

PART 2

.....

印太國家選舉與地緣政治的連動

- 第四章 臺灣大選對中美關係與印太地緣政治的影響
- 第五章 東協成員「典範移轉」觀察：普拉博沃時代印尼與中國關係之走向
- 第六章 韓國國會選舉之後韓半島地緣戰略之展望
- 第七章 世界之友或大國外交？印度選後的外交政策
- 第八章 渾沌的宿命：巴基斯坦大選後的內外情勢
- 第九章 美中競爭格局下的南太平洋國家選舉

第四章 臺灣大選對中美關係與印太地緣政治的影響

侍建宇*

壹、前言

臺灣 2024 年總統與立法院選舉確立了未來 4 年政府的正當合法性，並授權他們推出新政策。民進黨總統候選人賴清德獲得 40% 票數，成為新任總統。但鑑於臺灣的總統選舉是簡單多數當選制（國民黨籍侯友宜與民眾黨籍柯文哲各獲得 33% 與 26% 的選票），賴清德未能獲得過半數的支持。在立法院，反對黨國民黨以 52 席贏得立法院最多議席，且有 2 席親國民黨的獨立議席，排名第三的臺灣民眾黨也獲得立法院 8 席。反對黨們的勢力在立法院大於執政民進黨獲得 51 席。¹ 也就是說，民進黨賴總統面對「三黨不過半」的局面，將領導一個行政權與立法權對立的政府，這意味著如果他想在未來做出任何重大改變，需要尋求彌合黨派立場和政治上意見的分歧。

臺海緊張情勢已經成為全球焦點，臺灣大選結果揭開的新政府政治生態當然也帶動兩岸關係與印太區域地緣政治的走勢。這個文章分成三部分；首先介紹臺灣新政府政治生態結構；其次討論中國與美國如何面對臺灣新政府的態度，以及可能的策略演變，也就是美國、中國、臺灣之間關係走勢的一些可能發展；最後分析兩岸關係在當前與未來可能的發展趨勢，以及相應的一些議題與變數。

* 侍建宇為財團法人國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

¹ 〈2024 選舉開票結果，區域立委當選完整名單〉，《中央社》，2024 年 1 月 13 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202401135005.aspx>。

貳、賴政權新局 —— 重塑臺灣主體性

民進黨政府未來如果要獲得實質有效的政績，就需要在各個政策制定上取得民眾的支持，同時還要顧及行政部門和立法部門之間，以及立法部門各黨派之間進行有效和成功的協商。未來內政的重點應該是國土計畫，涉及臺灣經濟成長、氣候變遷與能源政策、城鄉資源分配，並需全盤務實地檢討。同時面對國際局勢的變遷，更要強化經濟發展與國防安全的韌性，靈活地處理兩岸關係，這些都將面臨挑戰。

臺灣的治理正變得複雜。在野的國民黨及民眾黨聯手推動《立法院職權行使法》修法，立法部門的調查權與相應權限擴大。在野黨認為這是「國會改革」，但是執政的民進黨認為修法部分內容充滿爭議並窒礙難行，於是 2024 年 6 月提起覆議與釋憲。立法部門與行政部門的抗衡與衝突一觸即發。

行政部門為求增加推動政策的正當性，快速增加社會信任感，就必須除弊肅貪。儘管各種政治陰謀論四起，但是樹立人民對政府廉能的信心，從 2024 年 7 月司法部門開始「敲山震虎」。賴總統與行政院長卓榮泰都發表談話，強調打詐、掃黑、肅貪是為維護國家長久發展，以及回應社會的期待。²

讓臺灣成為一個更「正常」的國家，國土的重新規劃當然異常重要。臺灣領土劃分為自然保育區、海洋資源區、農業開發區、城鄉發展區四大功能區。³ 未來臺灣的土地利用必須嚴格遵守這些功能分類，無論是地方政府或中央政府都不得隨意改變土地的使用方式。臺灣的工業區、機場、水庫或公路設施只允許在城鄉開發區建造，大規模徵用農業用地或自然保

² 原文為「不分黨派，不問何人，只要涉及非法，檢調都應該查辦，勿枉勿縱。打詐、掃黑、肅貪，是目前政府重要的工作，目的是要維護國家的生存發展、社會的安定，以及回應人民深刻的期待，不得不然。」參見〈鄭文燦疑涉貪 500 萬元交保，總統：凡涉非法檢調都應查辦〉，《中央社》，2024 年 7 月 6 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202407060159.aspx>。類似觀點在「雅琴看世界」電視專訪中再次重複這一論點，https://www.youtube.com/watch?v=ccweE7q_kyg。

³ 〈全國國土計畫—確立國土新秩序〉，《中華民國行政院》，2018 年 5 月 18 日，<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/90200f69-7dd0-428f-acc-d17934caf86d>。

護區將不再像過去那樣被接受。⁴要滿足臺灣不同地區均衡發展的需要，同時兼顧工商業發展與國防需求。

賴清德總統在 2024 年 6 月也宣布總統府成立三個委員會：國家氣候變遷對策委員會、全社會防衛韌性委員會、健康臺灣推動委員會。⁵等於直接對接國土計畫相關衍生的議題，像是臺灣高科技產業對電能的需求量極大，目前天然氣發電能量，以及未來核電廠是否需要延役相關議題，都需拉高到行政部門最高層級來進行思考並決議。⁶

甚至政治中心 / 樞紐的重組和搬遷也變得至關重要。⁷臺灣的首都不一定是臺北，出於治理效率和國防原因，也可以考慮遷往其他地方。然而，土地規劃政策決策需要跨黨派共識，亦需要時間討論妥協，不容易快速推進。

參、美中競逐下的臺灣與印太區域安全的連動

共和黨川普當選新一屆美國總統對中國有著充滿不確定的壓力。過去川普在 2017 年至 2021 年任內，已經推行強硬對華路線，包括大規模引入懲罰性關稅。2025 年 1 月川普總統將再次入主白宮，如果他履行競選承諾，中美貿易戰必將再起。原本中國很可能認為面對美國民主黨拜登總統過去 4 年的磨合，美中關係已經進入「穩定期」，現在又充滿變數。

美中元首拜登與習近平在 2023 年 11 月亞太經濟合作組織舊金山年度峰會場合進行會談。當時美中共同的期待就是「穩定」雙邊關係；也就是，雙邊溝通過程正常化，甚至確保雙邊軍方保持聯繫與交流。⁸事實

⁴ 參見報導者關於國土計畫法上路風暴報導專題，<https://www.twreporter.org/topics/functional-zone-of-spatial-planning-in-turmoil>。

⁵ 〈總統宣布成立三個委員會，替國家發展擬定戰略，與民間力量展開對話〉，《中華民國總統府》，2024 年 6 月 19 日，<https://www.president.gov.tw/News/28514>。

⁶ 〈國土計畫之亂，考驗賴清德的韌性永續國土〉，《聯合報》，2024 年 8 月 11 日，<https://udn.com/news/story/7338/8153919>。

⁷ 鄧鴻源，〈李鴻源的國土規劃是可行的〉，《風傳媒》，2024 年 2 月 17 日，<https://www.storm.mg/article/5021509>。

⁸ 中國官方稱為「舊金山願景」，開展多個領域和不同層級的對話交流，參見〈相向而行，共同落實好「舊金山願景」〉，《中共新聞網》，2024 年 3 月 2 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2024/0302/c64387-40187294.html>。

上，美國白宮國安顧問蘇利文（Jacob Sullivan）與中共外辦主任兼外交部長王毅從 2023 年 5 月開始，至今已經有 4 次戰略溝通。⁹

美中過去數年在全球各方面的激烈競爭，拜登政府一直嘗試設置多層次「護欄」，加強美中危機管理和降低風險的機制。「穩定化」可能的有限衝突，同時建立溝通管道，並極力避免最終在臺海直接開戰。儘管美國政界鷹派時有驚人之語要發動「新冷戰」，¹⁰或在第一島鏈（First Island Chain）進行熱戰。¹¹但這應該不是美國拜登政府追求的目標，也非華府朝野的共識。美國過去數年也認為在印太地區很可能必須面對一場「戰略意外」（Strategic Surprise），尤其是在臺海、南海和東海，所以美國也努力建立各種雙邊與多邊安全結盟的網絡，加強自己與盟友共同的防衛韌性。美國在亞洲目前的安全策略應該是在增強第一島鏈的防衛韌性，利用西太平洋的島嶼政治地理，把中國軍事力量壓縮到亞洲大陸的近海，「威懾」則是主要的戰術。除去美日安保與美韓共同防禦的強化，從 2023 年開始，美國重新在菲律賓開始軍事據點，同時積極強化臺灣防務；像是臺灣軍隊前往美國移訓、增強臺灣飛彈投產的「刺蝟戰術」（Hedgehog Defence），甚至嘗試與印度進行軍事合作的突破，在印度卡萊坤達空軍基地（Kalaikunda）進行聯合軍演。

可能在這樣的壓力下，中國願意在軍事領域提高透明度和建立某種雙邊互信機制。臺灣新政府 2024 年 5 月就職後，美國安全顧問蘇利文於 2024 年 8 月往訪北京進行戰略溝通，蘇利文與習近平，以及中共中央軍委副主席張幼俠會面。¹²可以視作美中兩國當時對拜登政府任期雙邊關係

⁹ 四次戰略溝通分別在維也納、馬爾他、曼谷與北京，〈蘇利文訪中結束 北京：中美打交道在於 5 個關鍵〉，《中央社》，2024 年 8 月 30 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202408300070.aspx>。

¹⁰ 例如，Nick Mordowanec, “China Has Been Waging ‘Cold War’ Against U.S. for Years: Ex-NSA,” *Newsweek*, February 28, 2023, <https://www.newsweek.com/china-waging-cold-war-against-united-states-pottinger-1784462>。以及 William C. Mao and Dhruv T. Patel, “Rep. Gallagher Calls for U.S. to ‘Wage Cold War’ Against China at Harvard IOP Forum,” *Crimson*, February 13, 2024, <https://www.thecrimson.com/article/2024/2/13/gallagher-cold-war-iop-china/>。

¹¹ Andrew F. Krepinevich, “The Big One: Preparing for a Long War with China,” *Foreign Affairs*, January/February 2024, <https://www.foreignaffairs.com/china/united-states-big-one-krepinevich>。

¹² 〈蘇利文會見張又俠，討論美中軍事交流〉，《中央社》，2024 年 8 月 29 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202408290141.aspx>。

的一個總結。除去討論毒品、人工智慧、雙邊貿易與軍事交流相關共同關心的議題，也嘗試「穩定化」雙方對臺灣地位的看法。美中雙方可能已經在臺灣軍事問題上成功設置護欄；中國當時應該承諾短期不會對臺動武侵略，但是對臺海的軍事騷擾與灰色作戰依然持續，以防堵「臺獨」。但是美國民主黨政府也承諾對臺軍售保持謹慎的態度，主要以維修零件及彈藥為主，並增強臺灣的防衛抵抗韌性。¹³ 以確保臺海軍事衝突機率降到最低，侷限在美方「威攝」打擊解放軍侵略，中方持續提升「拒止作戰」能力的形式上。

美中兩國元首在 2024 年 11 月於秘魯舉行的亞太經合組織（APEC）會議期間會談。根據中國中央電視台報道，習近平對拜登表示：「臺灣問題、民主人權、道路制度、發展權利是中方的 4 條紅線，不容挑戰。這些是中美關係最重要的防護欄（guardrail）和安全網。」¹⁴ 換句話說，習近平講話的內容應該是針對美國新一屆總統川普所劃下紅線或護欄。隨著臺灣主體性愈發明顯與鞏固，如果以武力解決並無信心的前提下，中國現在可能認為臺灣主權問題必須與美國協調。儘管美國與臺灣雖然沒有外交關係，卻在保障臺灣安全扮演關鍵角色。

肆、兩岸關係走勢：進取的維持現狀與對話

賴總統多個場合重申他將秉持蔡英文前總統所提出的「四個堅持」兩岸外交主張：¹⁵

- 一、永遠堅持自由民主的憲政體制。
- 二、堅持中華民國與中華人民共和國互不隸屬。

¹³ 〈美台商會看軍售走向：川普寬鬆賀錦麗謹慎維持節奏〉，《中央社》，2024 年 8 月 29 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202408290018.aspx>。

¹⁴ 〈習近平：臺灣問題、民主人權、道路制度、發展權利是中方的 4 條紅線，不容挑戰〉，《中國中央電視台》，2024 年 11 月 17 日，<https://www.youtube.com/watch?v=j7St4fCKPZY>。

¹⁵ 賴清德總統就職演說全文，請見中華民國總統府官網第十六任總統暨副總統就職專輯，<https://www.president.gov.tw/Page/700>。「四個堅持」原由蔡英文總統於 2021 年雙十國慶講話提出的兩岸關係主張。

三、堅持主權不容侵犯併吞。

四、堅持中華民國臺灣的前途，必須遵循全體臺灣人民的意志。

另外，更早在 2023 年 7 月還是總統候選人時，賴總統就提出維持臺海和平的「和平四大支柱行動方案」，包括：一、我們必須建立臺灣的威懾力；二、經濟安全就是國家安全；三、第三支柱是基於與全世界民主國家建立夥伴關係；四：第四支柱是穩定而有原則的兩岸關係領導能力。¹⁶並在總統就職演說中強調「不卑不亢，維持現狀」。同時也釋放善意，希望中國與臺灣民選合法政府在對等的原則下，明確對中國提出「觀光客交流」和「學位生開放」兩個議題，讓兩岸重新開始接觸。

當然北京也早在 2023 年初，開始準備面對臺灣政治新局。2019 年「反送中」運動成為壓垮香港「一國兩制」的最後一根稻草，中聯辦成為實質的香港黨委辦，而香港行政長官也成為傀儡。¹⁷於是，中國透過學者開始提倡「一國兩制臺灣方案」，並出版了一本內容粗糙的論文集作為濫觴，書中文章沒有太多的概念上啟發。¹⁸2023 年 5 月，中國人民大學國際關係學院教授王英津，發表〈深化兩岸各領域融合發展的意涵、意義和路徑〉一文。¹⁹文中提到一些增加中國與臺灣融合，以及讓臺灣社會參與中國日常生活的一些活動，像是建議借鑑東西德統一前同意進行雙方貨幣一比一結算，以及臺灣年輕人報考地方政府公務員的試點。

但是最重要的「一國兩制臺灣方案」政策應該是 2023 年 9 月中國國務院頒布政策文件，宣布以福建作為「示範區」，以廈門及福州為基地，提出 21 項措施，分別與金門、馬祖兩島接軌，並進而連結臺灣社會各行

¹⁶ Lai Ching-te, "My Plan to Preserve Peace in the Taiwan Strait," *The Wall Street Journal*, July 4, 2023, https://www.wsj.com/articles/my-plan-to-preserve-peace-between-china-and-taiwan-candidate-election-race-war-7046ee00?mod=Searchresults_pos1&page=1.

¹⁷ 程翔，〈中共開始對香港進行「社會主義改造」？〉，《自由亞洲電台》，2024 年 4 月 22 日，<https://www.rfa.org/cantonese/commentaries/ching/com-socialism-04222024115017.html>。

¹⁸ 郭偉峰主編，《一國兩制台灣方案初論》，中國評論學術出版社（香港，2023 年）。全文可見電子版，<https://reurl.cc/rvnr01>。

¹⁹ 王英津，〈深化兩岸各領域融合發展的意涵、意義和路徑〉，《台海研究》，2023（1），頁 57-63。

各業。²⁰事實上，中國全國政協主席王滬寧在 2023 年 6 月的福建海峽論壇就已經提出「一國兩制福建示範區」的架構。儘管臺灣社會對這樣的統戰政策已經彈性疲乏，但是王滬寧的版本應該是位階最高，也最詳細的「一國兩制臺灣方案」，象徵著中國面對臺灣政治現實的官方政策論述。²¹

不能排除在國際社會關注臺海和平與安全的前提下，中國目前已經對無力進行「軍事統一」已有確定的認知。在灰色地帶相關策略施行過程與效果極大化的需要下，在美國總統大選後，2025 年北京或有可能與臺北恢復某種程度的對話。為了重啟對話，中國可能「放棄」或要求「更新」所謂的「九二共識」，並對接賴總統與臺灣共存的基礎上，轉而嘗試談判一個可能維持臺海現狀的「新共識」。一方面緩和臺海緊張局勢，另一方面製造排除外力介入臺海的輿論。

臺灣社會無意挑釁中國或進行軍事對抗，更何況目前推動政治獨立很難為國際社會認可。面對中國在政治上可能出現的積極改變，臺灣在兩岸政策上可能需要更進取的「維持現狀」論述。臺灣社會其實希望政府能找到與中國作為「鄰居」相處的辦法，既能維持現狀，在不損害國家利益的前提下，又能繼續進行經濟文化交流。賴總統應該會擬定更務實的兩岸政策，嘗試與對岸進行接觸，建立更長遠的兩岸願景。

伍、當前國際局勢中的臺灣國家「正常化」

臺灣在過去 20 多年已經歷經三次政黨輪替，民主化臻於完成，但是國際對臺灣作為一個「正常國家」的認定卻依然停滯。李登輝前總統認為國家「正常化」必然會依據過去歷史與地緣政治，在提升自己主體思考後，才能找出一條可能的發展途徑。²²賴總統為求凸顯臺灣被國際社

²⁰ 〈關於支持福建探索海峽兩岸融合發展新路建設兩岸融合發展示範區的意見〉，《中共新聞網》，2023 年 9 月 13 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0913/c64387-40076436.html>。

²¹ 楊憲宏，〈王滬寧變法：中共的「一國兩制福建示範區方案」寄希望於台灣？〉，《民報》，2023 年 10 月 5 日，<https://www.peoplenews.tw/articles/bb2e1ed3ed>。

²² 李登輝，〈為何要主張邁向正常國家？〉，《李登輝基金會》，2002 年 10 月 19 日，<https://reurl.cc/2jvzjO>。

會不公平對待的背景，宣稱中國惡意扭曲《聯合國大會第 2758 號決議》（*United Nations General Assembly Resolution 2758*），主張臺灣是中華人民共和國的一部分，需要重新檢視。²³ 事實上，從 2021 年開始，美國多方人士就表示聯合國第 2758 號決議不應阻擋任何及所有臺灣人參與聯合國體系的法律地位。²⁴ 2024 年 5 月美國主管亞太事務的副國務卿坎貝爾（Kurt Campbell）也公開表示中國以第 2758 號決議損及臺灣國際地位。²⁵ 荷蘭、澳洲國會也都通過挺臺灣議案，認為第 2758 號決議不涉及臺灣國際地位。²⁶

聯合國大會第 2758 號決議要求中國在聯合國代表權的變化須以三分之二票數決定。而 1971 年通過的決議，承認中華人民共和國是「中國在聯合國的唯一合法代表」，並排除了「蔣介石的代表」。中華人民共和國政府認為第 2758 號決議已經解決中國在聯合國的代表權問題，不存在「兩個中國」、「一中一臺」問題。但是，聯合國大會第 2758 號決議僅處理中國代表權問題，不涉及作為一個政治主體的臺灣。²⁷

明辨聯合國大會第 2758 號決議影響臺灣未來的國際地位，也開啟了一個可操作的空間。賴總統必須讓「海峽兩岸互不隸屬」的理解逐漸成為國際社會的共識。這個過程不能夠只靠臺灣外交部駐外機構來推動，臺灣作為一個正常國家，以現在的政經實力，理應向全球所有的國家派出人員。但是礙於國際現實，很可能需要透過正式與非正式的雙重管道，像是

23 〈總統於 Concordia 年度峰會發表演說 盼與民主國家攜手遏制威權主義侵害 強調以「和平四大支柱行動方案」維持臺海和平穩定〉，《中華民國總統府》，2024 年 9 月 25 日，<https://www.president.gov.tw/News/28741>。

24 〈美前國安顧問：聯大 2758 決議不涉台，應給參與空間〉，《中央社》，2021 年 9 月 17 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202109170009.aspx>。

25 〈美國副國務卿公開表示，中國以 2758 決議損台地位〉，《公視新聞網》，2024 年 9 月 19 日，<https://news.pts.org.tw/article/715482>。

26 〈綠委提案 2758 號決議不涉台，籲朝野棄成見連署支持〉，《中央社》，2024 年 9 月 18 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202409180101.aspx>。

27 美國聯邦眾議院外委會 2023 年 5 月 16 日通過「臺灣國際團結法案」，強調該決議處理中國代表權，但沒有討論或涉及臺灣地位問題。參見〈眾院通過台灣國際團結法案，主張聯合國大會 2758 決議不涉台〉，《中央社》，2023 年 7 月 26 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202307260005.aspx>。

現有的外貿協會駐外代表、臺灣在海外的商會，甚至針對某些臺灣沒有派外機構的國家與地區，像是大洋洲、非洲與西亞，安排非正式的派外人員，²⁸ 對國際社會進行連結與說服。

陸、小結

美國總統拜登與中國國家主席習近平在 2023 年底舊金山舉行高峰會後，美國政府內部即使不是鴿派，也存在著鷹派與溫和鷹派之間的分歧。爭端的關鍵在於是否需要與中國進行有限的和解和重新接觸。但 2024 年是美國總統大選年，美國對中國的政策很難做出重大改變，但是卻意欲收尾，進一步「穩定化」或對美中關係設置「護欄」。

面對臺灣大選結束，三黨政治版圖確立的形勢，北京需要利用這個時機進行轉型。繼續以軍事脅迫手段逼迫臺灣，只會讓臺灣採取更強硬的備戰策略，向美國傾斜，從而進一步深化體制改革，強化臺灣的國防軍事能力。臺灣目前的國防政策是「拒敵於彼岸、擊敵於半渡、毀敵於水際灘頭、殲敵於城鎮陣地」。但如果兩岸局勢惡化，可能會吸取教訓，改變並增加另一層防禦，也就是「城鎮戰」能力，而這應該是北京不希望看到的發展。當然一方面如果兩岸政府都能找到接觸的基點，2025 年進行直接接觸，緩和臺海對立情勢，這應該也是美國樂意見到的發展。另一方面臺灣也應該朝向正常國家發展，藉由對聯合國大會第 2758 號決議闡述所開啟的空間，盡力拓展關係，增進國際社會對臺灣的理解。

²⁸ 李登輝前總統於 1990 年代曾經嘗試類似多元開拓外交的非正式手段，但是之後無以為繼。

