

膠著狀態下的兩岸關係和川普上台

從日本的觀點論蔡政府

小笠原 欣幸



和川普通電話的蔡英文總統

(出處) 總統府網站

2016年1月總統選舉後，台灣政權從推進兩岸關係融合的國民黨馬英九移轉至強調「台灣認同」的民進黨蔡英文手中。希望維持「台灣的現狀」的蔡英文和為實現「中國夢」試圖不斷推動兩岸統一的習近平之間鴻溝甚深，兩岸關係因此陷入了膠著狀態。

中國對不承認一個中國的蔡英文政府感到焦慮，對台灣施壓力度越來越大。在這種情況下，美國川普當選總統，左右著台灣方向的中美關係的未來變得完全不透明。雖然台灣作為弱勢一方，一直操弄在中美博弈之下，歷盡艱辛，台灣還是拼命努力生存。台灣正在風暴中謹慎地向前行走。

1 · 中國的搖撼戰術

兩岸關係在馬政府時期得到了大幅度改善，雙方不僅通過窗口機構進行接觸交涉，並且也進行了政府間的直接對話。這些得以實現是因為有「九二共識」這個含糊其辭的概念存在。中國將其解釋為「口頭確認一個中國原則」的共識，並且也試圖迫使蔡英文接受。

蔡在2016年5月20日總統就職演說中，表示「尊重1992年達成若干的共同認知與諒解的歷史事實」，雖然可以看出其勉強靠近中國提法的姿態，但並沒有說出「九二共識」本身。對此，中國認為「這是一份沒有完成的答卷」，並不斷對台灣施壓¹。

對台灣的搖撼戰術是多方面的。中國首先單方面停止了兩岸對話。政府間對話自不用說，連窗口機構對話也拒絕。對台灣的窗口機構海峽交流基金會發出的傳真或者手機短訊，中國的窗口機構海峽兩岸關係協會也不回復。

然後，中國減少了赴台遊客。蔡英文上台後，大陸觀光客人數銳減。2016年全年赴台大

陸遊客人數和 2015 年相比減少了 16.1%。表 1 是按國別或地區統計的每月赴台人數和上一年同期相比的增減情況。赴台人數大幅減少的只有中國大陸，而且從表中可以看出這種減少是從蔡上台的 2016 年 5 月開始的。

真正大幅減少的 2016 年 8 月開始到 12 月這 5 個月期間內，中國大陸赴台遊客和上一年同月相比平均減少了 38%。另一方面，同一時期大陸以外的赴台遊客則月平均增加了 16%。因為只有中國大陸遊客減少，自然會被理解為人為減少。中國雖沒有正式承認，但可以認為是其意圖打擊台灣經濟。

表 1 2016 年各地區赴台遊客增減率（上一年度同月比）

表1 2016年に台湾を訪れた旅行者数の地域別増減率(前年同月比)							
	中国大陆	香港マカオ	日本	韓国	ASEAN	その他	合計
2016年1月	14.0%	25.8%	17.7%	13.9%	8.9%	13.4%	15.1%
2016年2月	-0.2%	17.7%	27.6%	32.4%	39.5%	10.2%	12.6%
2016年3月	30.1%	44.0%	19.0%	13.5%	-3.6%	5.7%	20.1%
2016年4月	4.7%	-23.9%	16.6%	25.8%	8.6%	-1.7%	2.5%
2016年5月	-12.2%	0.4%	16.8%	17.4%	14.9%	17.8%	1.9%
2016年6月	-11.9%	2.4%	10.2%	67.9%	9.2%	4.2%	2.2%
2016年7月	-15.0%	5.1%	18.3%	58.0%	4.3%	12.6%	1.9%
2016年8月	-32.4%	1.8%	30.3%	43.6%	13.4%	8.2%	-3.4%
2016年9月	-37.8%	0.3%	8.2%	54.4%	19.1%	9.4%	-7.8%
2016年10月	-44.3%	11.3%	11.9%	23.3%	25.4%	15.4%	-8.7%
2016年11月	-43.2%	7.2%	16.7%	39.1%	23.9%	13.2%	-5.1%
2016年12月	-32.6%	8.3%	8.5%	43.2%	27.9%	9.6%	1.4%
2016年全体	-16.1%	6.7%	16.5%	34.3%	16.0%	9.6%	2.4%

（出處）參照交通部觀光局的觀光統計資料自行繪製

（<http://stat.taiwan.net.tw/system/index.html>）

另外，還有其他一些舉措。例如，對部分在大陸的台資企業進行稅務調查，不同意馬英九時代提出的加入亞洲投資開發銀行（AIIB）的申請等。馬英九時代可以出席的國際民航組織總會，在 2016 年也未能參加²。

中國對馬英九個人也開始進行打壓。馬卸任後的第一次出訪是於 2016 年 11 月對馬來西亞的訪問，出席世界華人經濟論壇。雖然主辦單位當初是以「前中華民國總統」身份邀請，但在會場其頭銜被改成「世界華人領袖」。由於這是中國方面對馬來西亞主辦單位施壓所致，為此馬還召開了記者會進行抗議³。

此外，中國還試圖分化台灣內部。台灣有二十二個縣市，中國聲稱只對承認「九二共識」的藍營執政的八個縣市給予包括農產品採購在內的優惠措施⁴，赤裸裸地實行通過對綠營執政縣市的差別待遇而分化台灣內部的政策。

還有一些親中國共產黨的團體或個人參加反對蔡政府活動的例子。蔡政府在 2016 年 12

月 25 日舉行了放寬日本福島周邊四縣食品進口的聽證會，統派團體中華統一促進黨湧進並妨礙聽證會的舉行⁵。

蔡政府主導的年金改革也遭到了其改革對象退役軍人的反對。2016 年 9 月 3 日台灣舉行了反對年金改革的大規模集會。該抗議活動的組織者之一吳斯懷（退役陸軍中將，原陸軍副總司令）據稱曾於同年 11 月 11 日出席了在北京由中國共產黨舉辦的「孫中山先生誕辰 150 週年紀念大會」，並聆聽了習近平的演講⁶。

2 · 習近平有關台灣的講話

2016 年習近平有關台灣的講話共五次，包括在共產黨活動上的講話三次，會談場合講話一次，以及慰問地震災害時一次。表 2 整理了以上講話內容。2015 年有「地動山搖」這樣強烈的詞彙，以及兩岸領導人會談等大動作，2016 年沒有類似的令人驚訝的事件發生。2016 年習近平談話基調是堅持「一個中國」和「反對台獨」，牽制蔡英文並對其施壓，表面上在蔡政府成立前後沒有很大的變化。

另一方面，2015 年以來，蔡英文和習近平之間似乎有一些接觸和交涉。關於雙方的互動，松田康博撰寫的論文〈蔡英文政府的成立和兩岸關係的轉變：是「失去的機會」，還是「新常态的開始」？〉中有詳細分析。松田認為「雙方有一定程度的互相接近，但是向對方靠近的時機相互錯位，最後沒有達成妥協」⁷。

表 2 2016 年習近平有關台灣的講話

月 日	講話場合	部分講話內容
2 月 7 日	對台灣南部地震表示慰問	我們對災情表示高度關切，對不幸遇難的台灣同胞表示沉痛哀悼。兩岸同胞是血濃於水的一家人，願意提供各方面的援助。
3 月 5 日	全國人大上海代表團審議	承認「九二共識」的歷史事實，認同其核心意涵，兩岸雙方就有了共同政治基礎，就可以保持良性互動。
7 月 1 日	中國共產黨成立 95 週年大會	完成祖國統一大業，是實現中華民族偉大復興的必然要求。我們對「一國兩制」的信心和決心都絕不會動搖。兩岸雙方應該胸懷民族整理利益，攜手為實現中華民族偉大復興的中國夢共同打拼。
11 月 1 日	會見中國國民黨主席洪秀柱	提出六點意見。堅持「九二共識」。堅決反對「台獨」。推進兩岸經濟社會融合發展。共同弘揚中華文化。增進兩岸同胞福祉。共同致力於實現中華民族偉大復興。
11 月 11 日	孫文誕生 150 週年講話	孫中山強調：「『統一』是中國全體國民的希望。能夠統一，全國人民便享福；不能統一，便要受害。」兩岸同胞前途命運同中華民族偉大復興密不可分。我們絕不允許任何人、任何組織、任何政黨、在任何時候、以任何形式、把任何一塊中國領土從中國分裂出去！

（出處）根據中國共產黨新聞網自行整理

（<http://cpc.people.com.cn/>）

回到習近平的講話，需要注意的是其對「一國兩制」的強調，以及將「統一」等同於「中國夢的實現」。首先，「一國兩制」在 2014 年 9 月和台灣統派團體會談時已經提及，並不是新的說法。不過，胡錦濤考慮台灣民意在面向台灣的講話中並沒有提及「一國兩制」，與此對照，習近平的原則主義的方式十分醒目。

「中國夢」是習近平的重要理念。在習領導下的各種政策都圍繞著實現「中國夢」進行。「夢的實現」中包含「兩岸統一」這一點在中國是常識，不過習近平就任以來，一直避開了「統一台灣就是實現中國夢」這樣直接的說法。即使其演講中出現「統一」和「夢」這兩個詞，也是出現在不同的地方。然而，2016 年 7 月 1 日中國共產黨成立九十五週年的講話中，習將其放在同一脈絡中，他說到「祖國統一是中華民族偉大復興的必然要求。……為實現中華偉大復興的中國夢共同打拚」。也就是說明確將「統一台灣等同於中國夢的實現」。

向國民清楚說明國家目標，作為一個強勢領導者可能是正確的，但也不是沒有風險。如果只提「中國夢」，那麼十年後列舉中國種種發展便有可能強調「夢的實現」，如果將統一台灣也納入進去便成了實現不了的事情。不過因為中國是言論管制的體制，因此有可能是希望獲得「以從未有過的決心朝統一方向前進」這樣的評價。

北京大學台灣研究院院長兼全國人大代表李義虎，頻繁稱讚習近平的對台政策。李義虎近期在接受《中國評論》的採訪時說：「『兩個一百年』的時間節點來到了，台灣問題還在『晾』在那裡、台灣和大陸還沒統一，那就不叫完整意義上的中華民族復興，也不能叫『中國夢』的實現」⁸。雖然不清楚李的意圖，但這樣的說法有可能給習近平帶來壓力。習近平希望通過對台灣施壓改變蔡英文的態度，如果在十九屆黨大會的報告中說兩岸關係惡化，比胡錦濤時期的兩岸關係退化，這不是好事的。也就是說習近平本身的矛盾也在加深。

從這點來說，蔡英文要注意盡量不要刺激中國是非常重要的。蔡聲稱「不挑釁中國」⁹，謹言慎行。在選舉中承諾「維持現狀」的蔡英文，就任後也遵守承諾，控制中國所警惕的法理台獨活動。同時也避免在中國敏感的南海問題上批評中國。並且特別任命國民黨色彩濃厚的外交官僚負責兩岸、外交政策。

中國則認為蔡的做法不充分，固執地要求其接受「一個中國」，然而順應「台灣認同」潮流當選的蔡無法做到。關於這一點，台灣內部有批評蔡的聲音，但目前和中國對蔡批判保持同一步調的是國民黨的支持者，蔡政府的支持基礎並沒有因為兩岸關係的冷淡而動搖。

雖然蔡政府的支持率有下降趨勢，但其兩岸政策卻獲得了一定的支持。台灣的月刊雜誌《天下雜誌》在 2017 年 1 月的民意調查中，針對「蔡政府在兩岸關係處理中，不提九二共識，強調維持現狀，你是否認同？」的問題，回答者中認同的為 57.4%，不認同的為 32.9%，拒答／不知道的為 9.8%¹⁰。

馬英九將「九二共識」解釋為「有關一個中國的內容，雙方同意各自表述」，雖然受到台灣選民多數支持，但這個立場逐漸搖擺，沒能貫徹到最後¹¹。蔡英文的當選實際上也反映了台灣社會不斷擴大的對馬推行的兩岸政策的批評和擔憂。蔡英文的支持率雖然有下跌傾向，但這是由於內政改革方向的問題上改革派和守舊派均不滿所導致，根源並不在其兩岸政策上。

3 · 川普當選和中國的反彈

川普在選舉期間幾乎完全沒有提及台灣。然而在 2016 年 7 月確定川普為總統候選人的共和黨大會通過了提示今後四年共和黨方向的「政策綱領」中，台灣地位得到提升¹²。和 2012 年共和黨政策綱領對比，新加入了雷根總統在 1982 年對台灣做出的「六項保證¹³」以及對包括「柴電動力潛艇製造技術¹⁴」在內提供支援這兩項。雖然當時幾乎沒有引起關注，但反映了川普陣營和共和黨主流派之間在重視台灣的問題上有一致的傾向。

11 月川普的當選雖然在台灣也引起了震驚，但蔡政府通過與川普周邊進行接觸，12 月 2 日實現了蔡英文和川普的電話會談¹⁵。電話只有短短十二分鐘，蔡表達了對川普當選總統的祝賀，川普也表達了對蔡就任「台灣總統」的祝賀。並且「兩人還提到台美間緊密的經濟、政治與安全連結¹⁶。這是美國總統或者總統當選人在和台灣斷交後首次和台灣總統通電話。當國際媒體紛紛報道該事件時，川普在其推特上說「真是有意思，美國賣給台灣數十億美元的軍事設備，為什麼我卻不能接受一通祝賀電話」¹⁷。川普接著在 12 月 11 日的電視採訪中有關台灣，進一步說到「我不知道我們為什麼要受『一個中國政策』束縛，除非我們能就包括貿易在內的其他事項與中國達成協議」，對美國歷代政府奉行的「一個中國政策」提出疑問¹⁸。結合電話會談，可以說川普在和中國的交涉中明顯有打「台灣牌」的意圖。

中國將台灣問題視為「核心利益」，決不允許他國干涉或將台灣問題作為外交牌加以利用，因此川普的言行遭到中國強烈的反彈。中國一部分學者以及《環球時報》不僅批評川普，甚至還說「不惜和美國斷交」¹⁹。中國政府因川普以上言行發生在其就任之前，因此較為克制，但升級了針對台灣的行動。

12 月 10 日，中國空軍數十架飛機從東海飛過宮古海峽上空後進入西太平洋，其中四架飛機飛過台灣防空識別區南部外側繞過，穿越巴士海峽²⁰。12 月下旬和 1 月上旬中國海軍航母「遼寧」號艦隊通過台灣東海和台灣海峽²¹。這樣的行動令人想起了江澤民時代通過軍事演習施壓的做法。

中國在馬政府時期停止了「外交戰」，但現在也再度發動了。12 月 20 日非洲小國聖多美普林西比（人口二十萬）宣佈和台灣斷交，和中國建立了外交關係²²。至此台灣有外交關係的國家減少至二十一個。這樣的措施有可能是本來就準備好用來施壓蔡英文，也有可能是受到蔡和川普電話會談的刺激所致。《環球時報》對此評論到「大陸有必要採取一個切實震動全島的行動」²³。

中國挖角台灣的邦交國本來是司空見慣的，但需要注意的是出現的新方式。2017 年 1 月 11 日訪問奈及利亞的外交部長王毅，和奈及利亞簽署了「堅持一個中國原則」的共同聲明。王毅提到「奈及利亞嚴令台灣地區駐奈機構摘牌更名，遷出首都，削權減人」²⁴。

原本奈及利亞就和中國建立了外交關係，和台灣沒有外交關係，並沒有必要重新確認「一個中國原則」。和台灣有外交關係的都是小國，除了梵蒂岡不會對台灣造成很大打擊。因此中國有可能對在台灣的非正式的對外關係上製造隔閡。奈及利亞在非洲擁有最大的人口和 GDP。今後中國有可能對到目前為止一直默認的台灣的對外經貿關係和民間交流採取某些措施。

4 · 蔡英文冷靜應對

蔡總統在和川普進行電話會談後表現冷靜。雖然川普質疑「一個中國政策」對台灣來說是件好事但同時也是雙刃劍。國際媒體集中大肆報導、解說美國的「一個中國政策」，引發了各種各樣的討論。

在這些報導、議論中最經常被提及的是，該政策形成與 1970 年代，當時台灣還是蔣介石擔任總統的威權時代，而四十年後今日的台灣奉行民主主義體制，重視自由和人權，多數台灣人並不認為自己是中國人，也不希望和中國大陸統一。台灣的現狀被國際媒體集中報道，同時「一個中國」的內涵被廣泛討論，對台灣來說是重要的機會，可以稱作「川普效果」。

不過，蔡英文對川普的言論避做評論，並且行動低調。這是因為川普如果刺激中國，中國會採取行動報復台灣。2017 年 1 月 7 日至 15 日蔡總統訪問中美洲四國，往返路程中停留美國。因為時間點是在和川普進行電話會談後，川普就任總統之前，因而受到關注。蔡採取了「極為低調的行動」²⁵。

美國的「一個中國政策」是基於將台灣在國際社會上封鎖起來的同時又保障台灣安全的一種精密計算。在不清楚川普意圖的階段隨意動作會給中國提供介入理由，正中中共黨內強硬派下懷。因此處於弱勢地位的台灣不得不慎重行事。

蔡的慎重舉動馬上就被證明是英明的。2 月 9 日，川普總統和習近平國家主席進行了電話會談，川普在習近平的要求下，同意「尊重」「我們的（美國的）『一個中國』政策」²⁶。最後，川普回到了和美國歷代政府一樣的「一個中國政策」。不過，美國的「一個中國政策」框架中對台灣採取何種態度的空間也大。歐巴馬政府相對考慮中國的立場。川普政府的對台態度目前還沒有表示。

5 · 中國也苦於瓶頸

中國方面也有問題。雖然中國有諸多可以讓台灣屈服的手段，但無論何者都欠缺決定性的力量。中國的軍事力量相比台灣自然強很多，但是台灣自身也有某種程度的防衛能力，很難不給美國介入時間瞬間完成登陸佔領，對中國軍隊也會有很大損害。同時沖繩的美國駐軍也是一個對中國軍隊很大的制約因素。

中國軍隊如果不進行登陸作戰，而通過導彈密集攻擊有可能攻陷台灣，但這之後的前景無法展望。無論是登陸進攻還是導彈攻擊，台灣的犧牲將無法計算，對中國的敵意也會沸騰。這樣即便統一也無異於外國軍隊的佔領，之後對台灣的統治非常艱難。正因為如此，從鄧小平開始，中國一直強調「和平統一」。

另一方面，即使不使用直接的軍事進攻手段，將台灣全部驅逐出中國市場，通過窮台的方式使台灣屈服也是可能的，但會讓台灣人對中國極具敵意，也會造成之後對台灣進行統治的困難。因此，台灣雖然弱小，但因為中國也沒有決定性打擊手段，雙方保持著微妙的平衡。

在中國不斷提升對台壓力之際，1月20日中國共產黨召開了「2017年對台灣工作會議」。該會議每年舉行一次，是召集黨政軍及地方對台灣工作部門，討論對台實務工作的重要會議。

該會議結束後發表了中央高層俞正聲的談話要點，其中提到「堅持九二共識，反對任何形式的台獨活動，維護國家主權和領土完整」等黨的基本路線，具體內容包括「兩岸民間各領域交流合作、融合，不斷擴大兩岸基層民眾和青年的參與度和獲益面。研究出台便利台灣同胞在大陸學習、就業、創業、生活的政策措施，積極支持台商台企在大陸更好發展」²⁷。「對台灣工作會議」重要講話的發表形式每年都相同，但是用語上略有差異，從中可以讀取其著力點的變化。2017年俞正聲談話要點體現的是對蔡英文強烈警告和發展擴大兩岸交流的軟硬兩手方針。大體上和「2016年對台灣工作會議」主旨相同。

值得注意的是，2016年會議中所稱「積極為台灣青年來大陸交流、就學、創業、就業創造條件，在2017年措辭變為「研究出台便利台灣同胞在大陸學習、就業、創業、生活的政策措施」。「台灣青年」到「台灣同胞」只有一詞之差，但卻隱含了給予台灣人民享有和中國公民同樣的資格、權利、待遇，即「國民待遇」的討論。如果主體是「台灣青年」，屬於特別措施，如果是「台灣同胞」則變成了一般性的措施。

中國的「一個中國原則」中台灣屬於中國的一部分，實際行政管理上則將台灣人民當做外國人來對待。關於「國民待遇」，一開始考慮到在中國大陸經商的台商或者其家人的醫療等問題出台過一些便利措施，但現在開始擴大討論到給予「台灣同胞」各種便利及利益的綜合性措施，中國學者專家的討論中逐漸將其視為統一工作的有力王牌。目前到底是何種程度的「待遇」還不清楚，不過這種措施是繼續了胡錦濤時代的「釋放善意，爭取台灣民心」的路線，不同於主張徹底遏住台灣咽喉迫使其接受統一的強硬路線。

也就是說，和《環球時報》為代表的對台強硬論相反，中國共產黨實務層面並沒有開始提出冒險性的台灣政策。以上綜合來看，航母航行等恫嚇行為理解成中國內部出現一種焦慮感較為合適。看來，習近平領導的中共高層，一方面對台灣增加壓力，另一方面在面臨即將到來的十九大時似乎難以推出有效措施。

6·台灣社會的反應

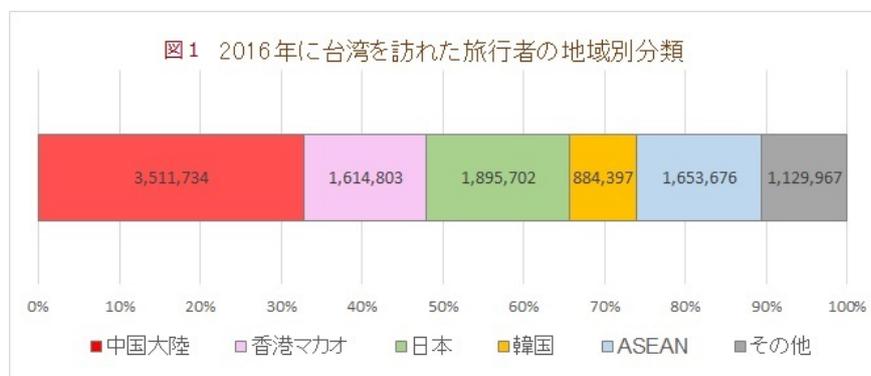
即使中國的轟炸機或是航母在台灣周邊飛行或航行進行示威，台灣人保持了冷靜。關於中國海軍航母「遼寧」號在台灣近海航行，台灣著名的評論家周玉蔻做出了很有意思的觀察，「中國想恫嚇台灣人民最重要的目的落空了也是事實」、「美日台官方無不繃緊神經，台灣民眾卻是老神在在，……航母對台灣一般百姓而言武力象征度不夠深刻，特別是年輕世代」²⁸。

中國觀光客的減少，目前對台灣經濟也構不成打擊。圖1顯示的是2016年按照地區分類的赴台遊客。中國大陸的赴台遊客占全體的32.8%，的確佔有較大比重。但是，日本（17.7%），ASEAN各國（15.5%），韓國（8.3%）的赴台遊客加起來占41.5%，超過中國大陸的比重。

由於2016年日本、ASEAN各國以及韓國的赴台遊客人數穩步增加，緩和了中國大陸遊客減少的影響。因此赴台遊客整體在2015年為10,439,785人，2016年為10,690,279人，增加

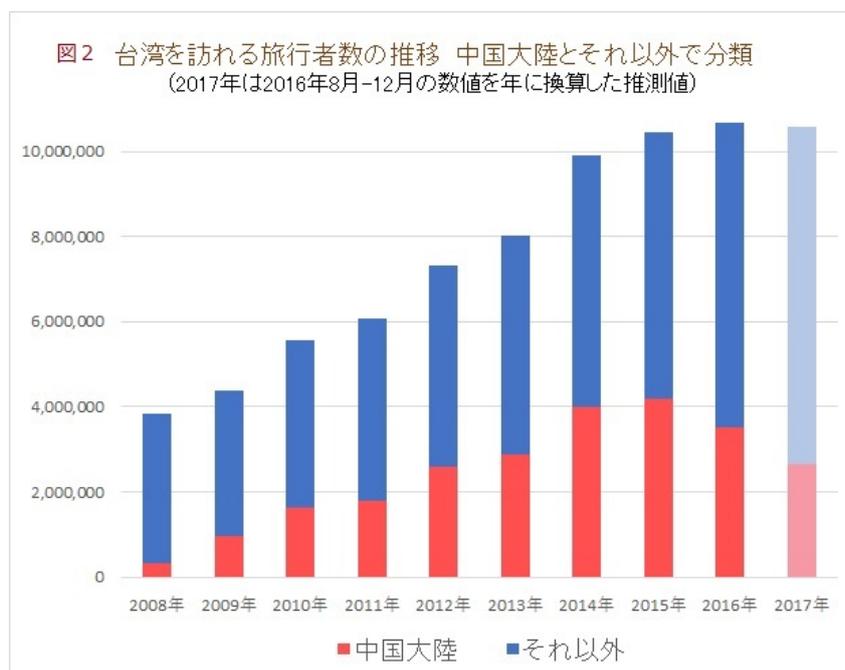
了 2.4%。雖然以中國大陸遊客為主要客戶群的部分酒店、餐飲、運輸業受到較大打擊，但從宏觀來看，很難說中國大陸遊客減少整體上打擊了台灣的旅遊產業。

圖 1 2016 年赴台遊客來源地區分類



(出處) 根據交通部觀光局觀光統計資料自行繪製

圖 2 赴台遊客人數變化 中國大陸及其以外的地區分類
(2017 年是根據 2016 年 8 月-12 月數字的推算值)



(出處) 根據交通觀光局的觀光統計資料自行繪製

那麼 2017 年會有怎樣的預期呢。如果用 2016 年 8-12 月的數字簡單換算成年度來推測 2017 年的遊客人數，中國大陸遊客的赴台人數預計為 2,644,886 人，中國大陸以外的遊客大約為，7,938,890 人²⁹。合算起來，2017 年遊客預估為 10,583,776 人，大致和 2016 年保持相同水平 (圖 2)。

中國大陸赴台遊客數受到中國的政治判斷左右。如果中國採取將遊客降至零這樣極端的制裁措施會給台灣經濟帶來重大打擊，但是目前沒有這樣的趨勢。前文已有所涉及，中國表示要優待國民黨執政的八個縣市。其中有兩個縣分別是台灣的主要旅遊地花蓮縣和南投縣。花蓮縣和南投縣的首長和中國有關係，熱情地招攬大陸遊客。如果中國要大幅減少遊客，台灣地方政府中親中派的兩縣受到的打擊最大。這對中國的對台政策而言也是一種矛盾。

近年，台灣旅行業界出現了一種由中國大陸·香港資本經營台灣旅行的，被稱作「一條龍」的不正常模式。這種模式以不夠盈利的低廉價格在中國販賣台灣旅行產品，再通過進入旅遊地有大陸·香港資本的特產店消費來達到盈利目的。被「一條龍」的中國人從業者帶來的中國遊客，進入掛著台灣特產牌子的「一條龍」中國人從業者商店內，被強制消費，其所得利益並不屬於台灣當地，而是直接進入了中國·香港資本手中³⁰。

也正因為這種模式，近年雖然有大量中國大陸遊客湧入台灣，但如何對台灣社會全體做出貢獻卻較為無感。2016年5月開始的中國大陸遊客減少的影響集中在這類特定業者身上，而台灣一般民眾看法比較冷靜且冷淡。並且台灣也有種聲音認為，正好藉此難得機會，改變過度依賴某個地區觀光客的模式，提升台灣觀光產業競爭力。

蔡政府正在推行試圖改變過度依賴中國大陸經濟的「新南向政策」。對此，雖有部分極端解釋認為是要停止和中國的貿易，事實上並非如此。該政策的目的是要擴大台灣和 ASEAN、南亞，及大洋洲各國之間的貿易、投資，民間交流、人才交流以及推進醫療、文化、觀光、科技、農業等領域的合作，並在其中試圖藉助東南亞出身的台灣新住民的力量。打造這樣一個綜合的政策體系，可以看出蔡政府試圖確立「亞太區域中的台灣」的認同感³¹。

在中國經濟成長率降低，台資企業不斷從中國撤退的新聞不絕於耳的情況下，以上政策的出台是合乎時機的。但是，要產生效果卻尚需時日，擺脫對中國大陸的經濟依賴並非易事。從這點來看，中國依然是佔據優勢的。台灣的出口總額中出口中國大陸（包括香港）的比重在近年內約為 40%，如果能降到 30% 左右大概便可以算成功。

另一方面，台灣社會對東南亞、南亞以及大洋洲的興趣有限，目前，台灣社會對「新南向政策」基本上持懷疑態度。該政策是否會陷入百呼不應的窘境，還需要進一步做中期觀察。

7 · 對川普政府的期待和警惕

關於川普政府的主要人事，有幾位被台灣媒體冠以「親台派」「知台派」「友台派」等形容詞的人物存在。其中出現最為頻繁的，包括白宮幕僚長蒲博思（Reince Priebus）、白宮國家貿易委員會主任納瓦羅（Peter Navarro）、國家情報總監寇茲（Dan Coats）等 3 人。另外，雖然有被稱為「反中」「對中國強硬派」等人士，但需要注意「反中」不等於「親台」。

有部分媒體將台灣出身的趙小蘭（Elaine Chao）運輸部長視為「親台派」，這其實是不對的。趙不僅不處於「台灣派」的人脈中，還可以說算是「中國派」。根據美國學者觀察，她在布希總統任內擔任勞動部長，但是沒有任何影響到外交政策的痕跡。

曾任共和黨全國委員會委員長的蒲博思是律師出身，對台灣的交流很積極，和民進黨及

國民黨雙方來往都很深厚。其職務是白宮內的調整並不一定直接參與對中·對台政策，但可能在美台的非正式接觸中擔任某些角色。

著有『臥虎：中國軍國主義對世界意味著什麼』一書的加州大學爾灣分校教授、經濟學者納瓦羅的講話對台比較友好。中美之間存在著貿易衝突的可能性，而納瓦羅則佔據了政策決定的核心位置。雖然其對中國態度較為嚴厲，但他的友台觀點將如何反映到政策上還需要觀察。

印第安納州選出的參議院議員寇茲是美國國會中的親台派組織「台灣連線」的成員。在情報機構的匯總者中有一位深入了解台灣的人士對台灣多少都會有幫助。但是，川普讓斯蒂芬·班農加入國家安全會議（NSC），寇茲被排除在 NSC 的常任成員之外，其在政府內的影響力如何還是未知數。

對中·對台政策的關鍵人物是國務卿。關於蒂勒森的台灣觀以及過去和台灣的关系，台灣媒體完全沒有報道。可能和台灣沒有過太多交流。推測川普政府的對中·對台政策的一個線索是蒂勒森被提名為國務卿的聽證會上的有關發言。1月11日美國國會舉行了提名確認聽證會，之後參議院外交委員會參議員卡定提交了綜合書面質詢。書面回答應該是國務院官員或者蒂勒森的幕僚人士所作，可以看做是對蒂勒森想法的整理。

卡定議員在有關對中政策的提問中問到對「中美三個聯合公報」以及「台灣關係法」的看法，蒂勒森主動提到美國對台「六項保證」，認為「六項保證」和前二者一起共同構成美國對中及對台政策的基石，並且明確說到「美國對台政策也將維持『六項保證』」。

卡定議員問到，「川普總統當選人暗示一個中國政策可以談判，這是否給人台灣不過是談判籌碼的印象」，他作出如下回答：「會支持一個中國政策。台灣人民是美國的朋友，不應被當成交易籌碼，美國的對台承諾是法律承諾也是道德誠命」³²。可以說蒂勒森國務卿發表的對台灣的見解比較穩健。

有報道稱2月川普和習近平的電話會談是蒂勒森國務卿說服川普總統而促成的³³。美國的「一個中國政策」框架中對台灣採取何種態度有一定的彈性空間。可以說歐巴馬政府較多考慮中國立場。而蒂勒森的書面回答中，兩次提到問題中沒有的「六項保證」，對台灣來說可以感受到「友好」。

美國國會方面也有一些動作。前文已經提到「六項保證」被納入共和黨政策綱領中，美國國會於2016年7月6日，通過再次確認「六項保證」的決議。該決議文於2015年10月28日在眾議院提出之後審議過程中對個別詞句做了微妙修正，最後以「美國國會確認（1）台灣關係法和六項保證是美台關係的基石。（2）催促總統及國務卿公開、主動、一貫的承認作為美台關係基石的六項保證」為決議內容，經參眾兩院全體一致通過³⁴。

另外，每年由國會確定美國國防計劃及預算的2017年度國防授權法（National Defense Authorization Act）於12月在參眾兩院通過，歐巴馬總統簽署後生效。其中包括「美國國防部長改善美台軍事關係須執行美台資深將領與資深國防官員的交流計劃」，交流內容包括「威脅分析、軍事理論、部隊計劃、後勤支援、情報收集分析、作戰戰術、技術、程序、人道支援與災難救助」。「高級軍官」是指現役資深將領，「國防相關高官」是指五角大廈助理部

長或更高層級官員。據報道，這是第一次加入了美台軍事高官之間的交流內容³⁵。雖然實際執行要看川普政府，但如果即使部分得以實現也有助於推動美台之間的軍事合作。

如上所述，歐巴馬時代中國軍力不斷增強並擴大在南海的活動的背景下，美國國會中出現對中批判和對台友好的潮流。然而，這並不意味著美國要改變其「一個中國政策」。可以認為美國是要在不和中國決裂的同時逐漸擴大對台關係的界限。這對強調「維持現狀」，和中國保持距離的蔡政府而言是件好事。

但是，台灣需要警惕的是川普政府的態度。目前的情況非常複雜。雖然有若干「親台派」人士在川普政府中，但川普總統本人並沒有提及和台灣共享自由和民主主義的價值，其對台灣的想法尚不清楚。

TPP 作為對中國的一種柔性權力平衡，台灣也持有期待，已經被川普簡單地放棄了。川普政府在貿易問題上持有和中國對決的姿態，但如果對中國產品課以進口關稅，這對將零件出口到中國並在中國完成組裝的台灣企業也構成了打擊，損害到台灣經濟。

重視貿易的川普政府，有可能和對台軍售捆綁，強行要求台灣開放豬肉市場。在川普宣佈退出 TPP 後，美國的農業團體開始活動。全美豬肉生產者協會會長致信川普政府要求「早日進行日美 FTA 談判」，認為「確保有力進入日本和其他亞洲市場是美國的牛肉、豬肉產業的優先事項」³⁶。可以認為無論怎樣台灣都會承受市場開放的壓力。

台灣人對食品安全問題高度關心，對含有瘦肉精的美國豬肉持拒絕態度，台灣當局也禁止進口。養豬農家以及相關業者是台灣中南部民進黨基本盤的重要支柱，他們期待蔡政府能抵住外界壓力。如果蔡政府就此問題對美妥協的話，從食品安全角度會引起民眾的強烈反彈，另外，養豬農家的反彈也會捲入地方議員或選區的立法委員並可能招致大規模抗議活動。總之美豬解禁會給蔡政府帶來嚴重打擊。

如果川普政府拋出台灣議題，中國即使知道會有反效果也會選擇勒緊台灣的脖子。如果成為中美交涉的工具台灣會陷入一團混亂。台灣所需要的不是可能陷其入困境的語言，而是不動聲色的切實支持。

日本如果期待東亞的和平與安定，隨著川普時代的開啟，毫無疑問日本應該加強自身的角色。雖然還不知道川普政府未來走向，但日台之間有必要不動聲色地構築包含 EPA 在內的合作關係。

8 · 弱勢的台灣善於生存

回顧歷史，台灣在過去的四十年間，被排除在聯合國以及其他國際機關大門之外，也經歷了美日斷交，處在極為不利的狀態之下，然而依然實現了經濟發展和民主化，維持了事實上的國家機構。1996 年為恫嚇台灣總統選舉中國舉行了大規模軍事演習並發射了兩枚飛彈，但台灣選民依然進行了一場莊嚴的選舉。雖然台灣的政治問題有很多，但是幾經苦難而創造了今日台灣的經驗是台灣人共有的財產。

台灣無法從中美兩大國博弈中逃離，但卻並非只是被操弄的對象。台灣在各種狂風暴

兩中找到了自己的位置，並生存下來。在即將到來的川普風暴中蔡總統將當一個怎樣的舵手。蔡英文既不是將對美關係弄得一團糟的陳水扁，也不是對兩岸領導人會談採冒進姿態的馬英九。她慎重的態度幾近沉悶，但可以說目前總統不是陳，也不是馬，是蔡是好事的。也許對政權更替真正價值何在的追問才剛剛開始。

(2017年3月)

¹ 針對蔡總統的就職演說，中國以「中共中央台辦、國務院台辦負責人」的名義發表談話，聲稱「這是一份沒有完成的答卷」(<中共中央台辦、國務院台辦負責人就當前兩岸關係發表談話>〔國務院台灣事務辦公室〕2016年5月20日

http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201605/t20160520_11463128.htm)。

² <台灣を招かず...中国が圧力か 27日総会開催>〔毎日新聞〕2016年9月23日

<http://mainichi.jp/articles/20160924/k00/00m/030/056000c>。

³ <訪大馬被拔前總統頭銜，馬英九怒：被罵8年親中賣台還要受打壓！無法接受>〔風傳媒〕2016年11月18日 <http://www.storm.mg/article/191186>。

⁴ <國台辦：將採取措施推動與台灣8縣市交流>〔國務院台灣事務辦公室〕2016年9月18日

http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201609/t20160918_11571873.htm。

⁵ <政院食安公聽會 中華統一促進黨衝撞警方封鎖線>〔聯合報〕2016年12月25日

<http://udn.com/news/story/10582/2190574>。中華統一促進黨主席張安樂曾於1996年違反「組織犯罪條例」，在台灣被通緝後逃到中國，並在中國成立了該政治團體。張在追訴時效經過之後於2013年返回台灣，繼續開展和中國共產黨保持一致政策的中華統一促進黨的活動。

⁶ <習近平講話中 赫見吳斯懷等我國退將在座>〔聯合報〕2016年11月11日

<https://udn.com/news/story/1/2099987>。

⁷ 松田康博<蔡英文政權の誕生と中台關係の轉換—「失われた機会」か、「新常态の始まり」か?—>《問題と研究》2017年1-3月号。

⁸ <中評重磅專訪：李義虎論對台成效>〔中國評論新聞網〕2017年2月13日

<http://hk.crntt.com/crn-webapp/mag/docDetail.jsp?coluid=0&docid=104574169>。

⁹ 選舉期間講話參見<蔡英文：致力維持現狀不挑釁兩岸穩定>〔YAHOO!奇摩〕

<https://tw.news.yahoo.com/%e8%94%a1%e8%8b%b1%e6%96%87-%e8%87%b4%e5%8a%9b%e7%b6%ad%e6%8c%81%e7%8f%be%e7%8b%80%e4%b8%8d%e6%8c%91%e9%87%81%e5%85%a9%e5%b2%b8%e7%a9%a9%e5%ae%9a-084200518.html>。就任後講話參見<總統接受美國《華盛頓郵報》(Washington Post)專訪>〔總統府〕2016年7月22日

<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=37751&rmid=514>。

¹⁰ <2017天下國情調查>《天下雜誌》2017年1月，p.35

<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5080206>。

¹¹ 小笠原欣幸<回顧馬政府執政八年：從滿意度的變化及兩岸關係的視角出發>〔小笠原 HP〕2016年8月18日 http://www.tufs.ac.jp/ts/personal/ogawara/big5/look_back_on_ma's_eight_years_cn.pdf。

¹² “The 2016 Republican Party Platform” p.48

[https://prod-cdn-static.gop.com/media/documents/DRAFT_12_FINAL\[1\]-ben_1468872234.pdf](https://prod-cdn-static.gop.com/media/documents/DRAFT_12_FINAL[1]-ben_1468872234.pdf)

¹³ 1982年8月17日，雷根政府發表了含有逐漸減少對台軍售內容的「中美聯合公報」。此前同年7月14日，雷根總統派使者向蔣經國口頭傳達了「六項保證」。其中表明了美國將繼續對台軍售的意思。「中美聯合公報」中含有對台灣不利的內容，但「六項保證」抵消了其效果。松田康博評價此舉為「美國不拋棄台灣的平衡措施」(高木誠一郎編《米中關係—冷戰後的構造と展開》日本國際問題研究所，2007年，p.97)。

由於中國抗議「六項保證」，美國政府多避免提及。因此，在美國是否提及「六項保證」，以及怎樣提及(被追問時提及還是主動提及)，可以在某種程度上衡量政治家們對台灣的重視程度。

「六項保證」的內容如下。①美方未同意對台軍售設定期限。②美方對中共要求就對台軍售事先諮商事未予同意。③美方無意扮演任何台北與北京間調解人之角色。④美方不同意修改台灣關係法。

⑤美方未變更其對台灣主權之立場。⑥美方無意施加壓力要求台灣和中國進行談判(John Tkacik, Jr., “Stating America's Case to China's Hu Jintao: A Primer on U.S.-China-Taiwan Policy” [The Heritage Foundation] April 26, 2002

<http://www.heritage.org/asia/report/stating-americas-case-chinas-hu-jintao-primer-us-china-taiwan-policy>)。

¹⁴ 該項目被認為有意圖支援準備推動台灣國產潛艇建造項目的蔡政府。

¹⁵ <蔡總統與美國總統當選人唐納川普 (Donald J. Trump) 先生越洋電話談話> [總統府] 2016 年 12 月 3 日 <http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=38402&rmid=514> 。

¹⁶ 川普陣營的新聞稿如下。

President-elect Trump spoke with President Tsai Ing-wen of Taiwan, who offered her congratulations. During the discussion, they noted the close economic, political, and security ties exists between Taiwan and the United States. President-elect Trump also congratulated President Tsai on becoming President of Taiwan earlier this year.

¹⁷ <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/804863098138005504>

¹⁸ “President-elect Trump addresses Taiwan call, Carrier deal” [FOX NEWS] 2016 年 12 月 11 日 <http://video.foxnews.com/v/5243708983001/?#sp=show-clips>

¹⁹ 中國人民大學時殷弘的發言參見 (<專訪時殷弘：若衝擊一中，斷交可設想> [鳳凰大參考] 2016 年 12 月 21 日 <http://news.ifeng.com/dacankao/zhuanfangshi/1.shtml>)。清華大學趙可金的發言參見 (<特朗普時代的世界、どう見るか 専門家に聞く> 《朝日新聞》2017 年 1 月 22 日 <http://www.asahi.com/articles/DA3S12759504.html>)。環球時報社論認為「為堅持一個中國原則，北京不惜和美國斷交」(<社評：特朗普沒見蔡英文，大陸不需“領情”> [環球時報] 2017 年 1 月 8 日 <http://opinion.huanqiu.com/editorial/2017-01/9920258.html>)。

²⁰ <半月內 共軍二度派機「繞台一周」> 《聯合報》2016 年 12 月 11 日 <https://udn.com/news/story/10646/2161775> 。

²¹ <旧ソ連のお古でもあなどれない？中国空母「遼寧」の潜在力> 《産経新聞》2017 年 2 月 17 日 <http://www.sankei.com/premium/news/170217/prm1702170001-n1.html> 。

²² 中國王毅外交部長對「聖普回到一個中國原則的正確判斷」表示「高度讚賞」(<王毅談中國同聖普恢復外交關係> [中國外交部] 2016 年 12 月 26 日 http://www.fmprc.gov.cn/web/wjzb_673089/zyhd_673091/t1426812.shtml)。

²³ 12 月 25 日《環球時報》社論如下寫到：「聖多美和普林西比與台灣斷交是“台獨”遭到的第一個懲戒，但是這還遠遠不夠，大陸方面恐怕需要採取更能威懾“台獨”的軍事動作。...大陸的軍事牌還有很多，針對台灣靠近大陸的離島採取一些行動尤為容易。...現在的問題是，台灣方面不太相信大陸真的會有軍事動作。大陸有必要打破“台獨”悠哉游哉的感覺，採取一個切實震動全島的行動」(<社評：对台湾当局施加军事压力，回应各种挑衅> [環球時報] 2016 年 12 月 25 日 <http://opinion.huanqiu.com/editorial/2016-12/9859106.html>)。

²⁴ <王毅：堅持一個中國原則是人心所向、大勢所趨> [中國外交部] 2017 年 1 月 12 日 http://www.fmprc.gov.cn/web/wjzb_673089/zyhd_673091/t1429875.shtml 。

²⁵ <米国經由の外遊、蔡英文総統の「ステルス対応」があぶり出した中国の強硬圧力> 《産経新聞》2017 年 1 月 20 日 <http://www.sankei.com/premium/news/170120/prm1701200005-n1.html> 。

²⁶ 關於該電話會談，有個別媒體誤報成「川普總統接受中國主張的一個中國原則」。這是由於沒有充分認識到美國的「一個中國政策」和中國的「一個中國原則」之間的區別所導致的。

²⁷ <俞正声出席 2017 年对台工作会议并作重要讲话> [國務院台灣事務辦公室] 2017 年 1 月 20 日 http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201701/t20170120_11683982.htm 。

²⁸ 周玉蔻<從中共文攻武嚇看兩岸的文化差異> [Buzz Orange] 2016 年 12 月 27 日 <https://buzzorange.com/2016/12/27/cultural-difference-from-threat-of-china/> 。

²⁹ 選擇從 2016 年 8 月至 12 月這五個月的理由是，這段時間是中國大陸遊客真正開始減少，並且以穩定比率減少。8 月至 12 月這五個月期間內，中國大陸遊客月平均為 220,407 人，該人數 12 倍的 2,644,886 人是 2017 年的估算值。同一時期中國大陸以外的遊客月平均為 661,574 人，如果持續 1 年，則 2017 年估算值為 7,938,890 人。

³⁰ <陸客來台「一條龍」到底肥了誰？>《聯合報》2016年7月20日

<https://udn.com/news/story/2/1840947>。

³¹ <新南向政策綱領>〔新南向政策專網〕

<https://www.newsouthboundpolicy.tw/PageDetail.aspx?id=9d38cb45-4dfc-41eb-96dd-536cf6085f31&pageType=SouthPolicy>

³² 引|用選自 *Tillerson's written testimony to Senator Cardin* 相關部分。

[Question 69] China:

The joint communiques of 1972, 1979, and 1982, under Presidents Nixon, Carter, and Reagan are the foundation of the US-PRC relationship, along with the Taiwan Relations Act that guides US policy toward Taiwan. Could you lay out your understanding of the core principles of these communiques and the TRA? Do you think that these principles remain important foundations of the relationship? Do you believe that the One China policy remains valid, or needs revision?

[Answer]

The Three Communiques, Taiwan Relations Act, and Six Assurances provide the foundation for U.S. policy toward China and Taiwan. The United States should continue to uphold the One China policy and support a peaceful and mutually agreeable cross-Strait outcome. Under this policy, the United States recognizes the People's Republic of China as the sole legal government of China and acknowledges the Chinese position that Taiwan is part of China. As required by the Taiwan Relations Act, the United States continues to provide Taiwan with arms of a defensive character and maintains the capacity of the United States to resist any resort to force or other forms of coercion that would jeopardize the security, or the social or economic system, of the people of Taiwan. The United States also upholds the Six Assurances on U.S. policy toward Taiwan. If confirmed, I would continue these policies and work to ensure that the cross-Strait military balance remains favorable to peace and stability.

[Question 71] Taiwan:

Are you concerned that in suggesting the One China policy is negotiable the President-elect may have created the impression that Taiwan is nothing more than a bargaining chip, and that that might undermine our ability to support Taiwan and protect US interests in peace and stability in the region?

[Answer]

If confirmed, I intend to support the One China policy. The people of Taiwan are friends of the United States and should not be treated as a bargaining chip. The U.S. commitment to Taiwan is both a legal commitment and a moral imperative. If confirmed, I would work to ensure economic and military stability across the Strait.

相關報道參見 “Tillerson reaffirms US' commitment to Taiwan”〔TAIPEI TIMES〕10 February 2017。

³³ “Tillerson Played Key Role in Trump's 'One China' Shift”〔Newsweek〕11 February 2017
<http://europe.newsweek.com/donald-trump-rex-tillerson-china-one-china-trade-555534>

³⁴ “S.Con.Res.38 - A concurrent resolution reaffirming the Taiwan Relations Act and the Six Assurances as cornerstones of United States-Taiwan relations.”〔Congress.gov〕
<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-concurrent-resolution/38>

³⁵ “Obama signs law authorizing top military exchanges”〔TAIPEI TIMES〕25 December 2016,
<http://www.taipetimes.com/News/front/archives/2016/12/25/2003661875>

³⁶ “US beef, pork producers' groups urge FTA with Japan”〔eFeedlink〕13 February 2017
<http://www.eFeedlink.com/contents/02-13-2017/ecaa5324-6e55-486e-9bbd-440a7a877f0c-b665.html>

[] 內表示網站

小笠原 HOMEPAGE <http://www.tufs.ac.jp/ts/personal/ogasawara/big5cn.html>

小笠原 EMAIL ogasawara@tufs.ac.jp