

從戴秉國三台會談話，看中國未來對台戰略

洪奇昌 台北論壇常務董事、前海基會董事長

中國大陸全國台研會長、前國務委員戴秉國日前在全國台灣研究會、中華全國台灣同胞聯誼會、中國社會科學院台灣研究所聯合舉辦的「三台會」開幕致詞指稱，蔡英文政府執政以來『推行「親美日、遠大陸、轉南向」為內涵的政經戰略』，他希望美國以大局為重，不應趁機大打「台灣牌」，同時也警告民進黨勿「挾洋自重」以免「自食其果」。

中國大陸對台文攻武嚇並不稀奇，但是由戴秉國口中說出就有特別的意義。早在今年二月具有深厚外交實務經歷的戴秉國接任全國台研會長時，他已就當前兩岸關係的「新情勢」向中國大陸涉台智庫提出了「新作業」，他「希望和要求」全國台研「要進一步關注影響台灣問題的外部因素。對台研究站位要高，視野要寬，要總攬亞太乃至全球格局。」戴在「三台會」上的講話，算是正式向各個對台研究機構「吹風」；揭示了習近平、蔡英文時期的兩岸關係將有更多大國博弈，有更緊張的國際政治與軍事角力。

戴秉國的指標意義在於他過往穿梭各國處理台灣問題的經歷，並先後擔任中國外交部黨委書記、副部長，國務委員等職務，同時兼任中共中央外事工作領導小組秘書長，中央國家安全工作領導小組秘書長和中央對台工作領導小組秘書長等重要工作。

戴秉國在《戰略對話：戴秉國回憶錄》一書第三章「特別使命」中回顧，2003年3月他自中共中聯部調回中國外交部任黨委書記、副部長後的首要任務之一就是在國際上堅決遏止「台獨」勢力。2004年正值陳水扁政府推動「制憲公投」高峰、在台灣總統選舉投票前的關鍵節點，在3月5日至18日他奉中共領導人胡錦濤之命，以「特使」身分銜命前往美、德、法、俄、日五國，13天內舉行29場會談，期望五國政府表態不支持台灣舉行公投、並反對「台獨」，進而影響其他國家以不同形式表明反公投、反台獨的立場，藉以形成國際上對中

方有利的輿論氛圍。戴秉國認為那次出使，除了日本態度較不積極、但表明基本不支持立場外，在美、德、法、俄四國均取得了重大成果：

一、同美方互動後，中美雙方共同意識到台灣問題的急迫性及危險性，並意識到陳水扁所為損害美國的利益。同年 11 月，戴秉國二度訪美，處理 2003 年美方先後允許時任正副總統陳水扁、呂秀蓮過境美國、公開支持台灣參與 WHO、且持續推動對台軍售等問題，同時為美中戰略對話會議鋪陳。12 月 23 日美國國務院發言人表示，《台灣關係法》並無規範美國協防台灣。之後，該年美國對台軍售不了了之。

二、德國公開發表對於台灣問題聲明，堅持其明確的一個中國政策，反對任何單方面改變現狀的措施。並希望台灣能停止推行「公投」，期望台海問題均能透過和平途徑解決。德國並承諾，德方在台灣大選後不會發賀電或派官員參加台灣總統就職典禮。

三、戴秉國與法國總統席哈克會談席間，席哈克兩次強調，法國堅持這個世界上只有一個中國，法方對台灣問題和「公投」問題的反對立場不會改變。法國支持「一國兩制」，並表示應避免任何單方面改變導致台海緊張和局勢惡化的行動（台灣推行的「公投」）。

四、俄方代表認為台灣搞「公投」是挑釁行為、製造台海緊張局勢，是錯誤的行為。

戴秉國的外交經歷基本上就是過去十餘年來中國在國際場域上的對台工作史。相對近日新華社要求中方媒體在對內新聞用語上讓「中華民國」、「一中各表」被消失，中方在國際上讓「中華民國」、「台灣」被消失的用力程度，才是更為嚴峻且亟需台灣政府妥善因應的議題。

回顧中國大陸在 1971 年、即便當時國內文化大革命正方興未艾，但仍取代了中華民國在聯合國的席位。2004 年戴秉國擔任「特使」時中國國家實力尚未崛起，但也透過外交手段實現對台緊縮政策。2017 年中國大陸正從崛起大國邁向世界強國，其綜合國力將可達世界第二，未來在國際上對台灣施壓的力度只會更強、更硬！

面對今日的中國大陸與兩岸情勢，蔡英文總統的兩岸政策很明確，蔡總統自就職以來一貫主張持續推動兩岸關係和平發展，在維繫現況的基礎上，依據中華民國憲法及兩岸關係條例處理兩岸關係，並持續展現一定的善意與彈性。但由於中方堅持有「九二共識」的政治基礎上才有兩岸官方交流，使得兩岸關係進入「冷和平」甚至有「冷對抗」的趨勢。在此情勢下，若中共持續加強打壓台灣的國際空間，台灣走向國際並且和美日發展更緊密的戰略合作關係便是最可能的選項。

今年美國眾議院通過《台灣旅行法》鼓勵台美高層官員互訪；參眾兩院通過的《2018 國防授權法》再次寫入「台灣關係法」與「六項保證」，支持擴大台美兩軍交流，包括推動資深高階將領互訪、兩國軍艦互訪停靠並提出對台軍售議題；此外美國官員多次公開表態支持台灣參與國際組織如 ICAO、WHA 等動作，都是台美關係加溫的指標。

我們必須理解蔡政府為深化台美關係所做的努力，但也必須清楚認識到、近期台美關係的深化，很大程度是因為中美大國博弈過程中的矛盾尚未解決。例如今年七月中的中美首輪全面經濟對話，兩國開到連會後記者會都取消了。這些事件突顯出中美大國博弈的棋盤越來越大，合作議題越來越廣，但也有越來越多的歧異與矛盾。

就台灣的立場而言，在兩岸關係呈現僵局的當下，當中美存有矛盾尚未解決，中印領土衝突之際，或者中方與東南亞部分國家關係不穩時，台灣有機會和相關國家深化合作，爭取外交、國防、經貿支持。

然而北京也清楚民進黨政府的戰略意圖，因此有了相對應的人事布局。從戴秉國的「特別使命」、接任全國台研會長和他在「三台會」講話來觀察，加之早些時候北京任命專長軍控與亞太安全的中國現代國際關係研究院副院長楊明杰接任中國社會科學院台灣研究所所長，當然還包括兩任國台辦主任王毅、張志軍皆是從中國大陸外交部調任；相關人事安排顯示中國大陸涉台機構的人事佈局是有計畫地納入國際關係領域人才，可預期未來中方不論是外交或對台系統都將更著眼於從中共國際戰略的高度來思考其對台政策。

目前，中國大陸目前在國際上的兩岸關係論述有回到「舊三段論」的趨勢，並且在聯合國 2758 號決議文的基礎上，遊說或透過各種交換與各國藉建交公報、聯合聲明、國際組織備忘錄等形式，強調一個中國原則，排除中華民國、否定台灣行使自決權的權利，強化統一台灣的正當性與合法性。另一方面，中國大陸會持續對台灣參與國際事務或台灣深化與各國交流合作設下各種障礙。例如，即便台灣願意在聯合國 2758 號決議文的框架下出席 2017 年 WHA，但中國仍然拒絕台灣與會；並進一步拔掉了台灣在中美洲最重要的友邦巴拿馬。軍事上、持續反對美國對台軍售、及雙方艦艇互訪；並頻繁派遣軍艦、軍機飛越太平洋第一島鏈及繞台等。這些都是中國大陸對台、美行動的反制或壓力測試，一方面測試台灣的因應能力，一方面也測試台、美願意為可能的衝突付出多少代價。

中國大陸目前的行動與前任美聯社台灣分社主任溫逸德 7 月 18 日〈Taiwan Under the Gun: An Urgent Call to Action〉一文中所提「中國武統三條件」的預警相符。溫逸德認為中國武統台灣三大條件為：1.中國確定政治入侵無效，一定得武力統一台灣。2.中國武力完備且橫渡台灣海峽無礙，也有能力鎮壓台灣的反抗。3.中國完成這項神聖任務時，國際政治阻礙必須小於回收台灣的利益。

即便以目前情勢判斷，中方不太可能在 2018 年前後發動武統，但中國大陸涉台人士布局和外交行動確實是為了加強對蔡政府「走向國際」策略的圍堵。中方一方面強化武力以確保「橫渡台灣海峽無礙，也有能力鎮壓台灣的反抗。」另一方面則持續在外交上努力促成「回收台灣」的「國際政治阻礙必須小於回收台灣的利益」。若是滿足這兩項條件，那麼什麼時候「政治手段無效，必須武力統一台灣」就是中方說了算了。

面對北京對台戰略布局，兩岸關係發展究竟是兩岸對等協商或者被動接受中國大陸的條件，既取決於台灣國家實力，也取決於美國的意願。誠如新加坡前總理李光耀在其回憶錄《李光耀觀天下》一書中對兩岸關係和美中台灣關係所下的註解：他認為對台灣而言，殘酷的現實是「台灣的前途不是根據台灣人民的意志決定的、而是由台灣與中國力量對比的現實，以及美國是否打算進行干預來確定的。」因此「美國是否準備付出中國願意付出的代價？」就是關鍵因素。「他進一步指出「請記住，如果台灣在他執政期間失去，沒有一位中國領導人能繼續掌權。因此對中國人來說，這是一個非常嚴肅的課題。即使中國在第一仗打輸了，也會返回來打第二輪、第三輪、第四輪，不斷地打，直到勝利，這對美國來說不值得。」面對未來的兩岸情勢、李光耀前總理的觀察或許值得台灣政府及人民的再思。

我們不確定美國政府會賣給台灣哪些武器，也無法確定美國願意支持台灣到什麼程度；但是充實經濟實力以及強化人才培訓與布建是台灣可以掌握的。充實台灣經濟實力，才能在國際政治上有更多的影響力，才能有足夠的國防預算推動下一個世代國軍戰力升級。此外，美方已經多次提醒、募兵制不足以因應台灣國防需求，並強烈建議臺灣提高國防預算；此外軍人年改問題也涉及到國軍士氣、尊嚴與忠誠問題，政府必須審慎處理。

台灣更必須加強國際關係人才的培訓與布建，發動台灣的「預防性外交」以因應中方可能的圍堵。對台而言，補強對美、對日人才當然是首要目標，東南亞、南亞相關人才也必須跟上，期待透過有效的國際溝通斡旋，進一步爭取台灣在國際合作及區域經濟等領域的實質突破，維持台灣與中國大陸交手時的主動性與抗壓力。這是艱難而不易的挑戰！若「兩岸和平發展進程」停滯不前、若「兩岸和平發展」不可得，我們就必須思考台灣還有多少空間，為台灣爭取最大的機會！