

蔡英文政府及臺灣面對的國際關係

日本貿易振興機構亞洲經濟研究所副主任研究員

松本 春香

一、 前言

2016年1月16日，臺灣舉行第14任總統大選，民進黨籍候選人蔡英文獲得6,894,744票(得票率56.12%)，臺灣實現第3次政黨輪替，睽違8年的民進黨再度執政。同時舉行的第9屆立委選舉(總席次113席)，民進黨從改選前的40席大幅躍升至囊括68席，取得過半數席次，使得蔡英文可望建立更穩定的政府。

投開票當晚的記者會上，蔡英文表示將「確保海峽兩岸關係維持和平穩定的現狀」，以及「尋求一個對等尊嚴、彼此都能夠接受的互動之道」。此外，渠又表明「今天選舉的結果，是臺灣民意的展現，中華民國做為一個民主國家，是2300萬臺灣人民的共同堅持，我們的民主制度、國家認同與國際空間，必須被充分尊重，任何的打壓，都會破壞兩岸關係的穩定。」渠除向國際社會宣示臺灣是經由民主程序完成總統大選外，也藉此宣言用以牽制今後可預見的來自中國的壓力。

二、 中國與臺灣於「九二共識」的差異

2016年5月20日，蔡英文在總統就職演說中，就有關兩岸關係提到，「兩岸之間的對話與溝通，我們也將努力維持現有的機制。1992年兩岸兩會秉持相互諒解、求同存異的政治思維，進行溝通協商，達成若干的共同認知與諒解，我尊重這個歷史事實…(中略)…並在這個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；新政府會依據中華民國憲法、兩岸人民關係條例及其他相關法律，處理兩岸事務。兩岸的兩個執政黨應該要放下歷史包袱，展開良性對話，造福兩岸人民。」

蔡英文在總統就職演說中最引人注目的是，將如何觸及「九二共識」的部分。原本有臺獨傾向的民進黨雖然採取不承認「九二共識」存在的立場，但在總統就職演說中，蔡英文修正該立場，改採尊重該歷史事實存在的態度，不過，對於另一個焦點，即「一個中國」的立場則是避而不談。

習近平政府對蔡總統的就職演說雖然避開正面批評，但在發表就職演說的當天，中國的國務院臺灣辦公室，除對蔡總統沒有明確承認「九二共識」、採取模稜兩可的態度表示不滿外，並表示該就職演說是一份「沒有完成的答卷」。此外，又再度強調，兩岸直接對話的機制，是在「堅持『九二共識』，體現「一個中國」原

則的共同政治基礎下，才得以持續進行」的立場。

關於「九二共識」，是1992年10月海峽兩岸關係協會及海峽交流基金會，為準備隔年4月汪道涵與辜振甫的會談，在香港進行事務性協商時，由臺灣方面提議關於兩岸舉行會談，對「『一個中國原則』的定義，中國與臺灣各自有不同認知（一個中國各自表述）ⁱ的看法」。對此，在同年的11月，中國方面回覆，同意「在進行海峽兩岸事務性協商時，不觸及有關『一個中國』的政治意涵及其定義等問題。」ⁱⁱ此即，「九二共識」的由來，從此也成為中國與臺灣對話的基礎。

如上所述，縱使過往彼此立場多少有不同的見解，但是「九二共識」已成為兩岸超越對「一個中國」解釋之立場差異，得以進行對話的關鍵語詞。對此，在1997年11月，汪道涵對「九二共識」，曾表示「重要的是用何種方式來進行對話…(中略)…以前鄧小平同志曾說過在『一個中國』原則下什麼都可以談，包括國名、國旗問題等都可以商量。所謂『一個中國』，既不是中華人民共和國，也不是中華民國。而是兩岸同胞共同追求統一的中國」ⁱⁱⁱ。誠如汪道涵的闡釋，有關「九二共識」的部分，中國方面確實曾有一段時間展現出彈性作風；不過，近幾年來中國方面則有加強強調，承認臺灣是中國的一部份之「一中」原則，「九二共識」才有意義的傾向。

三、馬英九主政下兩岸關係的進展

1、馬英九主政下兩岸在政治上的靠攏

臺灣在2008年國民黨馬英九政府成立以後，兩岸關係有顯著的改善。尤其，當兩岸剛開始啟動交流的階段，兩岸對話的議題僅侷限在經濟領域部分。在這過程中，兩岸除在2008年12月正式啟動「三通(通信、通航、通商)」外，更在2010年6月底簽署、生效兩岸經濟合作架構協定(ECFA)。

尤其令人矚目的是，近幾年來中國政府藉與臺灣擴大經濟交流為契機，朝進行和平協商與簽署兩岸和平協定的方向努力，希望啟動政治協商的意圖極為鮮明。有關兩岸的和平協商，在2008年12月「告臺灣同胞書」發表30週年的紀念座談會上，胡錦濤揭示了要實現兩岸和平協商及簽署和平協定的目標，渠表示「呼籲以『一個中國』原則為基礎，透過協商正式結束兩岸的敵對狀態，達成和平協議，建立海峽兩岸關係和平發展架構」^{iv}。此外，在2009年3月5日全國人民代表大會上，溫家寶在政治報告中，指出「檢討海峽兩岸的政治及軍事部署問題，希望能終結敵對狀態及創造洽簽和平協定的環境」，再度表明中國政府希望進行和平協商及簽署和平協定的立場^v。

2012年11月中國共產黨第18屆黨代表大會政治報告提到，「希望雙方共同努

力，探討國家尚未統一特殊情況下的兩岸政治關係，做出合情合理安排；商談建立兩岸軍事安全互信機制，穩定臺海局勢；協商達成兩岸和平協議，開創兩岸關係和平發展新前景」。依上述思維，不僅侷限在經濟領域而已，也希望包括安全保障領域在內的政治性問題都可協商的方式達成簽署兩岸和平協定的願望。除此之外，尚表明以下的立場「對臺灣任何政黨，只要不主張臺獨，認同一個中國，我們都願意同他們交往、對話、合作」。習近平政權亦繼承上述政權的立場。原本，習近平因具有長年擔任福建省長的經驗，被視為對臺灣問題抱持高度關心，因此當初一般皆預測兩岸關係在習近平任內應會有某種形式的互動。2013年10月6日，習近平出席印尼巴厘島的第21屆亞太經合會(APEC)非正式領袖高峰會議，並會見臺灣的領袖代表蕭萬長前副總統。習近平指出，「兩岸政治分歧，不能一代一代傳下去」，同時亦表示願意在「一個中國」的架構下與臺灣進行對等協商的立場，並強烈呼籲臺灣應盡早同意進行政治性協商。

此外，在2014年2月11日，臺灣行政院陸委會王郁琦主委到南京訪問，與國務院臺灣辦公室張志軍主任舉行會談。過往，兩岸間的交流皆以民間機構為交流窗口，王張會面乃為1949年兩岸隔海分治以來，首度進行的政府部門首長會談。

2、臺灣社會中「中國因素」的發酵及蔓延

如上所述，自2008年以降，馬英九執政期間兩岸的經濟交流逐漸擴大。然而，因兩岸經濟規模差異過大，擴大經濟交流也造成臺灣經濟對中國大陸依賴性過高的問題，此對臺灣而言，亦伴隨著某種程度的風險。事實上，此與中國方面希望透過拉攏臺灣經濟，使其能朝統一方向趨近的中長期戰略亦有關連。

除此之外，隨著兩岸經濟交流的擴大，「中國因素」對臺灣社會的影響力亦有逐漸擴大的隱憂。尤其在臺灣社會中，中國資本已滲透至電視、出版及通訊等行業，擔憂其可能會威脅到臺灣的言論自由、侵犯隱私權及洩漏國家機密等聲浪不絕於耳。

其中一環就是在臺灣內部，對隱然成形的兩岸間「跨海峽政商聯盟」的出現憂心忡忡。此乃因中國政府企圖透過給予部分臺灣財界相關人士等龐大的經濟利益作為誘餌，藉以拉攏臺灣在政治上向「中」靠攏之故。

不過，中國方面的期望卻適得其反，此項意圖在臺灣引發民意高度反彈。2013年6月作為ECFA後續協議之一的服貿協議，在臺灣引發「太陽花運動」的大規模示威運動；2014年3月18日，臺灣學生佔領立法院並要求撤銷該項協定。太陽花運動產生的背景，在於與中國加強經濟交流背道而馳的「臺灣認同感」的高漲，以及臺灣社會對與中國大陸深化經濟統合之反彈。

同年6月25日，張志軍主任訪問臺灣時，除因各地民眾激烈的抗議行動而被

迫大幅更改行程外，亦提前返回中國大陸。如上所述，雖然近幾年來兩岸領導人是否舉行會談的揣測甚囂塵上，然而出乎意料之外的是，在臺灣因需接受民意的洗禮，使得國民黨政府必須修改其向「中」傾斜的政策，此舉也造成兩岸交流無法照著中國意願去發展的現況。

在上述狀況下，習近平與馬英九能否於 2014 年秋季在北京 APEC 會議期間舉行兩岸元首高峰會的可能性引起了廣泛的矚目，但因臺灣內部形勢的變化最終並無法實現。如考量當時臺灣的內部狀況，要實現兩岸政治協商的門檻確實頗高。有關將未來的統一問題亦列入兩岸政治性協商事項中，除了臺灣維持現狀的聲浪具有絕對優勢外，另一原因則是馬英九總統的支持率，始終在 10% 前後低檔徘徊，恐亦是不利因素之一。

如上所述，在馬英九主政下，中國方面透過各種外交管道，對臺頻頻招手希望能早日開啟政治性協商。其中一環，吾人亦可看到中國政府積極推動與臺灣政府間和平協商或朝締結和平協定努力的斑斑痕跡。因此，中國為推動統一談判，極有可能破壞臺灣「維持現狀」的前提。例如，經由與中國推動全面性的經濟交流，在臺灣方面獲得讓利之後中國政府會要求回報，今後極可能會要求臺灣必須進行政治性協商。在此種情況下，中國與臺灣的關係越加深化，中國所主導的朝向統一方向發展的外交攻勢也將加深力道，則兩岸關係要持續「維持現狀」就會更加困難，而臺灣方面也將面臨前所未有的困境。關於此點，國際政治學者米爾斯海默（John Mearsheimer）於 2014 年春季的美國《國家利益》（The National Interest）雜誌投書，渠對臺灣將來抱持悲觀的論點曾引發話題。米爾斯海默對臺灣的未來發展極為悲觀，渠在論文中表示，今後臺灣為求生存除了接受香港型的統一模式外別無他法^{vi}。有此結論，可說是在國民黨執政下，因兩岸關係的進展而導致臺灣處境更加險峻的一種表徵吧！

除上述問題外，兩岸的經濟交流雖然頗有進展，但是吾人不得不指出，中國瞄準臺灣的飛彈數量卻年年增加的矛盾現象。目前，據說中國配備瞄準臺灣的短程飛彈數量，大約是 1,100 枚左右。此外，中國人民解放軍為因應臺灣海峽緊急事態的發生，持續大規模地增強海空軍兵力。此又意謂著，中國已提升藉由軍事力量改變「維持現狀」的能力了。

四、臺灣面對的國際關係

1、出現改善徵兆的日中關係

從習近平逐漸掌權的 2012 年秋季開始，因尖閣群島（釣魚臺列嶼）的主權問題，使得日中關係對立更加惡化。自同年 9 月日本政府宣布尖閣群島國有化以來，

日中關係更為冷峻嚴苛，且持續頗長時間未曾舉行過元首高峰會。然而，最近日中關係終於看到改善關係的曙光。為改善日中關係跨出重大步伐的是，2014年11月10日在北京召開的APEC高峰會，讓睽違3年的日中領導人最終得以實現高峰會談。

在上述會談舉行前，日中雙方同意並公布為迴避在尖閣群島周邊的東海發生突發事故，達成建立危機管理機制等四項協議的文件。基於上述協議，雙方確認將朝建立「海上聯絡機制」，儘早開始進行實務階層的聯繫對話，並一致同意為迴避尖閣群島周邊發生緊急事態，雙方將著手進行相關架構的建立作業。透過上述協議，為防止在東海發生的偶發性衝突，雙方防務部門人員將建立直接對話溝通機制。此項舉措，可說是為日中兩國在緩和東海軍事緊張跨出具重大意義的第一步。如上所述，由於日中兩國已舉行過元首高峰會議，再加上經常舉行的高層實務會議，日中關係可說已逐漸在改善中。

2、南海問題所圍繞的美中關係

就如同習近平在2014年11月下旬的中央外事工作會議上，表明「要堅決維護領土主權和海洋權益，維護國家統一，妥善處理好領土島嶼爭端問題」的立場，近幾年，中國在南海的活動越趨活躍。

在國際社會對中國行動加深疑念的過程中，最近美國政府不再依賴過往重視與中國對話的姿態，改而採取對中國施加某種程度的軍事壓力以牽制中國，如2015年秋季以降，美國在南海一直在執行其「航行自由」的作戰行動。

2016年6月，在亞洲安全保障會議(香格里拉對話)上，美國國防部長卡特以「中國不應在南海建造一座孤立長城」來批評中國在南海的活動。中國除對此發言表達強烈的不滿外，嗣後海軍艦艇更是首度挺進尖閣諸島周邊的毗鄰水域。如上所述，最近在南海主權問題上面美中有可能越加尖銳對立。在上述狀況下，在東海同樣與中國有主權糾紛，且與美國是同盟國的日本絕對無法置身事外。

3、蔡英文政府與南海主權問題

2016年7月12日，荷蘭海牙仲裁法庭判決出爐，判定中國對南海主權權利的單方面主張並無法律根據。中國政府除堅決表示無法接受該項判決外，更在該項判決出爐前後在南海舉行軍事演習。關於此節，7月25日ASEAN的外長會議雖發表共同聲明，但因顧及中國的立場，並未觸及仲裁法庭的判決內容，亦迴避指名道姓的批評。在之後ASEAN區域論壇(ARF)部長級會議與東亞高峰會(EAS)的外長會議主席聲明文中，亦基於相同理由並未提及判決內容。中國雖然展現一定程度的讓步姿態，提議在明年上半年制定目標有效落實《南海各方行為宣言》以達成

『南海行為準則』，但此舉亦顯露出以「全體同意」為原則的 ASEAN 存在功能極限。

在南海的主權問題上臺灣亦是聲索國之一。臺灣的主權根據「11 段線」一直以來即為中華民國的立場，此為中國主張擁有主權「9 段線」的原型。2016 年 1 月，馬英九不顧美國反對，強行登上臺灣實質控管的太平島視察。馬政府在南海問題上雖表示不與中國攜手合作而堅守臺灣權益的立場，但實際上其所採取的行動，恰是容易讓人有「第二個中國」的印象^{vii}。

上述說明是針對馬政權在南海問題採取的因應措施做一整理，今後蔡英文政權的應對方式將更受矚目。目前，蔡英文政權對仲裁法庭將臺灣實質控管的太平島判決為「岩礁」一事表示不服，並且在 7 月 13 日派遣乙艘軍艦馳赴上述海域。但是，並不被承認具有國家地位的臺灣，採取此種行動究竟會有何種效果仍是一大疑問。臺灣在南海的主權主張因與中國高度重疊，此舉反而容易造成對中國的主張有推波助瀾的效果。如果未來中國控制整個南海，可想見對臺灣的安全風險將急遽升高，臺灣應避開上述事態的發生，必須從長治久安的角度來謀定相關策略。例如，臺灣在南海、東海均位居地理上的要衝位置，應可藉由積極宣示維護海洋和平的決心，或能在國際社會上發揮主導的功能。進一步而言，更可以臺灣的民主體制為號召，或可在國際社會上顯示國家存在的意義。

ⁱ 有關臺灣「一個中國」意涵的變化，請參照松本春香「臺灣民主化過程中『一個中國』的變化」『東亞』第 408 號，霞山會，2001 年 61-83 頁。

ⁱⁱ 「兩岸同意各以口頭表述一個中國原則」『中國時報』1992 年 11 月 18 日，海峽兩岸關係協會編「“九二共識”歷史存證」九州出版社，2005 年。10-12 頁。

ⁱⁱⁱ 「汪道涵新解釋一個中國——共同締造一個的中國」『中國時報』1997 年 11 月 17 日。

^{iv} 中華人民共和國國務院臺灣辦公室「紀念『告臺灣同胞書』三十週年胡錦濤發表重要講話」(2008 年 12 月 31 日)。

^v 「十一全國人大二次會議開幕」『人民日報』海外版() (2009 年 3 月 6 日)。

^{vi} John J. Mearsheimer, “Say Goodbye to Taiwan,”The National Interest () (2014, Spring)。

^{vii} 竹內孝之「臺灣政黨輪替與蔡英文新政府面對的課題」『亞細亞大學亞洲研究所所報』，2016 年 7 月，7 頁。