

蔡英文總統民主夥伴共榮之旅 對兩岸關係的前景與區域安全之影響

孫國祥*

2023年3月29日至4月7日，蔡英文總統率團進行「民主夥伴共榮之旅」，除了訪問中美洲邦交國瓜地馬拉、貝里斯之外，去程及返程都過境美國。蔡總統表示，此行要「傳遞三個訊息：第一，臺灣會堅定地捍衛自由民主價值，持續地做國際社會良善的力量。第二，臺灣作為全球經濟的關鍵力量，會持續追求和友盟國家的共榮發展。第三，臺灣走向世界的決心，只會越來越堅定」。¹返國後，她表示：「我們勇敢、自信地向世界傳達我們的聲音。…我們讓國際社會看到，在面臨壓力和威脅時，臺灣只會更團結，絕對不會因為受到打壓而屈服，更不會因為受到阻礙，而停止跟世界的交流」。²因此，本文依據蔡英文行前釋出的訊息來探討此行後兩岸關係的前景與對區域安全的影響。

* 作者為南華大學國際事務與企業學系教授。

¹ 總統發表「民主夥伴共榮之旅」行前談話，總統府，2023年3月29日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/27415>。

² 總統發表「民主夥伴共榮之旅」返國談話，總統府，2023年4月7日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/27446>。

doi: 10.30382/SSA.202304_(179).0005

民主夥伴共榮之旅後的兩岸關係前景

儘管總統訪問友邦且過境美國已經行之有年，然而，北京對於蔡英文與美國眾議院議長麥卡錫（Kevin McCarthy）會晤後，就採取各種行動，先是實施所謂「聯合利劍」軍演，圍繞臺灣展開三天演習，接著又宣布對臺灣進行貿易壁壘調查等，在在彰顯兩岸關係仍處於北京對臺「步步進逼」。

一、環臺戰備警巡和「聯合利劍」

北京三天的軍事行動中，4月8日第一天的演習重點是，第一階段部隊快速部署到位，奪制空權、制海權、制資通權。同時共軍各任務部隊同步組織環臺戰巡進逼，塑造全向圍島壓制態勢。4月9日，演習第二天重點是實施模擬遠端聯合火力打擊，目標是打擊要害。4月10日，演習第三天的重點是孤島封困作戰，亦即試圖將臺灣孤立，解放軍陸海空及火箭軍等所有任務部隊火力打擊，從臺灣及其周邊向臺灣東部、西太平洋深處擴展，阻止中共認定的外部勢力干預。

2022年8月，美國時任眾議院院長裴洛西（Nancy Pelosi）訪臺後，解放軍就在臺海周邊劃下了6個禁航區，進行了封島演習。而此次環臺演習不僅出動191箱式火箭炮，還出動了很少展露的022型導彈艇，以及鷹擊12B岸基超音速反艦導彈等，塑造了全方向圍島威嚇壓制臺灣的態勢。

對此，陸委會分別於演習開始與結束時發布兩篇新聞稿。4月8日和10日的新聞稿皆表達了譴責。陸委會強調：「中華民國是國際社會負責任的一員，向來善盡國際義務，總統依慣例出訪過境，與友好國家互動往來，均屬正當權利之行使。中共竟藉此對臺施加針對性軍事恫嚇，企圖脅迫臺灣接

受其政治主張，此等蠻橫作為，引發臺灣人民高度反感，無法獲得國際社會認同」。³

就北京而言，當然，對臺軍演係其所謂「堅決開展反分裂、反干涉重大鬥爭」。軍機環臺巡航，抵近臺灣周邊實施聯合戰備警巡，在臺灣附近海空域常態組織實戰化演練等成為常態。北京甚至用「BZK-005」無人機自東海沿臺灣以東的太平洋空域南下後，轉向巴士海峽空域之後，折返飛返中國沿海。北京對外宣示與宣傳，堅持以最大誠意、盡最大努力爭取和平統一的前景，但決不承諾放棄使用武力。保持對「臺獨」分裂勢力和外部干涉勢力的強大震懾。

政府堅定捍衛國家主權安全，守護民主自由防線，絕不會退縮、更不會屈從。臺灣將持續與全球民主夥伴合作，共同遏止專制政權軍事冒進的不負責任作為，呼籲中共當局以理性平等、相互尊重的態度，及早改採文明方式解決兩岸各種歧見，務實改善兩岸關係。然而，在中共的強大武力威嚇下，民進黨不會放棄「抗中保臺」的基本原則，蔡英文執政後期兩岸關係緩和的空間不大，兩岸關係複雜嚴峻的基本態勢不會改變。

展望未來，隨著臺灣總統大選的臨近，臺美 21 世紀貿易

³ 「陸委會譴責中共故技重施對臺軍事威嚇，破壞臺海及區域和平」，陸委會新聞稿編號第 017 號，2023 年 4 月 8 日，https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=05B73310C5C3A632&sms=1A40B00E4C745211&s=3E42A8BF6C0A275A；「陸委會再度譴責中共無理軍事挑釁，挑起臺海及區域緊張情勢」，陸委會新聞稿編號第 018 號，2023 年 4 月 10 日。https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=05B73310C5C3A632&sms=1A40B00E4C745211&s=4D4D4944B7B99F7E。

倡議首批協定的簽署以及拜登(Joe Biden)政府對臺灣的支持。在種種不造成意外的考量下，可以判斷，民進黨政府兩岸政策調整的空間和時間都非常有限，在「九二共識」上不會有本質的調整。副總統也是民進黨總統候選人賴清德在兩岸政策主張上可能會進一步強調兩岸「和平」、「交流」。

二、中國公布對臺貿易壁壘調查

4月12日，中國商務部發佈公告稱商務部於2023年3月17日收到中國食品土畜進出口商會、中國五礦化工進出口商會和中國紡織品進出口商會正式提交的貿易壁壘調查申請書，並依法決定自2023年4月12日起就臺灣對中國貿易限制措施進行貿易壁壘調查。其中涉及2,455項產品，主要包括農產品、五礦化工產品、紡織品等。⁴對照經濟部國際貿易局最新的《大陸物品不准許輸入專案匯總表》，目前臺灣共禁止輸入2,460項來自中國的物品。因此，此次中國針對臺灣採取的貿易壁壘調查可以說幾乎全部覆蓋調查了。

對此國貿局表示：「第一，我國對中國大陸物品的進口規範，是依照『臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法』…，多年來基於國內需求，已准許9,835項中國大陸農、工產品進口。第二，…中方若認定構成所稱的貿易壁壘，則應採取雙邊磋商、啟動多邊爭端解決機制或採取其他適當的措施。第三，兩岸的經貿互動是互利互補，是區域間甚至是全世界供應鏈

⁴ 「商務部關於就臺灣對大陸貿易限制措施進行貿易壁壘調查的公告」，商務部公告2023年第11號，2023年4月12日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/zwgk/gkzcfb/202304/20230403403369.shtml>。

的關鍵一環，對全球穩定繁榮至關重要」。⁵

對北京而言，此乃中國對臺灣實施經濟反制的前奏。相較於環臺軍演，更加具有實際的意義，可以「真正打痛臺灣經濟的一步」。北京認為，單方面的惠臺無法得到政府的親近。北京需要多重手段，既要拉，也要打，既要環臺演習，也要對臺實施經濟反制。對「臺獨」商人和「臺獨」企業要連根拔起，實施連帶制裁，精準打擊，對愛國臺企則給予常規市場待遇。尤有進者，中共國台辦發言人朱鳳蓮表示：「兩岸在『九二共識』基礎上，簽署了《海峽兩岸經濟合作框架協定》。ECFA 是為推動實現兩岸經濟關係正常化、制度化及自由化達成的特殊安排。」

因此，蔡英文民主夥伴共榮之旅在當前的國際體系下，已經出現不同的情境。兩岸的僵局將在臺灣維持自身獨立於中共管轄的「現狀」與中共在臺灣周邊圍島的「既成現實」下持續攪動、混合、融合，未來的發展還涉及國際體系的整體發展走向。

蔡總統此行對印太安全的影響

蔡英文在連任兩屆總統卸任前的外訪，是以全球最重要領導人之一的身分出現在國際舞台，並在世界兩個最強大國家相互對立之間，需要取得平衡。北京視臺灣是不可分裂的國土，希望將臺灣置於威權體制下；美國則希望維持臺灣的

⁵ 「有關中國商務部公告將對臺灣進行貿易壁壘調查之說明」，經濟部國際貿易局，2023年4月12日，https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=40&pid=760260&dl_DateRange=all&txt_SD=&txt_ED=&txt_Keyword=&pageindex=2&history=。

民主社會，作為在與中國更廣泛競爭中的一股力量。蔡英文在美國人眼中贏得了她的地位，而在世界其他地區，也作為可信賴的對話者。此令中國宣傳機器難以將她抹黑成某種不滿中國一切的狂熱攻擊者。

中共將其全球野心正當化為中華民族的偉大復興（中國夢）或建立「人類命運共同體」，對區域安全與秩序造成前所未有的衝擊。然而，第二次世界大戰後的國際秩序係由美國及其盟友所領導。基於規則的國際秩序是美國外交政策的基石。拜登政府已經明確表示，「（我們的）政府致力於以外交手段為主導，推進美國的利益，加強基於規則的國際秩序」。然而，基於規則的秩序的替代方案是「強權至上、贏家通吃的世界，對我們所有人而言，將是更加暴力和不穩定的世界」。⁶雖然中華人民共和國想成為世界領袖，但拜登誓言，此不會在他的眼皮下發生。⁷美國堅決反對中國的修正主義（revisionism）。中國的修正主義和改變美國主導的國際秩序的挑釁性行動是大國競爭的主要來源之一。如果美國及其盟國不抵制中國的挑戰，中共可能成為國際秩序的終結者，並在未來結束美國的全球主導地位。

中共的全球目標具有多面向。中共希望維持一黨制，統一所謂的大中國，包括中國大陸、澳門、香港和臺灣，將南

⁶ Bruce Fein and Lou Fisher “Rules-based international order must begin at home,” *The Hill*, May 29, 2021, <https://thehill.com/opinion/healthcare/556080-rules-based-international-order-must-begin-at-home/>.

⁷ John Haltiwanger, “China Wants to Become the Leading Country in the World but Biden During His First News Conference Declares That. That Is Not Gonna Happen on My Watch,” *Business Insider*, March 26, 2021, <https://www.businessinsider.com/biden-says-wont-let-china-become-most-wealthy-powerful-country-2021-3>.

海變成其內海，然後成為世界超級大國。中國對美國的利益構成了嚴重挑戰，包括對美國經濟、價值觀和軍事的挑戰。解放軍的目標是到 2049 年成為世界級軍隊。以中國為首的反美全球網絡正在形成。如果美國及其盟友不堅決抵制中國的挑戰，以美國為首的聯盟體系將瓦解。當共同的威脅保持在可控的水準時，合作方能持久。當威脅不是消失，就是規模過大時，秩序就會崩潰。⁸ 以往，蘇聯的威脅為北大西洋公約組織 (North Atlantic Treaty Organization, 簡稱 NATO) 提供了維繫的膠水。今天，此說法仍然正確。如果沒有蒲亭 (Vladimir Putin) 對烏克蘭發動的戰爭，北約就會崩潰，但北約在打擊中國的威脅方面做得還不夠。⁹ 中國一直在準備與美國和全球民主國家鬥爭，並自信地期待著在 2049 年實現中國夢。

在習近平的世界觀指引下，中國正朝著美國主導的國際自由主義秩序的相反方向發展。唯一的問題是中共能否重塑地區和全球秩序。全球秩序的未來主要取決於美國和全球社會如何應對中國的綜合挑戰。此要求美國重新致力於領導它在 75 年前建立的自由主義國際秩序。國際制度並不是為人類更大利益而工作的包容性組織，而是大國為了與主要對手展開安全競爭而建立的聯盟。¹⁰ 中國的威脅已經比以往更為嚴峻，所以美國必須對中國採取果斷的態度。然而，面對中國、俄羅斯、伊朗和北韓四個競爭對手，尤其是強大的中國，美國及其盟友能否阻止中國向全球威權主義霸權的邁進還是個

⁸ Michael Beckley, "Enemies of My Enemy: How Fear of China Is Forging a New World Order," *Foreign Affairs*, March/April 2022.

⁹ John Mearsheimer, "The Inevitable Rivalry," *Foreign Affairs*, November/December 2021.

¹⁰ 同註 8。

問題。如果美國不認真應對中國的全面挑戰，中國將有可能在未來終止美國主導的國際秩序。因此，美國只有兩個選擇：與共產主義的全球擴張競爭，以增強其全球主導權；或者接受兩極世界，一個由美國領導，另一個由共產主義中國領導。

因此，蔡英文此行對區域安全的影響是在更大的國際體系架構下具有特殊意義。事實上，蔡英文過境美國訪問後，韓國總統尹錫悅(Seok-Youl Yoon)與菲律賓總統馬可仕(Ferdinand Marcos Jr.)都接續訪問了美國。一種不言自明之理，美國正在重新鞏固其既有的盟邦與盟友。自第二次世界大戰和1953年朝鮮衝突停戰以來，美國與其盟國(包括韓國、日本和臺灣)的安全安排鞏固了地區的和平與繁榮。這些承諾促進了整個亞洲市場經濟的增長，使數百萬人擺脫了貧困。在如此繁榮的時代，以至於美國和印太地區的許多人都認為韓國、日本和臺灣的經濟成功和充滿活力的民主係理所當然之事。今天這些顯而易見、輕而易舉的成功是數十年來美國的領導和堅定支持的結果。

儘管三個亞洲國家都與中國有著重要的經濟聯繫，就像美國一樣，但這些國家對中國在南海的進攻性修正主義舉動愈來愈擔憂，並對中共使用的脅迫欺凌策略感到厭倦。韓國、日本和臺灣正在積極謹慎地評估新的供應鏈彈性，以減少對中國的依賴，更明顯的是，它們也在考慮修訂其國家安全戰略。韓國制定了新的國家安全戰略，其中概述了其對印太地區的全面評估。其戰略拒絕使用武力解決爭端，並強調臺灣海峽和平與穩定的重要性，此乃南海能源和商品貿易必不可少的重要航線。對外貿易占韓國經濟的很大一部分，韓國尋求與美國和其他國家合作，促進發展和貿易機會，以對抗中共的「一帶一路」努力。

由於臺灣海峽是重要的航運點，作為太平洋第一島鏈的島嶼地位至關重要。麥克阿瑟將軍曾形容臺灣的價值是「一艘不沉的航空母艦」。島鏈從臺灣向北延伸至日本列島，此乃對抗中共軍事野心的戰略部署。由蔡英文領導的臺灣，對外展現了無可置疑的勇氣。她擴大了徵兵範圍，擴大了國家的後備軍力，加強了實質和役期的基礎訓練。蔡英文還在尋求關鍵的防禦性武器系統，以強化臺灣以抵禦任何可能的敵對入侵或封鎖，大多數臺灣民眾亦希望保持獨立於中國而維持現狀。

中共持續威脅要對臺灣採取軍事行動，即使中國也聲稱其和平統一的倡議，許多臺灣民眾也不相信中共的修辭，因為中共不誠實，中國在香港的欺騙就是例證。蔡英文無法成為樂觀主義者，她必須讓她的公民為可能出現的最壞結果做好準備。北京的威權統治者應該密切關注她加強臺灣安全的堅定決心和勇敢行動。所有熱愛自由國家的任務，是促進貿易和戰術防禦支持，讓臺灣人民能夠繼續生活在和平、民主和繁榮中。否則，臺灣可能很快就會遭致納入由中國領導的專制反烏托邦監視國家。因此，蔡英文此行對區域安全的弦外之音是，美國在印太地區的盟國必須繼續努力加強安全，對抗中國共產黨的侵略性努力，以確保防止中共步入蒲亭的後塵。

未來觀察重點

大國競爭影響兩岸關係與區域安全

大國競爭始於2010年代，由美國國安報告確立大國競爭的形勢，然後成為美國和中國之間互動的動態過程。如果

兩國都願意將競爭控制在可控的水準，大國競爭可以激勵兩國的發展。如果兩國的政府相互敵視，競爭也可能成為惡性循環。競爭的方向在很大程度上取決於中共的性質和美國及其盟友的決心和行動。然而，期望中共改變一黨制和全球野心的意圖實屬天真。中共將來會再次改變其戰略，但在中共解體之前不會改變反民主和反美國的本質。顯然，在可預見的未來，大國競爭將是先厲後揚。所謂雙贏的合作並不存在。美國沒有任何選擇，只能與中共競爭以維持其全球主導地位與全球和平。如果美國不堅持經由戰略競爭與中國交往，並且持續增強自身的實力，它將失去最後的勝利機會，大國競爭的發展會深刻影響兩岸關係與區域安全。

全球疫情影響大國競爭態勢與做法

全球性的大流行病已經改變了美中領導人的世界觀。任何一方都不想依賴對方，但任何一方都無法承受完全的分割。誠如歐盟執委會主席范德萊恩（Ursula von der Leyen）所言，對歐盟而言，消除來自中國的風險至關重要，但並非尋求「脫鉤」。她說：「我們想要公平的競爭環境。所以，歐洲企業要能公平進入中國市場，補貼制度要透明，還要非常明確地承諾會尊重智慧財產權」。如果兩國政府不對其不同觀點作出妥協，大國競爭很容易導致戰爭。美國沒有必要同意中國的每一個方面，但美國應該學會如何與中國相處。同時，中國政府應遵循基於規則的國際秩序，實施明智的安撫策略。因此，美中相互競爭的做法，亦值得臺灣鉅細靡遺的關注與應對。

美國總統大選的影響因素

大國競爭已經對美中關係產生了負面影響，如果兩國願意，需要很長時間來修復，但美中關係的格局不會回到大國競爭開始前的軌道。任何類似的期望都是幻覺；任何關於兩國應該將美中關係帶入正常軌道的建議都將是誤導。美國仍然是世界上的主導力量，所以美國的對中外交政策將繼續指導美中關係的未來，但很難預測美國是否會重蹈過去的覆轍。美國的外交政策在很大程度上受到美國國內政治的影響。在過去的五十年裡，美國對中外交政策的軌跡可以描述為「週期性的起伏」。美國總統候選人總是以否定前政府的中國政策為中心，開始進行總統競選。新政府通常試圖經由從本質上改變前任政策的走向來實施其新的外交政策，但新政府總是在經過一段時間後最終做出政策調整。2024 年大選後，中美關係是否會重蹈歷史覆轍，回到所謂的正常狀態？儘管現在回答這個問題還為時過早，但本文的核心資訊是，大國競爭將是中美關係的新常態，至少在二十年內是如此，除非中國實現民主化，或者美國失去世界超級大國的桂冠。