

焦點評析

兩岸關係 2.0 的新思維：台灣主要政黨之兩岸政策展望

New Thinking for Cross-Strait Relation 2.0

潘兆民 *Chao-Min Pan*

東海大學政治學系副教授

*Associate Professor of Department of Political Science
Tunghai University*

一、台美中三方的直線關係

過去在解釋台美中三邊互動關係上，總是以疏離的「三角關係」來詮釋。例如，前李登輝總統提出兩國論時期，導致兩岸關係降至冰點，引發 1996 年的台海危機，台灣與中國大陸關係的惡化，必然促使台灣與美國的關係也愈來愈好；相反的，當中國大陸與台灣互動佳，關係良好時，當然也導致與美國關係的疏遠。筆者認為，此項「三角關係」的思維，乃是過去「兩岸關係 1.0」的舊思維，而且早已無法解釋當前台美中三方關係的互動模式。

審視近期三方關係可知，也就是從 2000 年，台灣由民進黨執政開始，直到國民黨重新執政後的台美中關係。當前陳水扁總統提出「一邊一國論」，¹與中國大陸關係相當緊張到衝突邊緣時，台灣與美國的關係同樣亦是更糟，甚至美方還發出重話「台灣是麻煩的製造者」、²「台灣自衛不是

¹ 劉寶潔，〈扁：一邊一國架構下，推動加入 WHO 公投〉，《聯合報》，2003 年 7 月 2 日，版 4。

² 王玉燕，〈布胡會，布希指扁是麻煩的製造者〉，《聯合報》，2003 年 10 月 22 日，版 2。

美國的責任」(We cannot help defend you, if you cannot defend yourself)。³

相反的，當國民黨重新執政後，以兩岸重於外交的指導原則，努力改善兩岸關係。毋庸置疑，當兩岸不斷藉由簽訂協議，不斷的深化交流，促進彼此的和平發展時，反而獲致美方更多的肯定與協助，台美關係，甚至是台日關係皆是從未有過的好關係。最大的和平紅利，在於軟化長期以來兩岸人民的敵視，更重要的是兩岸制度化協商機制的建構，而是項兩岸和平發展的逐步達成，皆為國民黨亦或是民進黨的共同目標。

當然許多反對者也不斷的批評，這是「用主權換取經濟利益」，最終導致台灣主權不斷的流失。然而事實證明，誠如前陸委會副主委趙建民所言，當兩岸敵視問題逐步化解後，中華民國主權和尊嚴空間加大，2008年北京奧運，陸方尊稱我方代表隊為「中華台北」可以為證；在2008年以前，在台灣舉行國際運動賽會，本國警察在觀眾席上取締國旗畫面層出不窮，但2009年高雄世運，大陸代表團不但未抗議馬總統以總統身分參加開幕式，觀眾也任意揮舞國旗；陳總統執政時，台灣記者採訪世衛大會不得其門而入，但自2008年以還，台灣代表團在衛福部部長帶領下公開與會；過去台灣在外交戰場上節節敗退，最近出現罕見的翻轉。⁴

據此，當下台美中三方互動的模式，早已不同於過去「三角關係」下的「兩岸關係1.0」舊思維。因此，筆者主張「兩岸關係2.0」新思維的思考律則，是「當兩岸關係不佳時，台美關係亦是疏離的；當兩岸關係不斷化解敵意，逐步和平發展時，台美關係亦是相當和諧的，並未因此而更疏離」。職是之故，筆者認為世界是平的，台美中三方關係亦是平的，吾人

³ Speech issued on September 19, 2005 at the Defense Industry Conference of the US in San Diego, CA. While Richard Lawless was delayed in Beijing Six-Party talks on North Korea's nuclear weapons. Edward Ross a DSCA official, delivered the speech for Richard Lawless.

⁴ 趙建民，〈「持現狀」藍綠各表 期盼新意維〉，
<http://udn.com/news/story/7339/863012-%E6%98%9F%E6%9C%9F%E9%80%8F%E8%A6%96%EF%BC%8F%E3%80%8C%E7%B6%AD%E6%8C%81%E7%8F%BE%E7%8B%80%E3%80%8D%E8%97%8D%E7%B6%A0%E5%90%84%E8%A1%A8-%E6%9C%9F%E7%9B%BC%E6%96%B0%E6%84%8F>

應以直線的「兩岸關係 2.0」的新思維，檢視近期的兩岸關係，方能符合當前台美中三方關係的互動模式。

二、「兩岸關係 2.0」的思維背景：後美國時代的來臨

筆者所以提出「兩岸關係 2.0」的思維背景，主要是基於「後美國時代」(post-American)的來臨，因為伴隨中國大陸在綜合實力不斷上升的同時，美方在地區影響力的持續弱化。現任美國國防部長卡特(Ashton Carter)更主張「預防性防禦」(Preventive Defense)，⁵建議美國對大陸採取防禦性交，強化雙邊安全合作關係，塑造中國的亞洲大國之路，使中美關係走向夥伴而非敵人。⁶卡特並進一步的指出，有些人認為中國會取代美國在亞太的地位，中國的經濟成長也會壓縮美國年輕人的機會，我拒絕這樣的零和思維，「中國的得，未必就是美國的失，而是可以雙贏」。⁷其聲明，適足以明示，美國早已採取與中國大陸戰略合作方式，促進夥伴關係，甚至有「棄台論」，⁸以便在中美競合中不斷成就美方利益的亞太政策。

再以美台軍售為例。

早在 2011 年 8 月，美方對台軍售之前，美國副總統拜登(Joseph Biden)就已事先訪問中國大陸，就對台軍售問題進行協商。⁹其適足以說明，有關是否「暫停對台軍售」早已成為美中較勁與談判的籌碼。美國《紐約時報》

⁵ Ashton Carter and William Perry, *Preventive Defense: A New Security Strategy for America* (Washington: Brookings Institution Press, 2000), pp.13-14.

⁶ 張國威，〈深化中美合作，不玩零和遊戲〉，《旺報》，2015年2月14日，版A3。

⁷ 蕭爾，〈美國防長卡特：「擔憂」中國但不敵對〉，
http://www.bbc.co.uk/zhongwen/simp/world/2015/04/150407_us_china_ashton-carter。

⁸ 近有美國學者如葛拉瑟(Charles L. Glaser)主張，為避免中國崛起導致美中衝突的加深，美國應撤回對台灣的安全承諾，如此，可以排除衝突的引信，又可為美中兩國未來關係奠下穩定的基石。〈美學者：兩岸政治談判難免〉，
<http://www.chinareviewnews.com/doc/1016/6/4/5/101664515.html?coluid=0&kindid=0&docid=101664515>。

⁹ 〈美國副總統拜登將抵達北京〉，
http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese_news/2011/08/110816_biden_china.shtml。

言論版，於 2011 年 11 月 10 日刊出了一篇以《放棄台灣，救美國經濟》為題的投書，文章作者是曾擔任哈佛大學甘迺迪政府學院國際安全研究員的保羅·肯恩（Paul V. Kane）建議歐巴馬政府關起門來與北京當局協商，以終止對台軍售及軍事協助，來交換中國大陸一筆勾銷美國的 1.14 兆美元債務。¹⁰

然而台灣呢？

在兩強競合中，僅能任人擺佈？難道台灣不能有所為，去捍衛台灣的戰略利益嗎？中美兩方的戰略認知正在進行某種競合，兩方正在亞太地區尋求新夥伴關係的戰略定位。而面對此一新局，台灣應如何因應？為了找尋最佳的戰略定位，這是非常值得台灣主要政黨關注的議題。

毋庸置疑，美方非常擔憂中國大陸崛起後，對亞太造成的影響，更關切兩岸政治對話勢必推動。問題是，當中國的影響力與日俱增及兩岸互動日益深化後，是否會傷害美方的亞太利益？所以，一方面憂心「中國大陸不透明的國防預算，在互聯網空間裏的行動，在南海等地的一些行為都引發了一些嚴肅的疑問。」¹¹另一方面更是極度關切台灣是否想繞過美國？意圖與中國大陸進行安全合作，因此基於美方的亞太利益，當然要緊迫壓制台灣暨亞太國家，與中國大陸進行任何安全合作的可能性。因此，為了美國的核心利益才有所謂的「棄台論」。

事實上，美國智庫專家巴奈特（Thomas Barnett）、懷特（Milligan Whyte）和戴敏（Dai Min）等人皆主張，為建立更穩定的中美關係，美國和中國應簽定新的中美大戰略協議，包括把台灣局勢非軍事化，以便中國大陸減少對台的軍事打擊部署等。¹²筆者認為，基於美國的核心利益，這種想法必

¹⁰ 憑克芸，〈放棄台灣、勾銷債務、救美經濟〉，《聯合報》，2011 年 11 月 12 日，版 A13。

¹¹ 同前註。

¹² 〈美學者建議：台灣問題非軍事化〉，

<http://toryp.worldjournal.com/bookmark/11098582-%E7%BE%8E%E5%AD%B8%E8%80%85%E5%BB%BA%E8%AD%B0%EF%BC%9A%E5%8F%B0%E7%81%A3%E5%95%8F%E9%A1%8C%E9%9D%9E%E8%BB%8D%E4%BA%8B%E5%8C%96>。

然會有愈來愈多的學者討論。

對照中國大陸面對後美國時代的來臨，正積極地建構由中國主導的亞太區域安全穩定的新局面。依據華府智庫「戰略與國際研究中心」(CSIS)，2010年7月發行的《華盛頓季刊》專論「China vs. the Western Campaign for Iran Sanctions」的分析，指出中國方面正積極地發揮其經濟資源的影響力，做為推展國際戰略的工具，尤其是在亞太地區的周邊國家和國際性的多邊組織與論壇中，主動發揮領導性角色與功能。¹³

為達成其戰略目標，中國大陸一方面採取強化內部經濟軍事實力的積極作為；同時，也在外交策略上，運用「多管齊下」的方式，建立中國在國際間的建設性合作夥伴地位，以期達到在亞太地區與美國平起平坐的實力。¹⁴據此，中國大陸對台灣亦是採取「多管齊下」的戰略目標，積極與台灣建立具有建設性的夥伴關係，以便積極爭取台灣的戰略價值。

事實上，新時期亞洲各國面對中美競爭的特性是，站在美中兩方的直線上，同時選邊的「向中間靠」。各國愈來愈熟稔於游走在中美之間，一方面是美國緊密盟友，另一方面又更積極於加入中國大陸所主導的亞洲經濟圈；其他如英國、澳洲等傳統美國盟友在這次加入中國大陸主導的亞投行(AIIB)表現，¹⁵亦復如是。而台灣是否也應該同時選邊，站在直線的中間？

¹³ Willen Van Kemenade, "China vs. the Western Campaign for Iran Sanctions," *The Washington Quarterly*, Vol.33, No.3 (2010), pp.101-108.

¹⁴ 〈社評：美國的台灣牌還能打多久？〉，
http://www.chinareviewnews.com/doc/1012/0/5/7/101205723_2.html?coluid=93&kindid=3850&docid=101205723&mdate=0122000814。

¹⁵ 〈英國加入亞投行之後 澳大利亞可能跟進〉，
http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/03/150314_australia_aiib_china。

三、中間理論的分析途徑

筆者試圖以「中間理論」(the midpoint theory)的視角，進一步分析「兩岸關係 2.0」的新思維，並以此來論證台灣主要政黨之兩岸政策展望。

美國經濟學家賀特林 (Harold Hotelling) 在 1929 年提出所謂的「中間理論」(the midpoint of a line)，認為在一條長路上，如果要開一家超市的最佳地點，就是在這條路的中間，因為可以節省顧客的交通費，如果開在兩頭只會增加顧客的交易成本而不願意上門。¹⁶如果以這條直線關係來比喻台美中的三方關係，兩頭的顧客，來自西方者當然是美國，來自東方者正是中國大陸，對於台灣兩大政黨的兩岸政策而言，台灣應擺在這條長路上的西方或東方，還是取得中間的有利位置呢？

事實上，台灣長期以來，始終堅持靠西方的戰略思維，如近期參與由美國在台協會所帶領的選擇美國 (Select USA) 的投資活動，我們派出龐大的代表團參與。¹⁷並且畫地自限於這條長路上的西側，如果有所違，甚至自我重罰，其所維護者，正是台灣乃西方世界圍堵中國大陸的重要戰略前沿，其所獲得的戰略利益是來自西方的安全保證。

所以，台灣努力扮演堅守西方與和平使者的角色，甚至將過去太平島、東沙與南沙駐軍撤回，又將海軍操演經常通過的釣漁台附近水域，自我設限為禁區。其戰略思維，無非是期待借由軍事力量的退卻，呼應美方的戰略路線，表達對周邊國家的善意，以便獲得來自西方的戰略利益。然而，在面對隨著中國大陸崛起亞太各國因而不斷調整策略的同時，全球在動，整個亞太區域經濟整合的新情勢，早已不在是過去美國獨強的台美中「三角關係」。台灣能否依然堅持「兩岸關係 1.0」舊思維，既不在乎情勢變遷、也不急於調整步伐，以應對亞太地緣政治的急劇變化。

¹⁶ Harold Hotelling, "Stability in Competition," *The Economic Journal*, Vol.39, No.153 (1929), pp.54-55.

¹⁷ 廖漢原，〈美次長：台入 TPP 為雙方共同利益〉，
<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201503130014-1.aspx>。

面對後美國時代的來臨台灣應如何自處？持續站在直線的西方，尋求美國的支持，是否能獲致對台灣最有利的結果？還是在中美競合中，重新定位台灣的戰略平衡，走向直線的中間呢？對兩大政黨而言，的確需要具有前瞻性的戰略思維，指導政策的推行，以便應付詭譎又複雜的爭議問題。

當然，如果兩大政黨仍以過去「兩岸關係 1.0」的「三角關係」，來思維大陸政策，則必會認為疏離中國大陸，就能獲美方更多的支持，因此台灣當下的策略思維仍然是持續尋求美國的支持。然而，是項思維模式，是否能獲致對台灣更有利的結果呢？前述已然明示，從陳水扁執政到現今馬政府早已再再證明，疏離的兩岸關係，並未帶來更佳美台關係，反而是兩岸關係更穩定和平發展時，台美關係更日益精進。

四、結論與建議

所以，兩大政黨應否跳脫中美拉扯，找出台灣的自主路線，以獲致最有利於兩岸共榮的和平發展結果？筆者主張，這需要有一套與時精進的「兩岸關係 2.0」的直線關係的戰略思維，以「中間理論」指導政策工具的推行，方能因應付。

以兩岸的官方互動為例，官方往來一直是國民黨與民進黨政府的共同願望，當台灣以「兩岸關係 2.0」的新思維，向中間靠（the midpoint of a line）時，檢視兩岸的官方互動，更能清楚理解，去年陸委會和國台辦負責人兩次會面並以官銜相稱，終突破瓶頸，若互設辦事處順利完成，距互不事實否認又邁前一步。

此外，筆者亦主張，以「兩岸關係 2.0」的新思維，審視兩岸當前應所為者，並非視「困境」為「政策問題」討論，而是對「困境」採取務實的「中間態度」，即通常所言的「冷處理」或「擱置爭議」的方法，順著主動創造的各種合作情境條件，隨著兩岸目前已經簽署的、即將簽署的各項協議的推移，不斷形構安全環境的堆疊，進而逐漸成熟，屆時這些「困

境」就有可能在將來某個時刻，打開「政策之窗」，從而轉變為「政策問題」。誠如公共政策學者金登 (John Kingdon) 的術語指出，今天面臨的「困境」，將來等待時機，「政策之窗」將適時開啟。¹⁸

¹⁸ John Kingdon, *Agenda, Alternatives, and Public Policies* (New York: Harper Collins, 1995), pp.122-124.