

焦點評析

國際形勢之演變及兩岸關係發展前景評估

The Evolution of International Situation on the Prospects of Cross-Strait Relations

信強 *Xin Qiang*

復旦大學美國研究中心教授兼副主任

Professor of Center for American Studies

Fudan University

隨著民進黨在 2016 年 1 月島內「二合一」選舉中大獲全勝，一舉贏得「總統」和「立法院」選戰，實現全面執政，兩岸民共兩黨之間圍繞「九二共識/一個中國」的交鋒已然次第展開。毋庸諱言，未來兩岸關係的發展走向不僅取決於大陸和臺灣內部政治的邏輯，也受到多個國際層面和維度要素的深刻影響，包括以中美博弈為代表的全球層面的權力結構變遷進程，中日博弈為代表的地區層面的地緣政治競爭，以及台海兩岸圍繞堅守「一個中國」和謀求「臺灣獨立」而展開的較量。

對於即將執政的民進黨而言，如果繼續堅持現有拒絕接受「一個中國」原則的政策立場，將有可能導致兩岸關係出現重大變化，而這一變化的前景也將同時面臨諸多有利和不利於臺灣的國際因素的影響。

壹、對臺灣有利的國際形勢因素分析

當前國際權力格局正在經歷一個關鍵而艱難的權力轉移過程，亞太地

區的地緣戰略局勢也面臨著諸多挑戰。就目前國際形勢而論，臺灣將面臨三個對其較為有利的國際因素。

首先是中美在西太平洋地區正在展開激烈的戰略博弈。一方面，中美兩國在南海展開的地緣政治博弈不斷加劇，針對中國在南海的陸域吹填作業，美國依託「亞太再平衡」戰略的展開，以維護「航行自由」為名，不斷向中國發起挑釁。隨著美國軍艦軍機公開巡航南海島礁，美國開始從幕後走上與中國直接對抗的前臺，由此拉開了中美在南海直接博弈的序幕，其實質則是為了維護其在西太平洋地區的海洋霸權，遏制中國向海洋方向的拓展。¹亞洲基礎設施投資銀行（亞投行）的建立以及「跨太平洋戰略經濟夥伴關係協定（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）」談判的達成，也標誌著中美在國際經濟和金融領域的博弈日趨白熱化。²此外，美國 2016 年總統大選將至，根據以往的政治規律，選舉期間美國兩黨候選人對華強硬的調門可能會有所升高，以贏取國內支持，美國政客藉機重新打「臺灣牌」的可能性也會增高，從而將為美國兩岸政策的制定和執行注入新的不確定性。

其次是中日關係持續保持緊張，中日摩擦有不斷升級之勢。自中日因日本政府將釣魚島「國有化」以來，中國大陸開始在釣魚島周邊保持常態化存在，形成事實上的中日共同管控的狀態，中日摩擦隨後不斷升溫。³安倍政府上臺後更是積極宣揚「中國威脅論」，藉機強化美日同盟，推動自身軍力建設，解禁集體自衛權，修改武器出口三原則，出臺新安保法案，甚至謀求修改和平憲法，更是令中日關係雪上加霜。此外，中日兩國民眾

¹ 梁亞濱，〈中國建設海洋強國的動力與路徑〉，《太平洋學報》，第 1 期(2015 年)；吳征宇，〈海權與陸海複合型強國〉，《世界經濟與政治》，第 2 期(2012 年)；師小芹，〈論海權與中美關係〉(北京：軍事科學出版社，2012 年)；張文木，〈論中國海權〉(北京：海洋出版社，2014 年)。

² 吳心伯，〈奧巴馬政府與亞太地區秩序〉，《世界經濟與政治》，2013 年第 8 期。

³ Helene Cooper, "In a Test of Wills with China, US Sticks up for Japan," *New York Times*, April 6, 2014; 信強，〈「次軸心」：日本在美國亞太安全佈局中的角色轉換〉，《世界經濟與政治》，2014 年第 4 期。

對彼此的觀感也持續惡化。根據 2016 年 3 月 12 日日本內閣公佈的民調顯示，目前日本高達 83.2% 的民眾對中國沒有好感，創下 1978 年以來的歷史新高。而與之相應，高達 85% 的中國民眾也對日本沒有好感。中日之間「冷和」狀態有可能將長期延續。

第三是東亞地區緊張局勢可能會持續升溫。近年來由於中國大陸在東海和南海的強勢作為，伴隨著中國軍事現代化進程尤其是遠洋海軍的迅速發展，激化了菲律賓和越南等國的戰略疑慮。⁴藉由中國與部分東亞國家之間的領土主權爭議，美、印、澳等域外大國開始積極介入東亞地區安全事務，加強與菲、越、新加坡等國的軍事和安全合作，尋求構建起一個針對中國大陸的地區安全架構，使得東亞地區安全局勢的複雜性和不確定性日益增大，甚至不排除進一步迅速升級和惡化的可能。

貳、對臺灣不利的國際形勢因素分析

與此同時，以美俄中（大陸）為代表的全球性大國之間展開的戰略博弈，以及中國大陸的持續崛起所帶來的結構性影響，也使得臺灣面臨著三個不利的國際因素：

首先，美國面對兩場地緣政治危機無暇東顧。美國同時面對烏克蘭和中東兩個亂局，美俄之間的紛爭不可能在短期內平息，美俄關係也很難迅速得到修補，在後冷戰階段，歐洲安全局勢首次成為美國最為迫切的首要關注，美歐與俄羅斯的安全博弈將長期存在，甚至不排除在一定的形勢下意外升級，甚至引爆直接衝突。與此同時，中俄關係卻已經在全球戰略層次形成「背靠背」聯合抗美的態勢，令美國陷入左支右絀的困境。

此外，中東「伊斯蘭國」的崛起已經打破了中東傳統的地緣政治格局，美國與沙烏地阿拉伯、以色列、伊朗、伊拉克、土耳其、埃及等中東地區

⁴ Theresa Robles, "Regional and Multilateral Surveillance: Normative Tension and Implications for Cooperation in East Asia," *Global Policy*, Vol. 6, No. 1(2015); 黃大慧,〈戰後沖繩處置與釣魚島爭端：美國對沖繩與釣魚島問題的戰略考量〉,《東北亞論壇》,第 2 期(2015 年)。

強國的關係極度微妙，稍有不慎，就可能導致中東局勢失控。遜尼派和什葉派之間的鬥爭，宗教極端主義與世俗化力量的較量已經在中東被全面引爆，有可能導致中東地緣政治與安全格局的崩解，導致美國更加無法從中東抽身。

在此情況下，美國應該不希望在台海問題上爆發衝突，迫使美國在歐亞大陸的東（歐洲）、中（中東）、西（東亞）三個板塊同時陷入危機，從而首尾無法相顧。一旦台海有事，美國也沒有信心和能力予以輕鬆地應對和化解。

其次，中美地緣政治競爭加劇的同時，兩國戰略合作與協調也在深化和加強。中美兩國之間的戰略利益既有尖銳矛盾之處，也有高度重合之處，這一特性決定了中美關係呈現出競爭與合作並存的突出特點。基於地緣政治和地緣經濟利益競爭，中美兩國圍繞東海和南海爭議，以及亞太區域經濟一體化的主導地位，展開了激烈的角力。而為了打擊恐怖主義威脅以及全球氣候變化問題，中美則攜手合作，推動國際社會採取措施加以應對，並取得了一系列積極的成效，這也是不爭的事實。圍繞不同的議題領域，中美之間的「競合態勢」不僅已成為中美戰略博弈的「新常態」，並且將不斷得到強化。⁵尤其是近年來美國以中國為主要對手，在亞太地區的安全佈局雖然已經基本到位，但是卻遠未達到其預期的效果。未來隨著美國國力的逐漸（相對）衰落，其對中國大陸（相對）權力優勢的逐漸縮小，經過一段艱難的磨合和調試期，未來不排除美國迫於形勢，逐漸接受中美「亞太共治」，亦即走向事實上的通過「中美協調（concert of G2）」，進而實現中美「共治亞太」，並使之成為中美關係的「新常態」。

對於蔡英文此前的「維持現狀」說辭，美國鑒於 2016 年島內選情幾乎毫無懸念，結果一目了然，因此在一定程度上予以了默許和放行，但是美國顯然對蔡英文以及民進黨的兩岸政策依然心存疑慮。尤其是面對大陸

⁵ 劉江永，〈美國軍事介入釣魚島將面臨兩難困境〉，《國際問題研究》，第 3 期（2011 年）；信強，〈中美海權博弈「二元性」芻議〉，《美國問題研究》，2015 年 6 月。

對「一個中國」原則的堅持，美國擔心蔡英文未來也許會效仿陳水扁，挑戰台海穩定，成為又一個「麻煩製造者」，對兩岸關係以及中美關係產生消極衝擊。因此美國不會給臺灣開出一張「空頭支票」，也會嚴防民進黨上臺執政後推動「台獨」進程，危及兩岸的和平與穩定。

第三，中國大陸綜合實力崛起的進程將持續。中國大陸崛起進程的延續將直接導致多方面的後果，首先是導致中美之間的實力差距正在穩步縮小，從而限縮美國在台問題上的政策選擇空間；其次是兩岸實力差距仍將以加速度迅速擴大，大陸可茲使用的政策工具也將更為豐富；第三是大陸對地區安全格局的塑造能力不斷增強；第四是大陸在全球事務中的影響力不斷提升。基於此，如果未來兩岸之間無法就基礎性的「一個中國」原則問題達成基本共識，導致兩岸關係出現波折，甚至出現重大倒退，大陸一旦在兩岸政治、經濟、社會領域，以及在國際政治和國際經濟領域採取更加強硬的對台政策，也勢必會影響美國、日本、東南亞各國以及臺灣現有「邦交國」處理對台關係的政策和方式，同時也將對臺灣的國際組織參與等問題產生直接和間接的影響。

參、「雙輪模式」：兩岸關係發展前景評估

上述國際政治形勢的演變既有有利於臺灣的方面，同時也有不利於臺灣的方面，關鍵在於臺灣自身對國際形勢發展的戰略性研判，以及如何據此制定相應的對策。但是總體而言，所謂的有利因素是短期的，戰術性的，而不利因素則是長期的，戰略性的。

對於大陸而言，堅守「一中原則」可謂是政治底線，因此無論中美關係、中日關係以及地區安全局勢如何演變，均不會在「一個中國」原則立場上有所退讓和妥協，即便兩岸關係因此出現倒退亦將在所不惜。而如果臺灣試圖利用中國大陸與美、日等國之間的矛盾，以及有不斷升級之虞的地區緊張局勢，但卻沒有清醒地意識到其中所隱含的戰略風險，進而做出

戰略誤判，則有可能導致本已危機四伏的兩岸關係雪上加霜，也將對未來兩岸之間互信的建立和積累造成深遠的消極影響。

就兩岸關係發展的前景而言，由於大陸高層已經明確表示，如果「不承認『九二共識』，不認同兩岸同屬一中就是改變現狀」，意味著對於兩岸而言，此前民進黨提出的「維持現狀」之類的模糊表述已經失去其緩衝的功效，兩岸之間圍繞「一個中國」原則的「灰色地帶」也已就此不復存在。⁶儘管大陸面臨著諸多國際挑戰，但是如果民進黨在執政後仍然堅持原有的兩岸政策立場，大陸依然會採取強硬的應對措施，兩岸關係有可能會出現以下一些雙方都不希望看到的結果：

首先，在政治領域，兩岸目前「準官方、半官方」（包括陸委會和國台辦之間和海基海協兩會之間）的政治性互動和功能性溝通將徹底停擺，部分民間「二軌」交流機制將有選擇性地得到保留和延續，但是既往的大多數「一軌半」交流將被叫停。

其次，在經濟領域。有可能會呈現以下一些狀況：首先，兩岸民間商貿往來與合作將得以延續，但是會不可避免地有所降溫。其次，兩岸此前業已簽署的 20 餘項協議在名義上將繼續得到執行，但是其功效和執行力度將有可能大打折扣，部分內容將陷入有名無實的「空轉」狀態。第三，尚未完成談判的協定（如貨貿協定）將中止或是長期延宕。

第三，在國際政治領域，兩岸「外交休兵」可能會就此終止，兩岸「邦交國」之爭可能會再度上演，尤其是部分臺灣現有「邦交國」將會主動轉向，謀求與大陸建交，而大陸也不會繼續「拒人於千里之外」。在臺灣參與政府間國際組織方面，包括世界衛生大會和國際民航組織大會，大陸也可能會收緊現有政策，臺灣的「國際空間」將會受到一定的限縮。大陸也會針對美國對台軍售，日本與臺灣可能的安全合作等問題，加大對美日等國的壓力，屆時美台關係和日台關係將面臨新的考驗。

⁶ 黃嘉樹，〈兩岸政治「關係」解析—兼論蔡英文「維持現狀」說〉，《臺灣研究》，第 5 期（2015 年）。

第四，在國際經濟貿易領域，鑒於兩岸服務貿易協定在臺灣遭到強烈反對，大陸未來會通過提升中韓自由貿易安排，加快中日韓自由貿易區談判，升級中國—東盟自由貿易區，尤其是推動「一帶一路」戰略在歐亞大陸的全面展開，逐步構建起以中國大陸主導或者居於核心地位的區域經濟整合網路。與此同時，台星（新加坡）經濟合作協定以及台新（紐西蘭）經濟合作協定將成為絕唱，大陸也不會允許和接受臺灣加入「跨太平洋戰略經濟夥伴關係協定」（TPP）和「區域全面經濟夥伴關係」（RCEP），並會竭盡全力，將臺灣排除在東亞甚至整個亞太區域經濟一體化進程之外。

7

迄今為止，由於尚未實現政權交接，兩岸之間的鬥爭還多屬於「隔空交火」。但是在5月20日之後，民共兩黨之間將展開短兵相接的直接交鋒。儘管在理論上尚存在一個短暫的「機會視窗」，但是2016年3月10日，TISR臺灣指標民調一項最新調查資料顯示，33.4%的民眾認為蔡英文應該接受「九二共識」，37.6%認為不應該接受。對於「兩岸同屬中華民國」，28.8%認為可以接受，60%認為不能接受。一方面，基於選舉政治的基本邏輯，以目前民意而論，筆者認為民進黨恐怕很難做出根本性調整，接受「九二共識」、承認「兩岸同屬一個中國」，也不可能在短期內自覺自願地放棄「台獨」黨綱。另一方面，筆者認為中國大陸也顯然不可能放棄對「一個中國」原則的堅持，因此兩岸之間一定程度的「對撞」恐怕將難以避免，兩岸關係勢必迎來一段「冰期」，並就此開啟一個「試錯」過程。⁸這一過程的本質將是檢驗雙方對於內外部壓力以及相關損失的「耐受度」，亦即在一種「雙輸博弈」（lose-lose game）的框架下，兩岸未來不僅是戰略智慧的比拼，更是戰略耐力的較量。直至某一方率先展現務實彈性，做出重

⁷ 張華，〈2008年以來台美經貿關係現狀與走勢〉，《臺灣研究》，第1期（2016年）；汪曙申，〈美國「亞太再平衡」戰略下的台美關係新態勢〉，《臺灣研究》，第1期（2016年）；信強，〈美國TPP戰略與臺灣加入之前景解析〉，《臺灣研究集刊》，第2期（2013年）。

⁸ 蘇起，〈台海可能進入危機管理期〉，《臺北論壇》，2015年8月2日，
<http://www.taipeiforum.org.tw>。

大的政策調整，進而為兩岸探索一種新型的互動模式創造條件。

責任編輯：盧信吉