



# 台海兩岸安全關係

●林正義／中央研究院歐美研究所研究員

台海兩岸在過去二十五（1997-2022）年的關係有緊張、緩和、密使、領導人高峰會、冷和到危機再現，不是單純領導人的因素，更與國際權力結構密切相關。從台灣的角度來看，不同政黨的總統對兩岸關係有不同的意象（主觀的意、客觀的象），中國國民黨（以下簡稱國民黨）執政看似兩岸關係緩和，但主體性與防衛能力卻降低，民主進步黨（以下簡稱民進黨）執政時期強調主體性、國防提升，但兩岸關係卻陷入緊張。

## 壹、總統的理念

冷戰時代，國際體系結構加上蔣介石總統個性，台灣與中國大陸是爭鬥代表「一個中國」的生存關係。兩岸同屬「一個中國」卻多次發生如1950年代及1962年台海危機。蔣介石想要反攻大陸以武力解決，如同中國領導人不放棄以武力解決「台灣問題」。冷戰結束前後，李登輝總統的兩岸關係高低起伏，有密使、有飛彈危機，也有辜振甫與汪道涵的兩會協商及協議的簽署。

李登輝經歷台海危機、台灣外交困境、美國柯林頓總統的「三不政策」（不支持台灣獨立、不支持「兩個中國」或「一中一台」、不支持台灣加入以國家為資格的國際組織），對於台海兩岸關係定位思考也出現調整，從早期的「一個中國、各自表述」、「以一個中國為指向的階段性兩個中國政策」、「一個分治的中國」、「一國兩府」，到1999年「特殊的國與國關係」或「一族兩國」的提出。

陳水扁總統創造第一次台灣政黨輪替的歷史，在2000年就職演講宣示「秉持民主對等的原則，在既有的基礎之上，以善意營造合作的條件，共同來處理未來『一個中國』的問題」。他也進一步闡述只要中國無意對台動武，「保證在任期之內，不會宣布獨立，不會更改國號，不會推動兩國論入憲，不會推動改變現狀的統獨公投，也沒有廢除國統綱領與國統會的問題」。

若要怪兩岸關係出現良機卻沒有進展，北京要付出大部分的責任。中國對陳水扁「統合論」沒有接續具體善意回應，加上兩岸邦交爭奪，陳總統在2002年提出「一邊一國」，但在2004年連任就職演講提到「未來中華民國與中華人民共和國或者台灣與中國之間，將發展任何形式的關係，只要兩千三百萬台灣人民同意，我們都不排除」。這說

明兩岸未來關係可以是開放式的結局，而非只有「台灣獨立」一途。繼任的馬英九總統身分、認同清楚，自認為處理兩岸關係的專家。他在總統就職演說指出「兩岸人民同屬中華民族」，宣示「一中各表」（一個中國、各自表述）、「九二共識」、「三不」（不統、不獨、不武），執行「一國兩區」、「互不否認治權」、「互不承認主權」及兩岸是「特殊關係，而非國與國關係」的兩岸政策。兩岸當局在「九二共識」認知趨同之下，簽署二十三項協議，卻因《海峽兩岸服務貿易協議》引起2014年台灣的「太陽花學運」。2015年11月，中國領導人習近平同意與馬英九在新加坡舉行高峰會，此一高峰會政治效應短暫、有如曇花一現。

李登輝的「特殊的國與國關係」與陳水扁的「一邊一國」宣示，均是挑戰「一個中國」原則，並陳述台海的現狀，反映台灣要掙脫「一個中國」框架。李總統傾向以「兩個中國」（中華民國對應中華人民共和國），陳總統則在經歷「兩個中國」階段後，滑向「一中一台」的主張。2016年民進黨重返執政，蔡英文總統在2016年、2020年就職演講，宣示在兩岸關係既有的事實與政治基礎上，持續推動兩岸關係和平穩定發展，持續遵循「中華民國憲法、兩岸人民關係條例及其他相關法律，處理兩岸事務」，沒有在兩岸法律關係定位上，出現重大的轉折。

李登輝在身份、認同上，提倡台灣「生命共同體」、「命運共同體」、「新台灣人」。陳水扁總統除了「新中間路線」之外，也提倡「新國民意識」及「台灣站起來」及「民主過程打造共同命運新鑰匙」。若說李登輝總統時代是「中華民國在台灣」，2000年之後，「中華民國就是台灣」、「台灣就是中華民國」。蔡英文總統則將「中華民國（台灣）」更加有機化結合。陳水扁總統相信「公民投票」直接民主，由2002年宣示到一年之後《公民投票法》的立法，再到2004年首次的全國性公投，遭到美國、中國及台灣內部國民黨的抵制。國民黨對陳水扁推動公投，雖抵制卻也提出對等的議案，如2008年先有「反貪腐」對抗「討黨產」，再有「返聯公投」（「推動我國以務實、有彈性的策略重返聯合國及加入其它國際組織全國性公民投票案」）對抗「入聯公投」（「以台灣名義加入聯合國全國性公民投票案」）。馬英九八年執政沒有舉行過公投，蔡英文政府經由2017年12月修正降低連署門檻通過門檻、廢除行政院「公民投票審議委員會」、公投年齡由二十歲降為十八歲等，大幅鬆綁「鳥籠公投」的限制；2019年6月修正規定，「公民投票日定於8月第4個星期六，自中華民國110年起，每兩年舉行一次」，使公投與大選脫鉤，引起支持、倡議者的不滿。但《公民投票法》仍保留「緊急條款」及不一定受每兩年舉行一次的限制，亦即第16條規定的「當國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞，總統得經行政院院會之決議，就攸關國家安全事項，交付公民投票」。

習近平主政初期沒有兩岸關係的困擾，可以全力在東海改變日本長期控管釣魚台的局面，在南沙群島大肆興建「填海造陸」的工程。2016年起在台灣政黨輪替之後，習近

平使用更多的強硬手段，封殺台灣的外交空間，讓台灣接連失掉8個邦交國，逼迫跨國公司更改台灣的國家屬性歸類，收回「中華台北」在「世界衛生大會」（WHA）觀察員的資格，取消「國際民航組織」（ICAO）邀請台灣的參與。北京片面取消兩岸兩會制度性協商，雖沒有片面廢止兩岸協議，但停開協議之下的定期會議，將聯絡的機制幾乎靠傳真機訊息的傳遞。2016年8月底，中國國台辦對台灣泛藍陣營執政的八個縣市長，發出赴中國大陸會商的邀請，在農產品採購、觀光旅遊、綠色與高科技產業文化創意等，安排特定合作的「差別化待遇」，十足分化台灣內部。中國在兩岸人民交流部分，早在新冠肺炎之前，就停止赴台觀光旅遊、嚴格限制大陸學生赴台。這些不是中美貿易戰或科技戰所造成，卻是習近平對台政策的重要面向。2018年1月，習近平對台灣單向宣布三十一項「惠台」措施，實則是在中美貿易戰之下，尋求台灣協助的「利中」思考。

## 貳、國際關係變化

李登輝總統雖經歷冷戰的結束，但沒有經歷中國的崛起，仍有與中國大陸「平等對話」的條件。陳水扁總統見證中國開始崛起的階段，以2003年7月世界銀行的《世界發展指標資料庫》（World Development Indicator Database）為例，美國的GDP是10.4兆美金，是中國1.2兆的8.7倍。中國仍落後在日本、德國、英國、法國之後。2006年中國GDP超過英國、法國，仍在日本、德國之後。馬英九任內見證中國的快速成為崛起強權，挑戰自我克制的美國歐巴馬政府。2010年中國GDP超過日本，2012年美國GDP為15.6兆美金，是中國8.2兆的1.9倍。習近平時代的開啟之初有兩個幸運，有每年刪減國防預算的歐巴馬政府，幾乎默認中國在南海、東海的現狀改變，另一方面有馬英九政府「外交休兵」與國防預算占比GDP的下降。不論中國是否崛起，中國不同的領導人對台政策思路仍有差異，胡錦濤雖在2005年通過《反分裂國家法》，但對台海兩岸的協商、溝通管道仍部分存在，不似習近平封鎖協商與對話管道。

2005年2月，美日安全諮商會議表明在亞太地區的「共同戰略目標」之一是「鼓勵台海兩岸透過對話，和平解決歧見」，到了2011年6月21日的美日「共同戰略目標」提到「在歡迎兩岸關係進展的同時，鼓勵透過對話和平解決兩岸問題」。然而，歐巴馬政府顯然對民進黨有較大的不信任。2011年9月蔡英文黨主席訪問美國時，所受到的待遇明顯看出歐巴馬政府的偏見。2012年台灣總統大選，歐巴馬政府選邊站，並沒有維持中立的做法，北京也樂見馬英九可以連任。2015年蔡英文再度訪美時，日本官方的《日本時報》社論，建議美國作為民主的支持者，不要干預台灣的選舉，呼籲「美國官員應該拋開民進黨執政一定會使兩岸關係緊張的想法，在蔡英文訪美時，要傾聽她對兩岸政策的說法。台灣民眾絕不想看到兩岸發生衝突。蔡英文有責任提出一項政策，既能建立兩岸穩定及互利的關係，又能堅定維護該島的自主」。<sup>1</sup>

歐巴馬政府對於台海兩岸的發展，有下列的推估：一、即使台灣持續民主改革，在



兩岸關係發展上，時間可能站在不利於台灣的一面。二、中、美國力的消長，對台灣的影響有不利的趨勢；美國依照《台灣關係法》對台灣大型尖端武器載台的軍售更加困難；美國在台海危機期間，因軍事干預的風險增大，必須預防危機的出現或惡化，同時制止台灣對中國的政治挑釁、中國對台灣的軍事霸凌。三、歐巴馬政府在「亞太再平衡」戰略之下，持續刪減國防預算，期待台灣增加自己的國防預算，在美國沒有馳援之下，提升自衛與獨力支撐的能力。四、美國期待台灣在維持不被中國統治或軍事基地不為中國使用的前提下，在政治上儘最大可能克制自主獨立的訴求，不要激怒中國領導人。

小布希與歐巴馬政府尋求與中國建立全面、建設性關係，與中國開拓諸多對話管道，每年進行雙首長「戰略與經濟對話」，相信中國可以經由富強、多元化，走上自由化，融入以規則為基礎的國際秩序。美國政府對陳水扁政府有諸多的不信任與批評。表面上，美國要扮演兩岸之間公正的斡旋者，卻發表下列立場：一、基於台海現狀可能遭受台海兩岸任何一方挑戰，美國政府官員將加強對台海現狀詮釋權的掌握。二、小布希、歐巴馬政府不重複柯林頓政府有關兩岸協議需有「台灣人民同意」的保證，並指出台海兩岸重大歧見需要和平解決，而且「應該由兩岸人民自行解決」（*should be resolved by the people on both sides of the Strait themselves*）。三、美國內部有愈來愈多的學者專家意見，認為為了穩定中美關係，有「放棄台灣」的討論，也有台海兩岸關係格局已定，台灣已無法脫離中國宰制的論調。這種看法一直到川普（Donald Trump）政府上台，才有重大的調整，而北京的「戰狼外交」、「平視美國」的論調，更助長美國內部對中國的防範。

美國對台海兩岸關係持續緩和，採取樂見、歡迎的立場，但對兩岸可能會緊張，則希望能夠避免。無論兩岸關係如何發展，美國必須在對台軍售項目上謹守「防衛性質」，以反映《台灣關係法》仍然運作。美國希望國民黨在其執政期間提升國防預算，兩岸軍事退休將領交流要謹慎，關切中國在台灣內部的共諜案。歐巴馬政府針對台海兩岸關係的協商、甚至是2015年11月馬英九與習近平新加坡高峰會，希望能有直接、迅速獲得全面的簡報，不要有讓美方意外的發展。美台在2016年都有總統的更迭，中國領導人雖持續是習近平，但他面對的卻不再是如既往馴服的台灣與美國總統。川普總統在2020年完成與中國簽署第一階段貿易協定之後，加上中國處理新冠疫情遭受質疑，美中關係發展逆轉，將中國人民與中國共產黨、總書記習近平加以區隔，對台灣採取一連串密集的親善作法，引起中國戰機頻頻跨越台灣西南「防空識別區」甚至是海峽中線。拜登（Joseph Biden）政府雖延續川普對中國的強硬路線，但爭取與中國的對話與協商。

中國對台灣使用武力威脅可能性是存在的，過去只提到有民進黨挑釁的前提之下。但是，北京領導人逐漸將台灣與美國綁在一起，創造專有名詞卻不見得有創意的指控用語，如台灣「倚美謀獨」、美國「以台制華」，多講一次就越相信，終成「自我實現的

預言」。中國成為美國認定的破壞台海現狀的一方，不再是主政的台灣民進黨政府。2022年8月，中國在台灣周邊的實彈軍事演習，讓拜登了解到台海危機的起火點，也可能來自於美國內部。拜登政府一開始就不支持眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）訪台。拜登一方面指責中國過度反應，在台灣鄰接區海上軍艦迫近，飛彈穿越台灣本島、多管火箭同步攻擊，對台灣實施「合圍」的攻擊想定。另一方面，美國對中國軍演採取不直接軍事靠近台灣周邊的部署，國防部希望在該區域展現力量，但又擔心在台灣附近出現軍事誤判，導致意外局勢升級。美軍航空母艦「雷根號」所率領的戰鬥群只停留在菲律賓海，並未進入到南海或靠近台灣。

拜登在外交上仍算是有得分。2022年8月3日，七大工業國（G7）外長聯合聲明，批判中國藉口裴洛西訪問使用侵略的軍事行動，製造緊張、破壞區域的穩定、造成不必要的升級的風險；8月5日美國、日本、澳洲外長的聯合聲明，進一步譴責中國發射彈道飛彈，其中有5枚飛彈落入日本宣稱的專屬經濟區之內，要求中國立即停止軍事演習。不管是G7或美日澳三國聯合聲明，雖提到各自國家的「一個中國政策」沒也改變，但皆在其之後加註「在適用情況下」（where applicable）字眼。這反映出在中美三個聯合公報、《台灣關係法》中，「一個中國」是與和平解決台海歧見相扣連。中國對台灣與美國的制裁，顯示它是促成美、台更加合作的主導者。北京除宣布制裁台灣特定官員、立委、公司之外，也制裁裴洛西及其直系家屬，針對拜登政府的制裁包括取消兩軍通話、國防部工作會晤，或暫停非法移民遣返合作、刑事司法協助合作、氣候變遷協商等。

## 結語

中國對台政策由於它拒不與民進黨政府發展建設性的關係，因此注定兩岸關係會停滯不前，甚至往後退。更何況習近平對台灣的圍堵更甚於胡錦濤。2016年起主政的蔡英文總統，即使不接受「九二共識」，但公開多次承諾依照中華民國憲法與兩岸人民關係條例，處理兩岸事務；台灣不做兩岸關係緊張來源的一方，對中共的批判儘量予以低調處理；竭盡所能維持台海的現狀，不進行在主權上無謂挑釁北京的舉措。

對北京而言，最大的隱憂是國民黨在台灣的政治舞台上是否喪失與民進黨對抗的實力？台海兩岸和緩關係經過8年的馬英九執政之後，北京沒有直接面對台灣的民意，沒有「通機變」，卻單方指定民進黨要「識時務」。隨著中國的崛起和一連串的「戰狼外交」，從川普政府開始，不再有過去小布希在必要時與中國節制台灣公投的問題，也不再具有歐巴馬自廢美國軍力的舉措。

台海發生類似1996年、1999「兩國論」危機與2004年公投緊張，美國政府批評台灣是危機的發火點。馬政府執政時，美國沒有針對「九二共識」特別表態，尊重民進黨不接受「九二共識」的立場。民進黨對「九二共識」原本可有很多處理方式，包括不提、少提或提出一個代替的名詞，如「九二歷史的事實」，但北京終究再失去一個轉圜的機



會。美國期望台海兩岸繼續的和平穩定，兩岸如有分歧，要用和平的方式處理；歡迎兩岸繼續有對話協商；美國將會與經由台灣民主產生的任何黨派總統合作，也反對任何一方改變台海的現狀。美國不希望看到台海緊張或出現危機、兩岸切斷協商及交流，強烈反對北京藉口美國眾議院議長裴洛西訪台，對台灣再度試射飛彈及進行海空實彈軍演。拜登雖然在台海多次表明會協助台灣防衛，但沒有在中國「八月砲火」之下過度反應，也要求台灣自制，希望將所有指責轉向北京，但要保障台灣的安全，美國領導的西方國家只能扮演支援的角色，台灣有否做足各種想定與準備，才是真正的關鍵。

#### 【註釋】

1. Editorial, “Stay Out of Taiwan Presidential Race,” *Japan Times*, May 21, 2015.◆