的影響，要求境外勢力資訊登記透明化以利有效管理的經驗，提出《外國代理人登記法》草案，針對民主國家的民主體制進行滲透的外國勢力及其代理人所進行的政治宣傳，試圖影響政策形成或文化交流等行為，讓立法行政等國家決策與通訊傳播可以公開透明，以保障人民的知情權。蔡英文總統在她的「臉書」上回應，宣布在9月立法院開議時著手進行「中共代理人」的修法，嚴格規範人民、法人、團體或機關為中共進行危害國安的政治宣傳、發表聲明或參加中共所舉辦的會議。

民主與人權是台灣的核心價值，對內鞏固台灣人民對民主政治的認同，對外則在國際社會凸顯台灣與中國的區別。如同2019年7月12日蔡英文總統在美國哥倫比亞大學發表表演說時強調「（台灣）我們的故事是堅毅不撓的故事，是力抗萬難、堅守民主的故事。我們的故事再訴說，為什麼核心價值如此的重要。台海兩岸在文化及政治上的歧異日趨擴大。台灣選擇言論自由、人權及法治的每一天，都讓我們與獨裁政權漸行漸遠。我們的故事，乃至我們的存在，是喚醒世界的警鐘，讓大家醒悟過來，民主是人類最珍貴的資產，我們必須不惜代價地捍衛守護。」在普世人權為核心理念的時代，台灣選擇走民主、自由、人權與和平的道路，這是順應世界發展的潮流，也是守護台灣抵抗中國霸權威脅的利器。

民主自由人權是普世價值，不但是台灣人之寶，更是全人類之寶。假使中國的領導菁英能夠讓十四億的中國人民分享人類無價之寶，該是多麼好，中國人民該會多麼幸福。偉大中國夢的實現不但需要「船堅炮利」——強大的科技經濟與軍事力量——其廣大優秀的人民更需要分享現代人類文明國家社會的普世價值。但願一個民主自由人權的台灣國在世界的永續存在發展，將帶給特別鄰居中國人無限的希望！也帶給全人類無限的希望與信心！◆