

亞洲政經與和平研究

Journal of Asian Political Economy and Peace Study

April 2020 第三期

| 時事評論 |

深化與廣化的連結：歐盟新執政團隊的觀察 卓忠宏

概述新冠肺炎後中國的政經發展 林偉修

中共千人計畫推動面向及影響 蔡維心

機遇與挑戰：抗擊新冠疫情與全球治理 海澤龍

| 研究論文 |

美國臺海政策的矛與盾：川普前半任期的回顧（2017-2018） 黃奎博

民族主義下政治認同對強權國家興衰之影響 譚偉恩

| 會議紀實 |

2020年2月座談會：新國會的兩岸論述走向

2020年3月座談會：新型冠狀病毒的衝擊與影響



東海大學
高等教育深耕計畫
Tunghai Higher Education Sprout Project



亞洲政經與和平交流協會
Association for Asian Political Economy and Peace



亞洲政經與和平研究

Journal of Asian Political Economy and Peace Study

【April 2020 第三期】



東海大學
高等教育深耕計畫
Tunghai Higher Education Sprout Project



亞洲政經與和平交流協會
Association for Asian Political Economy and Peace

發刊辭

現代的政治及經濟環境隨著時代的變遷，呈現劇烈的變化，出現了很多前所未有的景況及困境；此時，溝通平台的建立變得更加重要，我們希望能藉著期刊的建立，提供一個園地供學者們闡述其不同的理念與想法，也讓我們的讀者能了解區域環境的變化及其重要的議題。這次由亞洲政經與和平交流協會及東海大學社會科學院共同創立的刊物《亞洲政經與和平研究》，便是希望能透過論文的發表形式，為學者提供一個有效的交流平台，我們更期許它能成為台灣重要的發聲管道，為學術奠定基石，並有深遠的影響。

隨著網路科技進步，生活的環境產生了重大的改變，資訊的傳播與人際之間的關係連結，都跟以前大不相同，在各自分工的領域上，也愈來愈精細。然而政治經濟的課題變動也顯得更加快速，新興的議題不斷湧現，亟需專家學者提出看法及因應之道。然而有些議題是以前少見到的，像負利率的出現、人工智慧的大量應用及人口老化的問題等等。更加上積弊已久的沈痾，像資本的過度集中、貧富不均的問題急速惡化、



國際間的貿易對壘嚴重，皆是刻不容緩的，且需要有智慧的處理。因此如何營造出一個公平效率又有正義的社會，為學者無法逃避的責任，我們期許能為社會盡一份心力，也盼望這個社會更加美好。

東海大學社會科學院

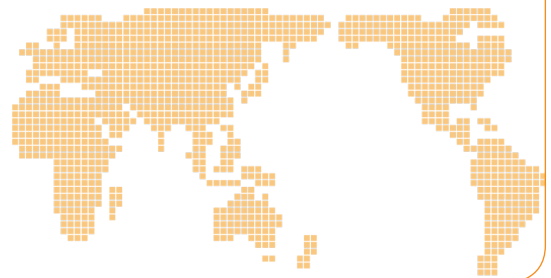
陳文典

2019.04.25

主編的話

今年年初，我國舉行了總統與立法院的改選，民進黨的蔡英文總統順利連任，民進黨也維持了在立法院過半席次的優勢。在選舉結果還來不及發酵的稍晚，中國武漢傳出了新型冠狀病毒（COVID-19）的疫情，並快速的在中國蔓延開來。到了三月，疫情發展擴及歐美，短短幾個月的時間，確診者超過了數百萬、因染疫而死亡者也超過十數萬之眾，成為自第二次世界大戰以後，影響與範圍最廣、傷亡數字最嚴重的單一事件。

蔡總統的連任與民進黨在立法院的勝選，還有新冠病毒的全球肆虐，乍看之下是兩件獨立事件，沒有任何關連。但影響所及，卻是對兩岸關係、美中台關係，都相當深遠，而且都是朝向讓美中、兩岸更加疏離的方向在發展。美中台三角關係中，一正二負的結構，也就是美台關係為正；美中、兩岸兩組關係為負，在這兩件事情的催化下更形穩固。就兩岸關係而言，蔡英文總統在 2016 年迄今的第一任期中，儘管以「維持現狀」為基調，但未能獲得北京的信任與正面回應。不僅如此，過去四年來，兩岸的交流更是快速降溫，雙方不但未能展開官方的對話，民



間的交流也出現越來越多的限制。在去年總統大選中，在香港反送中事件的催化下，反中顧台灣的氣氛瀰漫在大選過程中。蔡總統最終以創下選舉史上新紀錄的 817 萬票順利連任，儘管背後因素眾多，但對於台灣反中的意識而言，可以說到了一個情緒上的高點。

就美中、美台關係來說，隨著疫情的擴散，美中的衝突也深化到社會層面。過去儘管存在安全、政治、外交、甚至經濟的衝突，但都可以視為官方的、政策性的對抗，也就是兩個政府的相互抵制。社會之間還沒嚴重到兩個民族、兩個文化之間的仇視。但新冠病毒先是在中國肆虐，隨後也重創美國，因為傷害到的是兩個社會，帶來生活上的恐慌與不便。在雙方政府相互指責下，也引發了社會大眾在情緒上對彼此的不滿。在此議題上，台灣與美國有共同利益，包括 WHO 的主導權、醫療外交與合作等，因此也凸顯了台美關係在疫情中更加深化與鞏固的態勢。

美中台三邊關係在今年一開始，就因為台灣的大選以及疫情的衝擊，深化了二正一負的結構。這對我們去探索國際局勢的變局來說，是一個重要的背景條件。在這樣的背景條件下，本期的《亞洲政經與和平研究》，提供了四篇時事評論、兩篇學術論文、兩篇會議記錄以饗讀者。這四篇時事評論包括了淡江大學卓忠宏教授撰寫的〈深化與廣化的連結：歐盟新執政團隊的觀察〉、淡江大學林偉修助理教授撰寫的〈概述新冠肺炎後中國的政經發展〉、逢甲大學蔡維心助理教授撰寫的〈中共千人計畫推動面向及影響〉、中國大陸山東青年政治學院兩岸關係與青年發展研究院海澤龍院長撰寫的〈機遇與挑戰：抗擊新冠疫情與全球

治理〉。四篇時評都幫助我們抓住了對美中台關係不同面向的剖析。

在兩篇學術論文中，政治大學的黃奎博副教授撰寫論文《美國臺海政策的矛與盾：川普前半任期的回顧》；中興大學譚偉恩副教授撰寫論文《民族主義下政治認同對強權國家興衰之影響》。兩篇論文都直指了當前強權國家互動過程中值得省思的問題。除了學者專家的分析之外，本期也收錄了亞洲政經與和平交流協會在這一季所舉辦的兩場座談會會議記錄。第一場是「新國會的兩岸論述走向」、第二場是「新型冠狀病毒的衝擊與影響」。這兩場分別有兩黨立委、學者專家、美國在台協會等朋友的參與，兩場會議的主題也緊抓著國會改選、新冠病毒的議題，幫助我們快速瞭解這些事件對美中台關係的影響。

在疫情仍舊處於高峰的當下，兩岸關係、美中台三角關係，也都處於一個相對不穩定的狀態。第三期的《亞洲政經與和平研究》，希望透過不同學者、不同議題、不同視角的分析，讓讀者有豐富而多元的思考和碰撞。希望各位讀者能有所收穫，也請各位讀者支持與指教。最後也敬祝各位讀者，在疫情期間身體健康，更希望疫情早日得到控制。

東海大學政治學系教授
亞洲政經與和平交流協會理事長

沈有忠
2020.04.22

“ 本期目錄 ”

發刊辭 / I
主編的話 / III

| 時事評論 | **Current affairs review**

- ▶ 深化與廣化的連結：歐盟新執政團隊的觀察 卓忠宏 /03
Chung-Hung Cho
Deepening and Widening: Top Issues Facing the New European Commission
- ▶ 概述新冠肺炎後中國的政經發展 林偉修 /11
Wei-Hsiu Lin
The Political and Economic Development in China after the COVID-19
- ▶ 中共千人計畫推動面向及影響 蔡維心 /19
Wei-Hsin Tsai
The Targeting Dimension and Implication of China's Thousand Talents Program
- ▶ 機遇與挑戰：抗擊新冠疫情與全球治理 海澤龍 /27
Zelong Hai
Opportunities and Challenges: Fighting Against the COVID-19 Pandemic and Global Governance

| 研究論文 | **Articles**

- ▶ 美國臺海政策的矛與盾：川普前半任期的回顧（2017-2018） 黃奎博 /41
Kwei-Bo Huang
Spears and Shields in the United States Policies toward the Taiwan Strait: A Review of the First Half in Donald Trump's Presidency (2017-2018)
- ▶ 民族主義下政治認同對強權國家興衰之影響 譚偉恩 /65
Wayne Tan
The Impact of Political Identity on the Rise and Fall of Great Powers: The Argument Based on Nationalism

| 會議紀實 | **Forum minutes**

- ▶ 2020年2月座談會：新國會的兩岸論述走向 /99
- ▶ 2020年3月座談會：新型冠狀病毒的衝擊與影響 /129

協會簡介 / 153
徵稿啓事 / 155



|| 時事評論 ||

深化與廣化的連結：歐盟新執政團隊的觀察^{*}

Deepening and Widening:
Top Issues Facing the New European Commission

卓忠宏^{**}

Chung-Hung Cho

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2020.04 第三期，頁 3-10。

** 卓忠宏為淡江大學歐洲研究所教授。

壹、前言

歐洲議會選舉結果已於 2019 年 5 月塵埃落定。大眾關注的親歐、疑歐的路線之爭，轉化為歐盟新一屆執政團隊的推選任命。由於歐洲議會中間偏右的歐洲人民黨團（EPP）和中間偏左的社會民主黨團（S&D）兩大黨團喪失過去掌控議會多數席次的優勢，因此各會員國展開人事角力，想盡辦法推選出自己的人馬。

就歐盟新執政團隊執掌，最重要不外乎五個影響歐盟運作至深的職位，包括：歐盟理事會主席（高峰會主席，類似歐盟總統），由比利時看守內閣總理米歇爾（Charles Michel）擔任。理事會主席並沒有實權，類似內閣制國家的虛位總統，任期兩年半可連任一次，對內調和鼎鼐，對外代表歐盟的象徵性元首。一般來說，中小型國家擔任過國家總理職位的人選比較容易得到會員國支持，算是彌補中小型國家在歐盟運作影響力的一種平衡作法；歐盟執委會主席（類似歐盟總理），執委會身兼預算、制訂法案與監督執行機構，主導歐盟政策制訂、運作。由德國總理梅克爾（Angela Merkel）的盟友，德國國防部長范德萊恩（Ursula von der Leyen）擔任，成為歐盟執委會史上第一位女性主席；歐盟外交與安全政策高級代表兼執委會副主席（類似歐盟外長），掌管歐對外政策，主要體現在外交安全與對外經貿關係的調和，由屬於社會黨團的西班牙現任外交部長波瑞爾（Josep Borrell）擔任；歐洲中央銀行總裁，顧名思義，主導歐元區貨幣政策，因為歐債危機而備受矚目。由前法國財政部長、現任國際貨幣基金組織（IMF）總裁的拉加德（Christine Lagarde）擔任；歐洲議會議長主導歐盟法案議程，由義大利議員薩索里（David Sassoli）出線擔任。

貳、執政團隊特色與重點

歐盟權力分配講究地域、大小國及黨團得票率平衡，人選討論過程在 27 個會員國（英國因脫歐，並未參與新執政團隊）明爭暗鬥下峰迴路轉。會員國兵家必爭之位是執委會主席，以往有所謂「首席候選人」制度，亦即由歐洲議會最大

黨團推出的候選人出馬角逐執委會主席，以符合民主國家運作原則。但此次歐洲人民黨推出的候選人韋柏（Manfred Weber）並未得到法國、西班牙、瑞典及愛爾蘭等國領袖的支持。在德法協商下改由德國籍范德萊恩出線角逐。最終會員國 27 國贊成 1 國反對，並獲得歐洲議會 383 張贊成票（過半數門檻 374 票）驚險過關，成為未來五年歐盟執委會主席（Boffey, 2019）。

按照往例，歐盟新執委會主席范德萊恩在 2019 年 9 月初提交執委會團隊名單，再交由歐洲議會批准，同年 12 月 1 日正式上任。按歐盟法規，歐盟執委會由 27 個會員國各指派一位人士擔任執行委員（英國已放棄提名人選）。扣除德國籍范德萊恩擔任執委會主席，其餘 26 國共 26 位執委會委員，各有執掌。以下僅就范德萊恩幾次發言的重點歸納為以下幾點：¹

首先是性別平權議題。兩性平權是歐盟長期以來在政治上實施的典範。原本歐盟內部的不成文規定，在上述 5 個高層職務中至少要有一名女性。在范德萊恩被提名為執委會主席，成為歐盟首位女性執委會主席，以及國際貨幣基金總裁拉加德執掌歐洲央行，也是史上首位歐洲央行女總裁，打破 60 多年來男性主導歐盟機構的局面。時任歐盟理事會主席圖斯克（Donald Tusk）在記者會說：“A perfect gender balance. I’m really happy about it. After all, Europe is a woman…”。²

「歐洲是女人」（Europe is a woman）說法在 Twitter 上引發多人標示 Europe Is A Woman 作為響應。但若以「性別」女性的優勢來論斷范德萊恩擔任執委會主席一職就不盡公平。范德萊恩兒時在布魯塞爾成長，分別在倫敦政經學院研讀經濟與漢諾威讀醫學，精通英、德、法三種語言。在其歐洲議會政見發表過程中，就是以三種語文交叉使用，大獲好評。³ 范德萊恩進入政治領域後，成為梅克爾

1 “Ursula von der Leyen: Merkel Ally Chosen for EU Top Job.” *BBC News*, 16 July 2019, <https://www.bbc.com/news/world-europe-48841980> (access: 18 February, 2020).

2 “EU Top Jobs: Tusk Hails 'Perfect Gender Balance'.” *BBC News*, 2 July 2019, <https://www.bbc.com/news/av/world-europe-48842044/eu-top-jobs-tusk-hails-perfect-gender-balance> (access: 18 February, 2020).

3 歐盟 27 個會員國使用的主要官方語文有 24 種（比利時講法文與荷蘭文，盧森堡講法文，奧地利使用德語、南塞普路斯使用希臘文）。主要工作溝通語言為英文、德文、法文、義大利文、西班牙文。英國是歐盟唯一使用英文為母語的會員國，但即使英國脫歐，英語也不會從歐盟工作語言去除。但在英國脫歐公投之後，法語在歐盟內部的應用有增加的趨勢。除了范德萊

所屬的基民黨成員。曾任德國家庭事務、老年、婦女及青年部部長、勞動及社會事務部部長、國防部長，「資歷」完整。歐盟新團隊目前有馮德萊恩及拉加德兩位女性，在政治領域取得跟男性平起平坐的權力。而范德萊恩在歐洲議會提名演說過程中，就將提高歐盟內部婦女參政比例以及保護弱勢團體，尤其是婦女和幼兒權列為未來執政的優先項目。在容克（Junker）（2014-2019年）執委會時期，28名執委會成員中僅有8位女性（29%）。范德萊恩要求各國提名執委會委員時男、女性各一名，以達到兩性平權目標。目前執委會27名成員中有12名女性，尚符合范德萊恩誓言組成一個男女平等的歐盟行政團隊（Siva and Parrock, 2019）。

其次，氣候變遷議題。主要是呼應歐洲議會選舉時年輕人的訴求以及綠黨的崛起。早在2015年巴黎氣候協議，歐盟28國承諾至2050年時各國碳排放量要比1990年減少40%，各國減碳占比未知。在推行減碳過程中，國際上面臨兩大問題：一是富國協助窮國轉型至綠色環境的意願不高。富國始終未能履行承諾，每年提供窮國一千億美元，作為開發中國家的氣候資金。用途包括協助開發中國家對抗氣候變遷，如洪水、乾旱、暴風雨，以及協助他們能源轉型至綠色國家。但部分窮國認為，能源轉型的要求會放慢經濟發展腳步，因為較廉價的化石燃料，比較符合目前經濟發展；二是鼓勵民間投資彌補政府氣候資金不足的問題。藉由降低或取消政府對化石燃料的補貼，並且讓二氧化碳有價化，支持民間低碳投資，建立市場機制，讓企業投入對抗暖化。由民間投資「碳金融」，是真正啟動減碳行動的一把鑰匙。因此范德萊恩承諾上任百日內會公布「歐洲綠色交易」（Green Deal for Europe）白皮書，制定「綠色政策」（Green Policy）全力減碳，讓歐盟成為全球環保標竿，並且捍衛國際協定和自由貿易。並在歐洲投資銀行（European Investment Bank）內部成立「氣候銀行」（Climate Bank）提供融資。⁴而從去年底至今發生在亞馬遜森林與澳洲森林大火，都顯現出氣候變遷與動植物

恩，歐洲高峰會主席米歇爾、歐洲中央銀行總裁拉加德的母語就是法文。負責對外關係波瑞爾擁有法國碩士學位。法文在歐盟內部的運用益形普遍，在英國脫歐公投後似乎成為最大受益者。

4 相關內容參閱：「巴黎協定」，氣候變遷生活網，<https://ccis.epa.gov.tw/know/pact2> (access: 18 February, 2020).

保護這類永續發展問題的迫切性。

第三，英國脫歐。在歷經三年多（1,317 天）英國與歐盟冗長的脫歐談判，英國終於在 2020 年 1 月 31 日正式脫離歐盟，解除了長達 47 年的歐盟會員國資格。後續到 2020 年底為過渡期。這 11 個月過渡期間，英國需要跟歐盟談妥共同市場法規的調和以及跟其他國家之間的貿易協議。在過渡期間，英國還是可以享受單一市場的待遇與關稅同盟的優惠。簡言之，現在英國跟歐盟之間的經貿關係沒有任何改變，也因此英國已正式脫離歐盟，但無論正面或負面的經濟效應都尚未顯現。真正關鍵在於過渡期之間的談判。以英國佔歐盟總體經濟近 1/5，維持既有的經貿關係對歐盟、對英國來說當然是最好的。若沒有辦法維持現有的經貿關係，就像英國首相強生（Boris Johnson）先前所談到的加拿大模式或瑞士模式，就會影響到英歐雙邊未來關係的深或者是淺。第二個發展是英國跟其他非歐盟國家的貿易協議。歐盟跟 70 多個國家或地區所達成的貿易協議差不多四十個。英國脫歐後，英國就這些貿易協議重新談判。好的是歐盟允許英國可以直接複製這些貿易協議內容，可以節省英國貿易談判時程。到目前為止進展還算不錯，英國已經達成 20 項貿易協議重新簽約，但這些貿易協議的對象對英國總貿易額的佔比僅 8%（愛丁頓 [Edgindton]，2020）。後續對經濟金融的影響還是看他跟歐盟之間關係的改變，這走向才是比較重要的一個觀察重點。

另一種情況，如果在年底過渡期結束，英國跟歐盟沒有辦法達成任何貿易協議，就會形成大家擔心的硬脫歐。如果發生硬脫歐的情況，英國只能按照世界貿易組織的規範跟歐盟進行貿易。屆時英國所有的進出口貨物都要進行全面的邊境檢查，導致機場港口海關大塞車的情況。單就關稅帶給貨物的影響就很大，大企業還能夠做彈性的調整，中小企業就難以因應了，尤其面對關稅帶來成本上漲的壓力。因為英國貨物有很大部份都是從歐洲大陸進口，生活用品尤其是食物、藥品，就可能因所謂的物價上漲而產生搶購，造成物品短缺或恐慌。尤其嚴重的是的佔英國整體經濟產值非常高的金融服務業，在失去單一市場中這個大餅的情況下，對英國服務業的殺傷力可想而知。⁵ 據報導，近三成的英國企業非常擔心發

5 英國 2019 年 9 月曾披露一份極具爭議的「黃鴨行動」（Operation Yellowhammer）計畫機密

生硬脫歐的情況，已思考備胎計劃，將企業營運總部基地從英國搬到歐洲市場地方去（Inman, 2019），這對英國來講絕對不是一個好事。

且根據英國央行的報告，在無任何經濟協議脫離歐盟，英國 GDP 可能會萎縮 8%，資產的下跌、英鎊貶值 25% 跟失業率高漲。英國智庫也分析，在硬脫歐的情況下，英國的經濟規模在十年內會縮小 3.5%，對英國的經濟的損失非常的龐大。經濟的萎縮連動會造成政治跟社會動盪，尤其是我們之前談到北愛爾蘭跟蘇格蘭的問題。所以英國現在所做出來的應變的措施譬如說軍方的待命，提撥 21 億英鎊應變預算，以及引導英國公民跟企業，針對硬脫歐的一些因應相關措施，都可以想像硬脫歐對整個英國的傷害。⁶

第四，改善與中東歐國家關係。范德萊恩承諾會繼續改革歐洲庇護系統，以及歐元區後續擴大（波蘭、捷克、斯洛伐克、匈牙利、保加利亞、羅馬尼亞）與西巴爾幹半島候選國（塞爾維亞、蒙地內哥羅、北馬其頓、阿爾巴尼亞）的入盟談判。這背後原因不外乎中東歐國家的民粹主張以及部分國家對歐洲民主治理的衝擊。如：波蘭法律與正義黨（Law and Justice）在社會上強調天主教精神，反同性戀、反墮胎。但在政治上進行一連串改革，包含最高法院法官的強制退休、以轉型正義之名制訂除垢法（Lustration Law）清查政府機關人事。匈牙利奧班（Orbán Viktor）領導的青民盟（Fidesz）修改憲法、改造最高法院、打擊同性戀、管制媒體、言論與學術自由、反移民（Sata and Karolewski, 2019）。面對種種民主與法治倒退的情況，都在在衝擊歐盟民主根基。另一層意涵在范德萊恩畢竟是歐洲人民黨團推出之歐盟執委會主席。該黨團在歐盟議會的 751 席中占有 182 席，其中中、東歐國家（奧地利、波蘭、捷克、斯洛伐克、匈牙利、羅馬尼亞、保加利亞）就佔了歐洲人民黨團（26 國）67 席次，超過三分之一。換言之，人民黨團內部的權力平衡需要中、東歐國家的支持。在這個狀況下，分析歐盟議會席次變化所代表的權力意涵就很重要，特別是歐洲人民黨團（賴怡忠，2019）。

文件，內容預想英國進入無協議脫歐對英國政治、經濟、社會的短期衝擊。內文提及相關資訊與數據請參閱：“Brexit: Operation Yellowhammer No-deal Document Published.” *BBC News*, 11 September 2019. <https://www.bbc.com/news/uk-politics-49670123> (access: 20 February, 2020).

6 同前註。

第五，歐洲防衛體系的建構：在北約集體防衛體系建構下，歐洲應加強自身共同防衛能力。這其實在呼應美國川普意圖調整北約角色，以及因應大規模移民、難民湧入歐洲的後續發展。歐盟如今拋出在 2020 年建立一支「歐盟部隊」（European Intervention Force）的風向球，推動「永久性結構防衛合作」（Permanent Structured Cooperation, PESCO）的目標，看似有心整合各國安全政策與工具。前述建立歐盟部隊各項因素甚是複雜。歐盟目前共識是先建構起歐洲邊境防衛部隊，協助希臘、義大利、西班牙三國邊境防衛，建構起一道地中海防線，防堵南地中海移民湧入歐洲境內。然而，這涉及南歐三國司法管轄權讓渡，以及所有會員國在司法與邊境防衛體系的調和。⁷

參、結論：深化歐洲與會員國團結

從上述說明可以看出，歐盟議會黨團席次變化，政黨呈現碎片化發展。歐盟執政團隊勢必得因應權力結構的改變與議會黨團的訴求。例如英國脫歐黨在歐洲議會異軍突起、疑歐民粹派力量的崛起、綠黨席次大幅躍進等。歐盟新執政團隊除了要面對難民與英國脫歐爭議，重點在深化政策合作，如因應氣候變遷、防衛體系的建構。范德萊恩領導的執委會團隊將帶領歐盟走向深化發展路線。

另一項重點在會員國廣化與內部團結，無論是歐元區或歐盟會員國的增加。范德萊恩一再強調團結，「一個內部團結的歐洲，就不會受到外界的分化（…if we are united on the inside, nobody will divide us from the outside.）」確實，今日的歐盟呈現一個內部分化的局勢：債務危機造成南歐人民對歐盟不滿；難民議題造成中東歐國家與歐盟齟齬；歐洲排外右翼勢力的興起；匈牙利、波蘭等東歐國家正在破壞歐盟民主法治的核心精神；英國決定脫歐猶如對過去歐洲統合的否定。范德萊恩 2019 年 5 月在歐洲議會的演說中，很明顯選擇繼續深化歐洲整合，破除會員國的不和。最終僅以范德萊恩演說中一句話作為結語：「歐洲就像一段

7 “From Migration to Defense: Germany and France Announce EU Reform Ideas.” <https://www.thelocal.fr/20180620/germany-france-eurozone-reform-ideas> (access: 2 March, 2020).

長久的婚姻，彼此的愛不再增加、卻會與時俱深（Europe is like a long marriage. The love does not increase after the first day, but it deepens）。⁸展露出范德萊恩對於歐洲價值的信仰、歐盟統合的願景。

參考文獻

Boffey, Daniel (2019). “Ursula von der Leyen Elected First Female European Commission President.” *The Guardian*, July 16. <https://www.theguardian.com/world/2019/jul/16/ursula-von-der-leyen-elected-first-female-european-commission-president> (access: 18 February, 2020).

Inman, Phillip (2019). “One in Three UK Firms Plan for Brexit Relocation, IoD Says.” *The Guardian*, February 3. <https://www.theguardian.com/politics/2019/feb/01/one-three-uk-firms-activate-plans-move-operations-abroad-no-deal-brexite-iod-survey> (access: February 20, 2020).

Sata, Robert and Ireneusz Pawel Karolewski (2019). “Caesarean Politics in Hungary and Poland.” *Journal of East European Politics*, December 19. <https://doi.org/10.1080/21599165.2019.1703694> (access: March 20, 2020).

Siva, Isabel and Jack Parrock (2019). “Gender Equality in the New Commission.” *Euronews*, October 1. <https://www.euronews.com/2019/10/01/gender-equality-in-the-new-commission> (access: February 18, 2020).

湯姆·愛丁頓 (Tom Edgington) (2020)，〈英國脫歐：自貿協議為『重中之重』盤點那些已經簽約的國家〉，*BBC News*，2月3日。 <https://www.bbc.com/zhongwen/trad/uk-51362363>。2020/02/03。

賴怡忠 (2019)，〈新歐盟如何看待美、俄、中〉，《思想坦克》，7月23日。 <https://www.voicetank.org/single-post/2019/07/23/072302>。2020/02/20。

8 “European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission,” 16 July 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_4230 (access: 2 March, 2020).

概述新冠肺炎後中國的政經發展^{*}

The Political and Economic Development in China after the COVID-19

林偉修^{**}

Wei-hsiu Lin

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2020.04 第三期，頁 11-17。

** 林偉修為淡江大學全球政治經濟學系助理教授。

新冠肺炎（Coronavirus disease 2019, COVID-19）絕對是 2020 年全球尤其是中國所遭遇的黑天鵝。國際貨幣基金會（International Monetary Fund, IMF）總裁 Kristalina Georgieva 即提出，COVID-19 可能使得全球經濟成長率下修 0.1%~0.2%。中國因疫情所造成的停工恐怕會中斷電子產品的供應鏈，蘋果手機的製程可能因而無法達到第一季的預估；同時，許多產品的原物料或是半成品也因此發生短缺現象，製藥、紡織品和汽車零件可能都會發生供給不足的問題。這些經濟的負面影響引起大量批評，認為經濟活動過度集中於中國市場的風險太高，未來企業應採避險的作為。不單是經濟負面外部性的批評，在這波疫情中，中國官員隱匿病情、官僚作為的無效率以及政府無人權、無言論自由的應對作為，在中國的網路上都引起另一波對中國政府在政治方面的批評，這個批評的聲音在日前最早提出疫情警訊的李文亮醫生不幸逝世後，沸騰到了極點。許多人認為，COVID-19 打破了習近平無限連任的夢想，可能成為中國未來政治改革的契機。

中國的經濟發展情勢會因此產生劇烈變動嗎？中國會因此進行政治改革嗎？這些答案目前當然不得而知，不過與其多方揣測，不如回顧中國曾經的歷史。2002 年中國亦爆發嚴重急性呼吸道症候群冠狀病毒（Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS），中國政府的防疫作為、應對方式、改革聲浪以及外界對中國政府的批評都非常類似。若說要討論中國是否會從 COVID-19 中取得教訓，大刀闊斧地進行改革，可以從過去 SARS 的歷史中尋找出一些蛛絲馬跡。當然，現今的中國與過往已截然不同，在比較歷史經驗之餘，也要從現今中國的環境，討論之後可能的發展。

壹、中國面臨疫情傳染的常與變

SARS 的首例在 2002 年 11 月發現於中國廣州，發現之初中國官員隱匿疫情，時至隔年 2 月中國政府才出面承認疫情，但此時疫情已無法控制，疾病的擴散如同心圓般地影響周遭的地區與國家。根據世界衛生組織（World Health Organization, WHO）的資料，在 2002-2003 年 SARS 主要的傳播期間，全球共有 8,096 名患者，影響 29 個國家，前五個感染 SARS 最嚴重的國家分別是中國（佔

65.8%)、香港(佔 21.7%)、臺灣(佔 4.27%)、加拿大(佔 3.1%)以及新加坡(佔 2.94%)，這些國家的患者數目約佔全部的 98%。¹COVID-19 的疫情也有隱匿的狀況。英國廣播公司(British Broadcasting Corporation, BBC)報導，早在 2019 年 12 月 30 日中國武漢市中心醫院的醫生李文亮就已對外發出警告，預警有類似 SARS 流行的可能。可是中國政府置若罔聞，要求李文亮醫師公開道歉悔改，²衛生單位甚至在初期公開宣稱不會人傳人，不會有大規模疫情出現。1 月 23 日中國政府突然宣布將武漢封城，所有交通設施停擺，所有市民不得離開武漢，COVID-19 的問題不逕而走。從 SARS 和 COVID-19 來看，負面資訊的掩蓋與整個資訊的不透明似乎是中國政府處理傳染疾病的通例。

不過，中國政府在處理 COVID-19 和 SARS 的態度仍稍有不同。WHO 的資料顯示，目前全球感染 COVID-19 的患者共有 73,332 位，其中 72,528 位(佔 98.9%)在中國境內，只有 804 位(佔 1.1%)在中國境外。³從數據看來，中國政府處理 COVID-19 的態度較為謹慎，阻絕疫情外擴的能力有所進步。儘管如此，中國政府一貫隱匿事實的態度也讓外界對目前的數據提出質疑，認為中間的黑數甚多，可能與真實的疫情有所差距。

貳、SARS 和 COVID-19 下「中國加一」的爭議

2002~2003 年間的 SARS 讓「中國加一」(China-plus-one)的想法引起外商的注意。所謂「中國加一」就是不要把雞蛋擺在同一個籃子的概念，外商將投資分散在中國以及其他開發中國家，既不會失去中國市場，也可以將投資於中國市場的風險降到最低，因為東南國家的勞動成本與整體人口數與中國相近，所以受惠最多。從表一的數據來看，「中國加一」的確在中國與東南亞國家之間發酵。

1 資料來源，WHO 網站 (<https://www.who.int/csr/sars/country/en/>)。

2 資料來源，BBC 網站 (<https://www.bbc.com/news/world-asia-china-51364382>)。

3 COVID-19 的疫情持續攀升，文中的數據以 WHO 在 2020 年 2 月 18 日的報告為準。資料來源：https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200218-sitrep-29-covid-19.pdf?sfvrsn=6262de9e_2。

中國在 SARS 期間外資雖未減少，但增長幅度明顯趨緩，從 2002 年間的 12.51% 減少至 2003 年的 1.44%。與其同時，東南亞國家的外資卻明顯增長，在 2003 年間增長了 20%，在 2004 年更持續增加至 47.7%。

然而，2000 年後強調國際分工的全球市場讓外國直接投資開始產生變化，強調勞動條件的傳統製造業的確開始大幅地從中國移向東南亞國家，但以資本、技術為主的電子製造業卻開始在中國生根，汽車、手機和筆記型電腦的零組件從中國大量生產，外資因而又開始湧入中國。這個趨勢在 2008 年後更趨明顯，當美國與歐洲國家都面臨金融危機重創經濟時，外資亟需新的投資標的，2010 年起中國歷年的外資都超過 1000 億美元，中國成為 2008 年金融危機的受益者。

表一：中國和東南亞國家在 SARS 期間外資流動狀況

年分	2000	2001	2002	2003	2004
中國外資金額 (億美元)	407.15	468.78	527.43	535.05	606.3
增加率	0.98%	15.14%	12.51%	1.44%	13.32%
東南亞國家外資金額 (億美元)	226	188	145	174	257
增加率	-22.87%	-16.81%	-22.87%	20%	47.7%

資料來源：中國的數據來自於《中國統計年鑑》 (<http://www.stats.gov.cn/tjsj/nds/j/>)；東南亞國家的數據來自於 *World Investment Report 2005* (https://unctad.org/en/Docs/wir2005overview_en.pdf)。

說明：1999 年中國所獲外資是 403.19 億美元，所以 2000 年的增加率是 0.98%；東南亞國家在 1999 年所獲外資是 293 億美元，所以 2000 年的增加率是 -22.87%。

外資在 COVID-19 的影響下會不會重導 SARS 的覆轍，重新思考「中國加一」的可能。由於 COVID-19 仍是進行式，目前尚無數據可資參考，不過從過往經驗可揣測，COVID-19 的影響所及可能和 SARS 一樣僅具短期效果，中短期來說，中

國市場所具有的規模和發展的潛力對外商來說仍具一定程度的吸引力。只是這是經濟邏輯，但本文認為值得注意的是政治邏輯，可能對中國中長期有影響的政治邏輯就是中美貿易戰和 COVID-19 之間的協同作用。許多學者已指出，美中貿易戰並非檯面上兩國貿易失衡以及中國貿易不公等因素造成，而是中國崛起後給予美國的不安全感所致。在「中國製造 2025」計畫出台後，美國驚覺中國在高科技發展的野心與實力，決心直接以貿易戰的形式挑戰中國。美中貿易戰的起源根屬於兩國的權力結構，無法消彌這根本的因素，即使兩國已在今年 1 月 15 日簽下第一階段的「經濟與貿易協議」（Economic and Trade Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China），暫時中止美中貿易戰，但美中之間的衝突恐難落幕。而當美國堅持繼續「懲罰」中國，夾在中美之間的私人企業可能會以 COVID-19 為由，移出資金與廠房，迴避敏感的政治與貿易戰場，中美貿易戰和 COVID-19 之間的協同作用將會使中國面臨更嚴峻的經濟考驗。

參、SARS 和 COVID-19 下政治改革的爭議

SARS 的疫情曝露出中國治理的缺失，鄭永年和黎良福即指出，這些治理缺失包括官僚失能與資訊不透明的問題都和中國政治制度有關，因為中國政治制度的設計使得政府課責（accountability）變得不可能，政治優先於其他議題，民生問題反而次之，只有當政府意識到問題時，中國政治制度強力且快速動員的優點才能彰顯，問題才能解決。這種強調由上至下的政治制度設計，不但使得政府高層缺乏改革意願而且執政者旨在保衛自身政權，在避免受到保守勢力的挑戰下，想要發動由下而上的政治改革並非易事（鄭永年、黎良福，2004）。

SARS 的確讓我們觀察到，政府在民生問題上的失能，即使已然危及人民的生命財產，但政治革命並沒有發生。也或許像鄭永年和黎良福所說，在中國不可能有大幅度的政治改革，但小規模的改變仍有可能。SARS 期間衛生部長張文康和北京市長孟學農即因對 SARS 的處理不當而被免職，亦反映出當事件危及政權穩定，中國政府仍稍有課責的可能性。COVID-19 也有類似的場景，湖北省省委

書記蔣超良、湖北省長王曉東和武漢市委書記馬國強被撤換，相當程度地也反映出中國政府以小規模變動面對中國民眾不滿的作為。

與鄭永年和黎良福不同的觀點，本文認為 COVID-19 會不會成為中國民主化的契機，還是如 SARS 一樣，民怨在 SARS 獲得控制後隨即消散，中間的關鍵不在制度，而在人民本身。民主化運動很少是從上而下的改革，而是從下而上的反動。因為民主化的根本邏輯是要執政者放棄永久掌控政權，讓政權更替成為可能，因此冀望執政者自身修改政治制度，進行民主化，放棄已然在手的政權並不符合人性。對人民來說，從下而上的政治改革，無論是透過街頭運動、社會運動甚至暴動革命，都有賴人民自身對民主的期待，對自由人權的渴望。但這些民主化的基層因素，在 SARS 以及 COVID-19 期間都不顯著。與其說，中國政治制度設計使得 SARS 和 COVID-19 等有關民生社稷的疫情危機無法在中國引發民主改革，不如說 SARS 和 COVID-19 都無法讓中國人民認識到威權與民主政府治理的差異，以及威權統治並無法充分保護疫情下的自身權益。這些才是 SARS 和 COVID-19 無法成為中國民主化契機的根本因素。

小結

COVID-19 對中國的政經發展可能造成甚麼影響？本文認為，歷史會重演，可以從過往類似的事件看出端倪。當然，類似的事件在不同的政經結構中也會有不同意義，COVID-19 的影響可以從這兩方面來看。簡單來說，本文認為，COVID-19 和 SARS 一樣都不會引發中國在政治層面有巨幅的變動或民主化的可能，因為人民對民主認同的基本因素並沒有改變，習近平或許無法持續連任國家主席，但這純粹是政治派系鬥爭的結果，中國政治的威權體制本質並不會改變。和 SARS 相比，COVID-19 所造成的影響可能在經濟層面有些許差異，但差異的來源並非中國本身，而是美國會如何對待 COVID-19 風暴下的中國。目前部分學者認為，美國可能在總統大選後恢復對中國在經濟方面的牽制，畢竟這是中美兩大強權之間的爭鬥，並非像 COVID-19 一樣純屬短期的突發事件。如果美國堅持牽制中國，COVID-19 就可能成為未來中國經濟衰退的關鍵點。至於美國會不會在

大選後繼續選擇以高昂的經濟成本「懲罰」中國，這則是另外一個不同故事了！

參考文獻

鄭永年、黎良福（2004），〈SARS 與中國政治制度的危機管理〉，《遠景基金會季刊》，第 16 卷第 4 期，頁 33-70。

中共千人計畫推動面向及影響^{*}

The Targeting Dimension and Implication of China's Thousand Talents Program

蔡維心^{**}

Wei-Hsin Tsai

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2020.04 第三期，頁 19-25。

** 蔡維心為逢甲大學通識中心助理教授。

2008年12月23日，中共發布《中央人才工作協調小組關於實施海外高層次人才引進計畫的意見》，提出《海外高層次人才引進計畫》（簡稱：千人計畫），主要係以中國大陸國家發展戰略目標為宗旨，再根據中國國家重點創新項目、重點學科和重點實驗室、中央企業和國有商業金融機構、以高新技術產業開發區為主的各類園區等四個事業平台引進人才，並於2018年2月的「對臺31項措施」中，明列臺灣專業人才可申請參與。

在經濟全球化浪潮下，知識的創造與運用需升級，全球化不只讓資金、價值鏈、市場、到人才逐一融合，其中高技能或研究人才加入更是國家競爭力提升不可或缺的關鍵要素，全球皆然，惟中共傾國家之力投入的千人計畫，卻讓以美國為首的歐美國家出現對高科技人才出走，以及忠誠度的恐慌浪潮，美國有不少企業人士、研究人員，也因為涉嫌竊取國內營業秘密，而身陷囹圄或遭到解聘，讓商業、科技間諜議題徹底浮出世人眼前，全世界在中國首開一槍搶人才後，也以實際行動正視該威脅。即便在美國及世界各國政府對千人計畫以司法手段或行政措施進行防堵之際，中國各級政府仍持續在2019年底提出2020年國家「千人計畫」方案。

壹、中共千人計畫規劃

以2020年中共國家「千人計畫」方案為例，針對中國及世界青年人才、頂尖人才與創新團隊、創業人才、創新人才長期項目與創新人才短期項目以及全球高層次人才為吸引對象，給予研究上的補助金額雖不算極高以及國家級高規格對待。

一、針對特定領域人才

明定在機械、智能製造、電子機械、新能源、新材料、資源與環境、化學化工、工程與材料、高新技術產業、藝術、生物醫藥與生物技術、資訊科學與技術、數學物理、經濟、金融與管理等領域可申請。

二、申請條件

（一）創新長期青年類

1. 年齡不超過 40 歲（外國人不超過 40 歲）。
2. 需要擁有博士學位（可以是國內博士），但是要三年以上的海外工作經歷（海外經歷可以破格）。
3. 應在國外知名高校、研究機構擔任正式教學和研究職位，或者在國際知名企業或金融機構擔任相關職位。
4. 迄今還未全職在中國工作或者回國工作不超過一年。

（二）創新短期類

1. 在國（境）外高校取得博士學位，應在國（境）外知名高校、科研院所擔任中高級專業技術職務，或在國（境）外知名企業、機構擔任中高級管理、技術職務兩年以上，年齡不超過 60 歲。其中，對高校院所引進年齡不超過 40 歲、海外工作經歷超過三年的青年人才，在海外職務職稱上可適當放寬。外國人才引進條件與創新人才基本相當，年齡不超過 65 歲，引進後在寧波連續工作三年以上，每年不少於六個月。
2. 給予引進人才每人人民幣 50 萬元的補助。
3. 根據引進人才實際需要，可為其辦理出入境、醫療、保險等手續。

（三）創新長期

1. 年齡不超過 58 歲（外國人不超過 68 歲）。
2. 擁有博士學位（特別優秀者放寬到碩士）。
3. 在國外知名高校、研究機構擔任副教授（優秀者可以是助理教授）及以上職位，或者在國際知名企業或金融機構擔任高級職位專業技術專家。
4. 迄今還未全職在中國工作或者回國工作不超過一年。
5. 最高資助人民幣 400 萬元。
6. 可授予「國家特聘專家」稱號。

7. 外籍引進人才及其隨遷外籍配偶和未成年子女，可辦理《外國人永久居留證》，或 2-5 年有效期的多次往返簽證。
8. 具有中國國籍的引進人才，可不受出國前戶籍所在地的限制，選擇在國內任一城市落戶。
9. 中央給予引進人才每人人民幣 100 萬元的一次性補助。
10. 享受醫療照顧人員待遇；引進人才及其配偶子女，可參加中國境內各項社會保險，包括基本養老、基本醫療、工傷保險等。
11. 可參照當地居民購房政策，購買自用商品住房一套。
12. 五年內有住房補貼、伙食補貼、搬遷費、探親費、子女教育費等，按照國家稅收法律法規的有關規定，予以稅前扣除。
13. 引進人才的配偶由用人單位妥善安排工作或發放生活補貼，子女就學可按本人意願，由有關部門協調解決。

貳、千人計畫發展現況

一、拉攏人才多元管道

千人計畫係以中國大陸國家發展戰略目標為宗旨，再根據中國國家重點創新項目、重點學科和重點實驗室、中央企業和國有商業金融機構、以高新技術產業開發區為主的各類園區等四個事業平台引進人才。中國政府除了透過高薪、各類福利、獵人頭公司等方式拉攏人才外，甚至也規劃推薦人才的鼓勵獎金，讓整個吸收人才過程完整且綿密。

在臺灣，科技部也曾啟動調查，經媒體披露清查結果，發現臺灣具體有七名研究人員參與「千人計畫」，包括現任教職及科研人員，其中兩人已離職到中國工作。為數較多者，主要是中國透過高新技術產業開發區的招商來吸納之我國及國外人才。中國大陸近幾年推動高新技術產業開發區，截至 2018 年 3 月統計，中共國家高新技術產業開發區總數已達 156 區，也吸引電子與信息技術、生物工

程和新醫藥技術、新材料及應用技術、先進製造技術、航空航天技術、海洋工程技術、核應用技術、新能源與高效節能技術、環境保護新技術、現代農業技術及其他在傳統產業改造中應用的新工藝、新技術等領域人才赴陸投資。

二、中共有意模糊名單

中國大陸自 2018 年 9 月起，中國鑒於美國政府以公權力清查企業、學界參與千人計畫名單，並受到法律制裁，因而擔心國內千人計畫評審工作小組會影響到海外人才的安全，進而要求有關單位不得對外公開提及「千人計畫」字眼，造成歐美國家及臺灣掌握加入千人計畫之名單更為不易。

此外，中國吸收之人才，包括國家重點創新項目、重點學科和重點實驗室、中央企業和國有商業金融機構、以高新技術產業開發區為主的各類園區，多數人才為業界人士，未受到政府各相關單位嚴格管控，讓個政府掌握名單充滿困難。

三、千人計畫出現非華人人選

美國哈佛大學化學系主任李柏（Charles Lieber）於 2020 年 1 月底遭美國當局逮補，其在領取國立衛生院及國防部資助研發經費擔任奈米科學實驗小組成員的同時，卻隱匿美國當局，接受來自中國每個月 5 萬美元薪資及 15.8 萬美元的生活費，為武漢理工大學建立一所實驗室、發表文章、籌辦國際座談會，以及替大學申請專利等，並在內進行研究。雖然外國人參與「千人計畫」符合規範條件，但其年齡高達 60 歲，任職地點也非中國國內，都是較無特殊的案例，同時也讓各國政府在關注華人研究員外，也需要關注到本國人才為中國效力情況，更讓各國政府致力防堵。

參、各國因應作為

一、強化營業秘密相關法律規範

在中國推動千人計畫之前，美國對於營業秘密已經開始進行保護，分別係

由州法及聯邦法規範，民事部分大部分的州參考或採用 1979 年由美國之「州法統一委員會」（Commission of Uniform State Law）制訂之《統一營業秘密法》（Uniform Trade Secret Act，簡稱 UTSA）；刑事部分，則透過 1996 年 10 月 11 日通過的《經濟間諜法》（Economic Espionage Act）將營業秘密保護的刑事手段提升至聯邦法層級，正式以聯邦法對侵害營業秘密者課以嚴格之刑事責任，以補州法民事責任制裁之不足，但也使得美國在營業秘密的保護方面，形成兩套系統。對此，2016 年 5 月 11 日，美國通過《保護營業秘密法》（Defend Trade Secrets Act，簡稱 DTSA），以解決美國各州與聯邦不同步調的問題，聯邦法層級的經濟間諜法案則因起訴須經司法部部長、副部長或刑法部門之助理部長批准，企業未能基於主導地位掌控訴訟進度。DTSA 兼採前開營業秘密保護的規定，不僅允許特定態樣的營業秘密侵害於聯邦法院提起民事訴訟，且賦予較州法更積極的保護手段，甚至有論者認為是美國聯邦商標法立法以來，美國 70 年來最重要的聯邦智慧財產權法案。在歐洲，也開始著重營業秘密的保護，不僅是歐洲各國有相關法令，歐洲議會也於 2016 年 6 月 8 日公布正式通過《營業秘密保護指令》，要求歐盟全體會員國則依照該指令規定在 2018 年 6 月 9 日前完成國內立法轉換的工作。目的讓《營業秘密保護指令》為歐洲成員國國內立法提供營業秘密的最低保護標準，但未涉及刑事制裁，僅涉及民事的法律救濟。歐盟形成統一的營業秘密保護規則對世界其他國家提升營業秘密保護水準、打擊侵犯營業秘密行為的法律制度也將產生影響。

2013 年，我國在企業遊說之下始將保護營業秘密法益進行專法規範，並且進行刑罰化，但是在針對國外政府、國外企業竊密部分，卻僅有《營業秘密法》第 13 條之 2 規定「意圖域外使用而侵害營業秘密加重處罰罪，其加重處罰之要件，為意圖在外國、大陸地區、香港或澳門使用，將使行為人輕而易舉地規避加重之刑責」，有加重處罰。我國《營業秘密法》內容主要係參考美國聯邦經濟間諜法案，但並未著重在遏阻經濟間諜行為，特別是經由外國政府、機構或自然人在幕後支持的活動，避免國內營業秘密遭竊取，也因此面對中共以千人計畫吸納臺灣專業人才之際，臺灣政府總是難以實質掌控與防堵。

二、清查參與千人計畫人員

2018 年起，美國聯邦調查局對境內所有涉及到「千人計畫」專家學者進行全面排查。其案例包括通用電氣公司（GE）主任工程師、海洋和大氣管理署（NOAA）、德州大學安德森癌症研究中心、密執安州立大學自動化機械人專家、美國維珍尼亞理工大學前教授等單位都有涉及千人計畫被逮捕之研究人員。根據美國媒體報導，截止 2019 年 10 月底，在美國涉及千人計畫而遭到調查的人數就達上千人。

在臺灣，根據 2018 年 2 月 28 日中國大陸宣布「31 項惠臺措施」內容，明白揭示大陸企業提高錄取臺灣青年的人數，各大企業也提高臺灣人就業與實習的機會、臺灣人可以參加大陸專業技術與技能人員考試、參加「千人計畫」與「萬人計畫」等措施。千人計畫雖從 2008 年起施行，臺灣人加入千人計畫人數，卻從 2018 年的 33 人，提高到 2019 年 11 月中共國臺辦主動宣稱之 72 人，僅一年時間已超越 10 年的發展，顯見此係中共拉攏臺灣人才的重要作為之一。

機遇與挑戰：抗擊新冠疫情與全球治理*

Opportunities and Challenges: Fighting Against the COVID-19
Pandemic and Global Governance

海澤龍**

Zelong Hai

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2020.04 第三期，頁 27-38。

** 海澤龍為山東青年政治學院兩岸關係與青年發展研究院院長。

2020 年初爆發的新冠肺炎疫情近期肆虐世界各國。面對洶湧撲來的疫情，世界各國採取各種措施進行自救，同時也不得不克服各類阻隔和分歧，攜手共同應對。這對全球治理而言，既是一個嚴峻的挑戰，也是一個重要的機遇。

壹、新冠疫情對全球治理的嚴峻挑戰

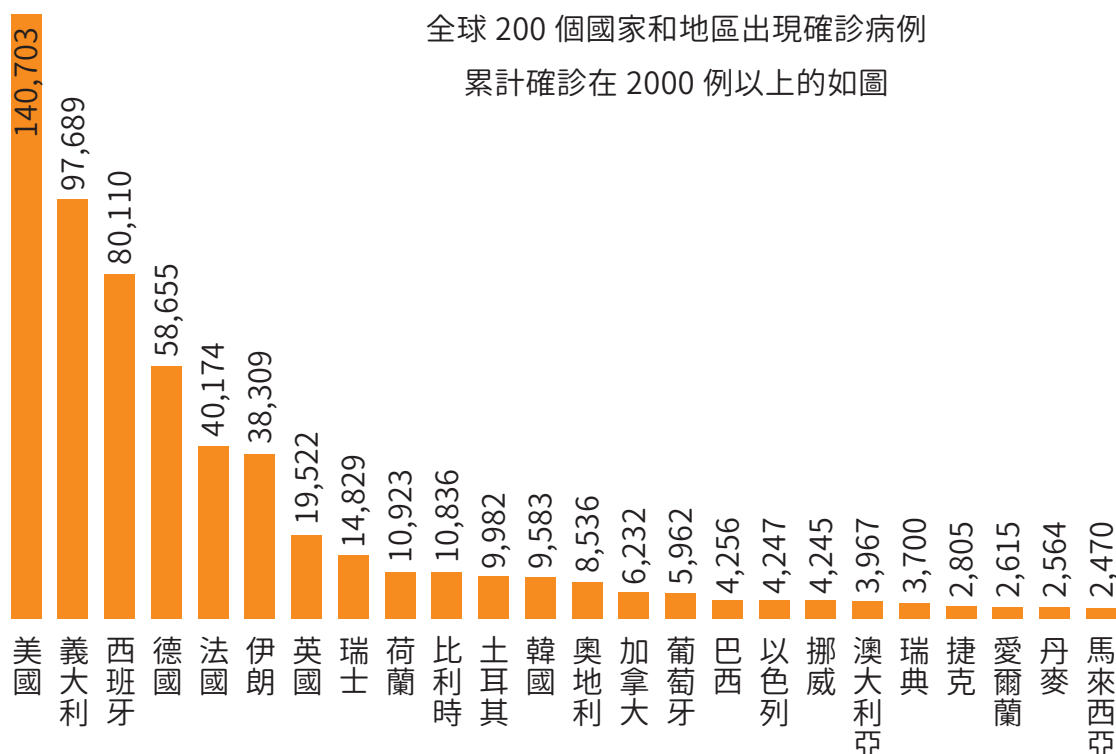
新冠疫情對世界各國生產生活形成巨大沖擊。截至發稿時的 3 月 29 日，全球確診病例已近到 68 萬例，¹許多國家和城市處於封鎖狀態，邊界正在逐步關閉，學校大面積停課，工廠大範圍停工，商店基本歇業，大型體育賽事取消或者被迫延期；人們的生活中，已經沒有院線電影，沒有各類的展演，沒有喧鬧的音樂會……在新冠病毒疫情的威脅下，世界各國已經進入了「戰時」狀態。對此，聯合國秘書長古特雷斯發出警告，「世界正面臨著自二戰結束以來前所未見的全球健康危機，這場危機正在擴散痛苦，感染全球經濟，並嚴重干擾人們的生活」。與之相應的是，美國當日新增 2 萬 1,949 例確診，總計 12 萬 4,488 例；排名第二的意大利當日新增 5974 例確診，總計 9 萬 2,472 例；英國連其首相約翰遜等政要都難以倖免。世界上的每個國家和地區面對疫情都不能獨善其身，各國的民眾個體都感受到了程度不一的恐懼。疫情已經對全球治理提出了研究挑戰，世界各國需要採取措施應對疫情，而作為國際公共產品的國際機制，則應對疫情的全局治理中日益發揮其巨大作用。²

1 〈新冠肺炎 COVID-19 全球疫情實施動態〉，《鳳凰網》，<https://news.ifeng.com/c/special/7uLj4F83Cqm>，2020/03/29。

2 公共產品（public goods）是一個經濟學概念。英文“public goods”有「公共物品」、「公共產品」等不同翻譯，本文統一採用「公共產品」的譯法。公共產品是公共的，因為其供給和消費都不是一個人，而是一個群體，其雛形可以追溯到 12 世紀的歐洲。亞當·斯密在其名著《國富論》中，曾對公共產品進行過分析，提出了三類公共產品：國防、司法行政、為社會商業提供便利以及促進人民教育的公共工程和公共機構（唐日松等[譯]，亞當·斯密[原著]，2007：387）。當代公共產品的研究最早來自於保羅·薩繆爾森（Paul Samuelson）。他在 1954 年發表《公共開支的純理論》一文，給出了公共產品的定義：「每一個人的消費不會減少任意其他人對這種物品的消費」（Samuelson, 1954: 387-389）。國際關係領域的公共產品概念始於 20 世紀 60 年代後期，並逐漸成為國際關係領域的重要概念。曼庫爾·

而隨著全球治理（global governance）的興起，國際公共產品議題也對國家在國際社會中的行動提出了前所未有的挑戰。³ 面對疫情形成的巨大挑戰，原有的針對世界性危機的體制機制以及組織架構難以及時應對，導致在一定時期內世界各國難以及時阻隔病毒的蔓延。

圖一、除中國外的世界各國確診數量（截至 2020 年 3 月 30 日）



資料來源：〈3月30日鳳凰全球疫情日報 | 全球累計確診超 70 萬 美專家稱疫情或致 20 萬美國人死亡〉，《鳳凰網》，<https://news.ifeng.com/c/7vG2MqOcnOS>，2020/03/30。

奧爾森（Mancur Olson）1971 年在《集體行動的邏輯》一書中最早使用了「國際公共產品」（international public goods）這一概念，其詳細分析了其供應中「集體行動」的困難，進而從「國際公共產品」的角度分析了提高國際合作激勵的問題（Olson, 1971）。查爾斯·金德爾伯格（Charles P. Kindleberger）則在《沒有國際政府的國際公共產品》一文中較全面地闡述了國際關係中公共產品現象，並將國際公共產品理論引入國際關係學（Kindleberger, 1986）。

3 關於「治理」（governance）和「政府」（government）的區分，參閱 Rosenau (1992: 3-8)。

一、原有發揮主要作用的美國等西方國家地位相對下降

新世紀以來，美國接連發動阿富汗戰爭（2001年）、伊拉克戰爭（2003年），但反恐戰爭久拖不決；2009年的金融危機也重創了美國經濟和實力。⁴ 川普上台後，明確主張「美國優先」，大量退出國際組織，減少自身國際責任，頻繁發動貿易戰和經濟制裁。美國所謂「世界領導」的形象嚴重受損。⁵ 華爾街金融危機及其後續的歐洲債務危機，使歐盟、日本等發達國家遭到沉重打擊，歐盟部分國家赤字嚴重，經濟社會發展遲滯。⁶ 日本則歷經「失去的十年」之後，在新世紀經濟陷入長期遲滯狀態，經濟發展遲緩。西方七國集團在全球經濟政治中的影響力大幅降低，不得不借助包含中國、俄羅斯、印度等國在內的二十國集團平台。在此情況下，美歐等西方國家對提供包括國際機制在內的國際公共產品的能力和意願大幅降低。

二、新興經濟體承擔國際責任的意願和能力尚顯不足

以中國、俄羅斯、印度、南非、巴西等國在內的「金磚國家」（BRICS）⁷ 為代表的新興經濟體，出於基本國情的束縛和提高經濟社會水平的迫切需要，更願意將更多的精力和資源用於追求經濟社會發展、追求和平和穩定。2012年，「金

4 華爾街因自身不負責任的行為釀成國際金融危機以來，美國社會對華爾街的非議和責難就從未平息。這場始於金融中心紐約、由數百人發起的小規模抗議行動，逐漸成為席捲全美的群眾性社會運動，折射出美式制度的危機。參閱：〈「佔領華爾街」折射美式制度危機〉，《中國網》，2011年10月12日。http://www.china.com.cn/international/txt/2011-10/12/content_23600338.htm。2020/03/30。

5 關於美國擴張背後所承擔的巨大財政代價可參見周潔（譯），查默斯·約翰遜（原著）（2009）；羅原（譯），查默斯·約翰遜（原著）（2008）。

6 歐洲因此產生所謂「笨豬五國」，又稱「歐豬五國」，是國際經濟媒體對歐洲5個較弱經濟體的貶稱。對經濟不景氣、出現債務危機的葡萄牙（Portugal）、意大利（Italy）、愛爾蘭（Ireland）、希臘（Greece）和西班牙（Spain）這五個歐洲國家，因其英文國名首字母組合“PIIGS”類似英文單詞「pigs（豬）」，故名。

7 「金磚四國」（BRIC）引用了巴西（Brazil）、俄羅斯（Russia）、印度（India）和中國（China）的英文首字母。由於該詞與英語單詞的磚（Brick）類似，因此被稱為「金磚四國」。南非（South Africa）加入後，其英文單詞將變為“BRICS”，並改稱為「金磚國家」。

磚國家」的經濟總量約占世界經濟總量的 25%，貿易總量約占世界的 17%；中國與巴西、俄羅斯、印度、南非的貿易總額達到 3,000 億美元；2019 年這些國家的相應占比進一步上升。這種聚焦國內事務、埋頭發展經濟的做法，確實是十分現實和必須的，以至於西方某些領導人批評新興國家較少關注和承擔「國際責任」的做法。新興國家在提供國際公共產品方面與西方傳統強國存在一定差距。

三、國際公共產品新需求不斷湧現，相關機制、觀念及模式處於新舊交替狀態

新世紀以來，隨著全球化的深入發展，國家之間的相互依存程度不斷加深，已有的國際機制等國際公共產品遠未能滿足時代的發展需要，新的需求不斷湧現。對於國際關係領域至關重要的主權原則，在現實中屢屢受到強權政治等因素的挑戰。美國等西方國家憑藉自身強大的硬實力，不斷借助民主、人權，繞過主權原則，實施人道主義干涉，履行所謂「保護的責任」，實則製造了更大的災難。與此同時，國家安全日益受到恐怖主義乃至無形網絡等不對稱力量的威脅；次貸危機引發的美國為代表的西方自由放任的經濟發展模式弊端頻現，所謂「華盛頓共識」不斷受到質疑和批判；在新主權觀念和實踐中，「人」越來越被大寫。⁸ 包括國際機制在內的各類國際公共產品供給處於一定程度的混沌乃至混亂狀態。

貳、新冠疫情對全球治理的重要機遇

面對新冠疫情造成的和即將造成的巨大的人員財產損失，世界各國均已經意識到，團結在一起，共同應對疫情的重要性。這種基於新冠疫情的共識，將會隨著時間的發展和合作成果的增多，逐步擴散到全球治理的其他領域，使得全球治理面對重要機遇。

8 「從前，主權國家實為其公民的鐵籠，公民與外部世界在法律範圍內的任何交往，都非通過這一狹小封閉的柵欄不可。然而隨著事物的發展，柵欄已經開始鬆動，鐵籠也大為動搖，最終必將崩潰。屆時人類將能獲得自由，穿越各自的疆界相互間無拘無束地交往。」參閱波利蒂斯（2004：42）。

一、世界各國將加強因新冠疫情引發的全球治理的有效協調和集體行動

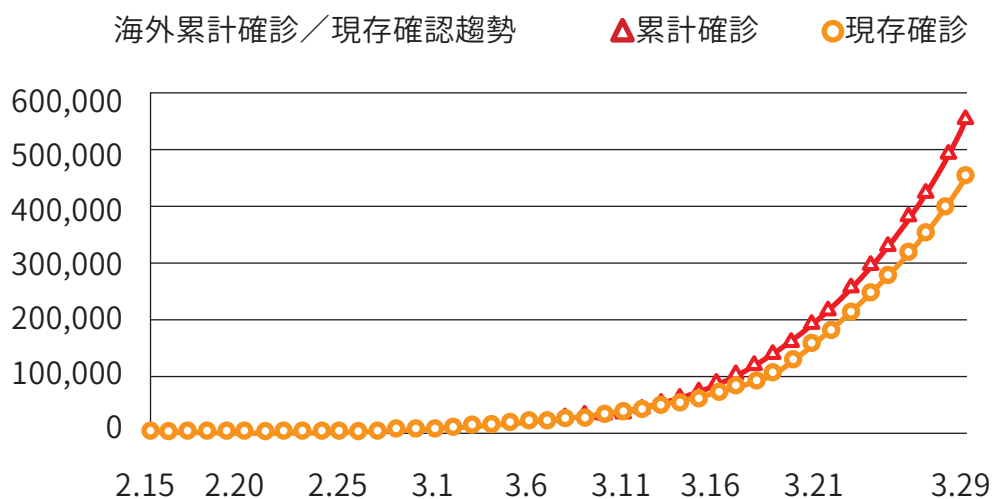
面對疫情，世界衛生組織（WHO）作為全球治理的主要機構，囿於自身固有的結構性缺陷而應對乏力；全球治理中的權力日益分散，即使是最有實力的國家也很難單獨完成和處理複雜的跨國性治理。⁹ 原有的應對疫情的全球治理因缺乏有效協調和集體行動而導致了疫情的蔓延，而 G20 特別峰會與會各國已經達成共同抗擊疫情的共識，並在後續保持有效協調和集體行動。在 3 月 26 日舉行的二十國集團（G20）領導人特別峰會上，全球主要經濟體保證，將向全球經濟注入超過 5 萬億美元資金，結成「統一戰線」應對新冠肺炎疫情。面對一個「不分國界的」病毒，G20 成員在聯合聲明中呼籲「團結」、「透明」，同國際組織一道展開合作，從而「重振信心、維護金融穩定、恢復並實現更強勁的增長」。¹⁰ 而隨著全球化的不斷深入，各類全球治理的新難題層出不窮。經濟、政治、衛生、安全、生態等諸多問題相互交織，世界性的不安定態勢不斷增強，形成所謂「碎片化的世界」。¹¹ 面對各類問題「獨善其身」的做法，在今後的全球治理的集體行動中將對收到較大壓制。

9 正如奧爾森所言，一個團體的成員越多，利益越分散，其集體行動的能力越弱。參閱赫爾德（2001：5）。

10 〈外媒稱 G20 史無前例結成戰疫「統一戰線」〉，《參考消息網》，2020 年 3 月 28 日。
<http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20200328/2406005.shtml>，2020/03/29。

11 在治理理論的代表人物詹姆斯·羅西瑙（James N. Rosenau）看來，治理之所以必要，是因為在全球化時代，公共社會的發展必然超出傳統的地域性政治組織、包括國民國家的範圍，並且導致與之相區別的多重「權威空間」的產生。所謂的「權威空間」可以與國家邊界重合，也「可以不與固定的領土相連接，遵守的人群也許遍佈整個世界，而彼此之間沒有任何法律關係」。羅西瑙把當今這個由多重「權威空間」構成的世界稱為「碎片化的世界」（羅西瑙，2003：63）。

圖二、海外累積確診 / 現存確診趨勢 (截至 2020 年 3 月 30 日)



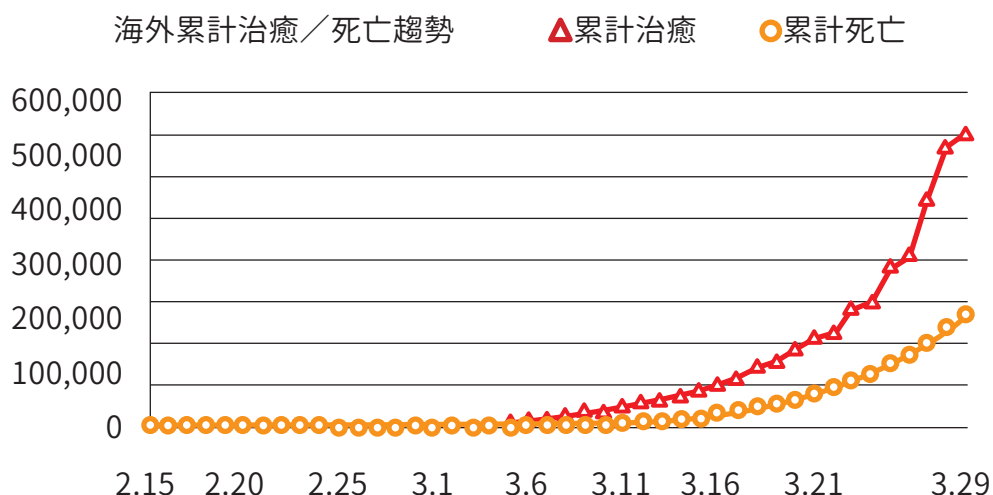
資料來源：〈3月30日鳳凰全球疫情日報 | 全球累計確診超70萬 美專家稱疫情或致20萬美國人死亡〉，《鳳凰網》，<https://news.ifeng.com/c/7vG2MqOcnOS>，2020/03/30。

二、積極應對新冠疫情及加強國際合作將增強相關國家的軟實力與提升其國際形象

在新冠疫情的應對過程中，那些有效應對並加強國際合作的國家，將因其有效的管理、積極的協調、充分的準備、完善的醫療等方面的舉措，以及對於民眾生命財產安全的有效保護，向世界展現一個「負責任的國家」的形象，無形中會增強其自身的軟實力，提升自身在國際社會的形象。這對世界各國而言，既是對國內民眾負責、也是對國際社會負責的雙重重要意義，其參與抗擊疫情的全球治理的積極性空前提高。反之，如果某國不能積極參與抗擊疫情的全球治理，對民眾的生命財產安全未能有效保護，其在國外不單會國際形象受損，而且在國內的民眾支持率和政權的合法性都會大大受損，甚至會因疫情應對不力導致政府下台。例如：3月28日，知名醫學雜誌《柳葉刀》主編發表評論文章，抨擊英國約翰遜政府新冠肺炎防疫為國家醜聞，稱英國防疫政策此前備受爭議，在歐洲各國相繼宣佈採取隔離等嚴格舉措時，英國政府遲遲未有反應，後來曾提出「群體

免疫」，遭強烈反對後改變策略，積極採取行動控制疫情，並於 23 日告誡公眾自覺居家隔離防疫，保持社交距離。但此時英國疫情已經蔓延，感染人數已超 1.7 萬，首相、王儲紛紛中招。¹²

圖三、海外累積治癒 / 死亡趨勢 (截至 3 月 30 日)



資料來源：〈3 月 30 日鳳凰全球疫情日報 | 全球累計確診超 70 萬 美專家稱疫情或致 20 萬美國人死亡〉，《鳳凰網》，<https://news.ifeng.com/c/7vG2MqOcnOS>，2020/03/30

三、全球治理的相關機制、觀念及模式日益得到完善和發展

在應對疫情的 G20 領導人特別峰會上，西班牙首相提議聯合國應該成為多邊應對疫情危機的協調中心，而歐盟委員會和歐洲理事會主席發表聯合聲明說，史無前例的事件需要史無前例的行動，必須在經濟和衛生領域採取快速、大規模和協調一致的全球行動，才能拯救生命，避免新的經濟危機產生；¹³ 實際上，針

12 〈柳葉刀主編發表評論文章：抨擊英國防疫為國家醜聞〉，《鳳凰網》，<https://news.ifeng.com/c/7vEmkXIKXZo>，2020/03/29。

13 〈外媒稱 G20 史無前例結成戰疫「統一戰線」〉，《參考消息網》，2020 年 3 月 28 日。
http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20200328/2406005_3.shtml。2020/03/29。

對疫情而舉行的 G20 特別峰會本身就是一次各國領導人凝聚共識、共同抗擊疫情的全球治理的有效協調和集體行動，而不參與或者反對這種有效協調和集體行動的國際和行為體，將有可能被排斥在國際合作之外，被孤立而成另類，將會在軟實力和硬實力等諸多方面付出慘重代價。基於抗擊疫情的迫切的現實需要以及未來經濟復甦的實際需求，後續的有效協調和集體行動一定程度上則會產生「溢出效應」，向全球治理的其他領域擴展，與之關聯的諸多領域的全球治理相關機制、觀念及模式將在未來得到不斷地完善和發展。

參、中國面對新冠疫情下的全球治理的應對之道

中國的發展離不開世界的和平與穩定。作為應對新冠疫情卓有成效的國家，中國新冠疫情下的全球治理具有特殊地位和顯著優勢。面對銀冠疫情對全球治理帶來的挑戰與機遇，中國需要積極、穩妥應對，在穩定自身疫情的同時，依託世界衛生組織、聯合國等國際組織，以及 G20 等，積極提供應對疫情的「中國經驗」，強化基於抗擊疫情的國際公共產品的有效供給，拓展在國際社會的影響力，進一步為社會經濟發展營造和平穩定的國際環境。

一、以應對疫情的成功經驗為新冠疫情影響下的全球治理提供可參考的成功範例

自 2020 年 1 月應對新冠疫情的戰「疫」打響以來，中國政府審時度勢、科學部署，克服各種困難，協調各方力量，積極應對疫情挑戰。經過社會各界和各省市的共同努力，尤其是廣大一線醫護人員的拚搏付出，疫情防控形勢持續轉好，社會生產生活秩序正加快恢復，大陸各省市紛紛解除「封禁」，逐步有序復產復工，民眾生活也日益恢復日常的喧囂。截至 3 月 29 日，現存確診 3,508 例，日確診增長方面，多個省份已經長期 0 增長、0 存量，本土疫情傳播已基本阻斷。¹⁴

14 〈新冠疫情 COVID-19 全國實時動態〉，《鳳凰網》，<https://news.ifeng.com/c/specialClient/7tPIDSzDgVk?needpage=1&webkit=1>。2020/03/29。

這與國外尤其是歐美國家的「水深火熱」形成鮮明對比。「中國經驗」也日益受到各國的推崇。對此，白俄羅斯總統盧卡申科表示，感謝中方專家慷慨地向白俄羅斯專家和醫生分享抗疫經驗，感謝全體中國人民提供幫助。烏克蘭總理什梅加爾表示，中方在抗疫一線積累的寶貴經驗對烏方彌足珍貴，感謝中方向烏方提供多種形式的幫助。俄羅斯外長拉夫羅夫表示，俄方正積極借鑒中方經驗，並結合自身實際開展抗疫工作（張繼業，2020）。對此，英國《柳葉刀》週刊網站3月28日刊登題為〈新冠肺炎：學習經驗〉的文章指出，中國的經驗對於瞭解如何安全地取消管控措施至關重要。

二、以應對疫情的雄厚實力為新冠疫情影響下的全球治理提供物質支持與援助

隨著抗擊疫情的階段性勝利，中國在滿足國內抗擊疫情物資需要的同時，也有足夠的生產能力，大量援助和出口口罩、防護服、呼吸機等各國急需的抗疫物資。¹⁵ 中國已先後向義大利和塞爾維亞派出了醫療專家組以及相應的抗擊疫情物資。一批中國政府援助希臘用於抗擊疫情的物資3月21日已空運抵達雅典，同機運抵的還有由中國企業和社會各界向希臘捐贈的物資。除希臘外，中國對受疫情影響的許多其他國家也提供了力所能及的幫助，包括多個「一帶一路」沿線國家。¹⁶ 實際上，隨著新冠病毒導致的全球死亡人數節節攀升，從米蘭到紐約的各地醫生們都在不顧一切地尋找呼吸機，而中國工廠也正開足馬力，一刻不停地生產呼吸機以滿足海外需求。¹⁷ 以近幾日的事件為例：3月25日，西班牙對外銀行向魚躍醫療緊急採購了2,000台無創呼吸機與400台醫用制氧機；3月24日，誼安醫療第一批145台呼吸機已啟程運往塞爾維亞；3月19日，紐約州州長召

15 〈全球搶購中國呼吸機：訂單排到六月，元器件、物流制約產能〉，《鳳凰網》，2020年3月29日。<https://finance.ifeng.com/c/7vEvx9jZtQ0>。2020/03/29。

16 〈希臘贊中國防控舉措 感謝中國支持幫助〉，《鳳凰網》，2020年3月29日。<https://news.ifeng.com/c/7vEMsoVPKF3>。2020/03/29。

17 〈外媒：全球呼吸機需求大增 中國工廠開足馬力生產〉，《參考消息網》，2020年3月25日。<http://www.cankaoxiaoxi.com/china/20200325/2405714.shtml>。2020/03/29。

開記者會時表示，紐約急需 2 萬餘台呼吸機，已經派人到中國採購。¹⁸ 在力所能及的基礎上，中國已經成為世界各國抗擊疫情、推動全球治理的「兵工廠」和「大後方」。

肆、結語

新冠疫情對全球治理和世界各國而言，既是嚴峻挑戰，也是巨大機遇。隨著抗擊疫情的深入推進和全球治理的進一步深化，中國將會和世界各國一道，加強地區之間、國際組織之間等的相互協調與合作，充實「中國經驗」，強化基於抗擊疫情的國際公共產品的有效供給，完善全球治理的體制機制，有效協調刻不容緩的全球聯防聯控，強化全球治理的有效協調和集體行動，取得抗擊新冠肺炎疫情的最終勝利。

18 〈全球搶購中國呼吸機：訂單排到六月，元器件、物流制約產能〉，《鳳凰網》，2020 年 3 月 29 日。<https://finance.ifeng.com/c/7vEvx9jZtQ0>。2020/03/29。

參考文獻

Kindleberger, Charles (1986). "International Public Good without International Government." *The American Economic Review*, Vol. 76, No. 1: 1-13.

Olson, Mancur (1971). "Increasing the Incentives for International Cooperation." *International Organization*, Vol. 25, No. 4: 866-874.

Rosenau, James N. (1992). "Governance, Order, and Change in World Politics." In James N. Rosenau and Emst-Otto Czempiel (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (pp. 1-29). Cambridge: Cambridge University Press.

Samuelson, Paul (1954). "The Pure Theory of Public Expenditure." *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4: 387-389.

尼古拉斯·波利蒂斯（2004）。《國際法的新趨勢》。昆明：雲南人民出版社。

周文、劉文革、林躍勤（2013）。《新興經濟體藍皮書金磚國家發展報告 2013》。北京：中國社會科學文獻出版社。

周潔（譯），查默斯·約翰遜（原著）（2009）。《帝國的警鐘——美國共和制的衰亡》。北京：三聯書店。

唐日松等（譯），亞當·斯密（原著）（2007）。《國富論》。北京：華夏出版社。

張繼業（2020）。〈亞歐告急，中國善舉傳遞溫暖與希望〉，《鳳凰網》。
<https://news.ifeng.com/c/7vEffwvnOop>。2020/03/29。

詹姆斯·羅西瑙（2003）。〈面向本體論的全球治理〉，俞可平（主編），《全球化：全球治理》，頁 63。北京：社會科學文獻出版社。

戴維·赫爾德等（2001）。《全球大變革——全球化時代下的政治、經濟與文化》。北京：社會科學出版社。

羅原（譯），查默斯·約翰遜（原著）（2008）。《反彈——美利堅帝國的代價與後果》。北京：三聯書店。



|| 研究論文 ||

美國臺海政策的矛與盾：
川普前半任期的回顧（2017-2018）*

Spears and Shields in the United States Policies toward the
Taiwan Strait: A Review of the First Half in Donald Trump's
Presidency (2017-2018)

黃奎博**

Kwei-Bo Huang

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2020.04 第三期，頁 41-64。

** 黃奎博為國立政治大學外交系副教授兼國際事務學院副院長。E-mail: kweibohuang@gmail.com

摘要

本文探討川普總統執政的前兩年，美國對臺海政策的重要作為，並將之分為較具積極主動性質的「矛」與較少具積極主動性質的「盾」。「矛」指的是美國在亞太的軍事部署、在經貿關係上的相對強勢、在南海與臺海主權爭議中的法律戰 / 輿論戰以及執行自由航行行動；「盾」則意味美國版「一中政策」下有限度的對臺持續軍售和外交支持，以及利用美國國會對臺灣的友善態度。經過概略討論川普政府外交政策的執行，以及梳整美國台海政策的歷史事實與政策意涵，本文指出：一、川普政府整體上仍然執行不全然一邊倒的兩手策略，但略為擴大了對臺工作的「灰色地帶」；二、川普政府在臺海政策的「矛盾」或戰略模糊，某種程度上似已撼動了美國對臺海雙方的外交與戰略關係。

關鍵字：美國、川普（特朗普）、臺灣、中國大陸

壹、背景

川普（Donald J. Trump）自從西元 2017 年 1 月擔任美國第 45 任總統後，其「交易型」（transactional）及善變的人格特質與政策作為常讓人感到訝異，手下高官如走馬燈般地更迭，是近代美國政治史上所少見。正因為如此，川普在許多外交政策似並不循常規，跌破許多專家的眼鏡。

川普崇拜雷根（Ronald W. Reagan），兩人不僅都是從民主黨員轉變為共和黨員，連競選口號也非常近似，¹而且減少政府開支及稅賦、降低政府金融監管力道、崇尚貿易保護主義、擴大國防預算的「雷根經濟學」（Reagan Economics），跟川普力推的財政、金融、經貿和國防政策大同小異。1980 年代雷根政府的外交政策攪動當時國際局勢，遑論川普政府的外交政策明顯影響了當代已經朝向自由開放的經貿體制與其他國際多邊合作建制，以及美國對盟邦或友好方的安全承諾。例如川普對於《北美自由貿易協定》（North American Free Trade Agreement—NAFTA）、《跨太平洋夥伴協定》（Trans-Pacific Partnership—TPP）、2015 年 12 月《巴黎協定》（Paris Agreement）等的負面態度，要求日本、南韓、北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization—NATO）盟國多分攤軍費的強硬態度，要求日本購買更多美國武器系統和其它產品以減少美國對日貿易赤字卻又與北韓暗通款曲，向土耳其承諾不再提供援助給協助美國打擊伊斯蘭國（The Islamic State），但被土國視為恐怖組織的庫德族，退出原先跟聯合國安理會其他 4 個常任理事國及德國在 2015 年與伊朗達成有關伊朗核子項目發展安排的《聯合全面行動計畫》（Joint Comprehensive Plan of Action—JCPOA），這些事例在在顯示了川普時代的美國外交政策導致了區域及全球情勢的重大變化。

對於臺灣海峽兩岸的臺灣和中國大陸而言，臺灣受雷根時代的對外政策影響較大，因為當時中國大陸仍處閉鎖的經貿體系，對外經貿能量有限，而台灣已躋身「亞洲四小龍」之林，經貿實力強勁，雷根政府自然不會輕易放過，所以從壓

1 雷根的競選口號是“Let's Make America Great Again”，川普的是“Make America Great Again”。

迫新臺幣升值、以《1974年貿易法》（Trade Act of 1974, Pub.L. 93-618）第182條〈又稱特別301條款〉（Special 301）對臺進行貿易調查與懲罰、要求臺灣對美「自願出口設限」（voluntary export restriction）等作法，無處不是藉著美國的實力及臺灣對美國的政經與安全依賴而對臺大打經貿戰。時至今日，中國大陸受川普政府的對外政策影響很大，而臺灣暫時較少被波及，例如美國以世界貿易組織（World Trade Organization—WTO）的安全例外（security exception）條款，²於2018年1月片面提高進口洗衣機和太陽能電池的關稅，4月則再對進口鋼鐵和鋁徵收高額關稅，並對中國大陸採行〈301條款〉（Section 301）的制裁，對範圍包含機械、航太、資通訊類等許多與「中國製造2025」密切有關的中國大陸高科技產品，課徵稅率25%以上的關稅，總額至少500億美元。

美國身為臺海問題最重要、最關鍵的第三方，從1949年臺海兩岸分治以來，始終以多種政策工具維護其所定義的「現狀」。美國一開始以政治、外交、經濟、軍事方式支持中華民國政府，同時遏制中共人民解放軍攻占臺灣地區的意圖；到1970年代改打「中共牌」以對抗蘇聯後，美國逐漸將政治、外交、經濟所投入的資源從臺灣轉移到中國大陸，對台軍事援助也不再如過去熱絡，但仍協助臺灣有效抵禦中共武裝力量；等到1980年代中期中國大陸「改革開放」開始，簡言之，美國一方面更是對中國大陸大打經濟牌，希望從中獲取更多的商業利益，同時也在若干重要國際議題上尋求與中國大陸的合作，而另一方面則持續對臺軍售並有條件支持臺灣例如在亞太經合會（Asia Pacific Economic Cooperation—APEC）、世界貿易組織、世界衛生大會（World Health Assembly—WHA）等等的「有意義參與」（meaningful participation）。本文將探討川普執政後、至2018年底，美國對臺海政策的重要作為，並將之分為較具積極主動性質的「矛」與較具防衛被動的「盾」，³同時點出美國在臺海政策的「矛盾」或戰略模糊，目前仍可為臺海兩岸政府所勉強接受。

2 川普先是以1962年《貿易擴張法》（Trade Enhancement Act of 1962, Pub.L. 87-794）第232條款為主張之國內法基礎，再以關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariff and Trade）的第21條為相關行動的國際法基礎。相關分析請見Malawer (2018)。

3 此處的「矛」與「盾」或有主觀上的認定問題，本文因篇幅所限，無法細究。

以下各節將分別描述川普政府外交政策的變與常、其臺海政策較積極主動的部分與較被動的部分，以及美國的「矛」「盾」政策的實際發展。

貳、川普外交政策的概述

川普的外交政策雖然變動甚快，但基本上仍與傳統美國外交政策的基礎若合符節，例如：美國優先與天命（American primacy and manifest destiny）、美國例外論（American exceptionalism）、重視美國經貿利益與軍事優勢、有條件的作為世界警察、推廣美式民主與人權等等。⁴ 這些基礎其實包含在 2017 年 12 月的《美國國家安全戰略》（National Security Strategy of the United States of America）提及的四大支柱：促進美國繁榮、以實力保障和平（preserve peace through strength）、增進美國影響力、保護美國人民、國土與生活方式。這四大支柱受美國價值與國家利益的指引，適足以推展美國外交政策，使和平與繁榮擴散到世界各地（White House, 2017b: 7-42, 55）。

然而，川普的外交政策也顯露出一些具有強烈個人特色或理念的內容，譬如：公平（fairness，包括與盟邦公平的分攤軍費，以及在自由貿易規則中對美國要公平，或稱技術性的「經貿保護主義」）、「交易式」的溝通協商模式、較少強烈道德感卻有極高彈性的政策語言、以推特（Twitter）發布重大政策訊息等等，裡面有不少內容與傳統常見的美國外交政策作為有所扞格。

究竟川普的外交政策與之前的外交政策相比，有無重大的變化？如前述，川普的外交政策確實有部分依循傳統，或者說在傳統政策範圍內運作，而根據《外交事務》（Foreign Affairs）在前年初針對三十餘位外交政策專家所做的印象調查，只有 6 位認為川普主政下的外交政策沒有重大變化，另有 4 位對此不置可否，維持中立的立場，其他均認為美國外交政策已經產生重大變化。認為沒有重大變化的 6 位之中，包括了貝慈（Richard K. Betts）和米爾斯海默（John Mearsheimer）等知名學者，而其中之一的麥拉馬納（Kathleen McNamara）則指

4 但也有學者認為川普並不看重傳統外交理念中的民主與人權，例如 Klaus Larres (2017)。

出，美國政府雖然在調性與用詞上與過去不同，但政策本身並沒有變化（Foreign Affairs, 2018）。

恐怕沒有美國總統會說他不以「美國優先」或「美國第一」為施政主張，但「美國優先」不見得要以現實主義為基礎，或一定要以美國利益增減為行動考量的出發點，因為美國可以提供些許公共財，維持「平等中的第一位」（first among equals）的地位，同時仍受到盟邦的尊重。川普和若干主要的涉外事務官員的「非典型」行事風格，讓習於細膩、間接外交操作的人感到突兀與意外，但究其實，川普所推行的美國外交政策，或多或少都在近代或當代美國外交史中出現過。川普的外交政策作為究竟與過去有無明顯差異，或許要看比較的時間點，如果只是跟歐巴馬（Barack H. Obama）時代相比，顯然相異處不少，但如果把比較的時間軸拉長，川普絕大多數的外交政策都曾在近代或當代的其他美國總統時期出現過，只不過時空環境不一樣罷了。

若要說川普非常異於過去的外交操作，第一個一定是川普習慣透過推特宣布政策或相關行動。第二個或許就是川普慣於以言詞攻擊外國政府以破壞後者的公眾形象（Wolf, 2017: 102）。如杜爾棣（Dougherty, 2017）、布特（Boot, 2018）、韋納（Wehner, 2018）等分析家指出，川普及其政府的外交政策中心裡沒有道德，⁵此種批評雖不是沒有立論基礎，但也有可能是分析家將川普「交易式」、「（有計畫或無計畫的）衝動式」的外交決策風格，和缺少道德感、「馬基維利式」（Machiavellian）的決策之間畫上了等號。道德是個很主觀的概念，討論川普是否是具有道德的美國領導人，其答案往往因人而異，而且據沃爾夫（Wolf, 2017: 108）的觀察，川普的作風並非無道德感的損人不利己，他有自己的處世基準與信念價值，認為美國此等偉大的國家被厚顏無恥或不知分寸的後起競爭者不公平對待已久，因此累積了許多「道德積怨」（moral grudge），決定

5 Max Boot, "The Trump Administration is in an Unethical League of Its Own." *Washington Post*, March 1, 2018; Michael Brendan Dougherty, "Trump's Yemen Policy is Immoral and Counterproductive." *National Review*, July 13, 2017, at <<https://www.nationalreview.com/2017/07/trump-yemen-policy-immoral-counterproductive/>>; and Peter Wehner, "Trump's White House is a Black Hole." *New York Times*, March 3, 2018, at <<https://www.nytimes.com/2018/03/03/opinion/sunday/trumps-white-house.html>>.

在他總統任內要讓其他國家公平對待美國這偉大的國家。

在充滿極大爭議的情形下，川普領導下的美國要面對臺海兩岸從緩解到對抗的可能發展，以及美國與中國大陸在全球及亞太區域的政經競合，雖然其行政部門的臺海政策敘述不變，但該政策的內涵與行動或已產生若干變化。下節將從川普主政時期美國對臺海的政策作為進行介紹和分析。

參、川普臺海政策的「矛」與「盾」

美國對臺海政策的基石可謂是「自己的『一個中國政策』」，並非北京或台北方面所主張的「一個中國」。用美國國務院自己的話說，「美國承認中華人民共和國是唯一代表中國的合法政府，認知到中國關於只有一個中國而臺灣是中國的一部分的立場……美國人民會繼續與臺灣人民維持文化、商業及其他非正式的關係」（U.S. Department of State Bureau of East Asian and Pacific Affairs, 2017）。前述的內容都涵蓋在美國與中國大陸簽署共同簽署的三個外交公報（1972年2月的《上海公報》、1979年1月的《中美建交公報》、1982年8月的《八一七公報》）與1979年月的《臺灣關係法》（Taiwan Relations Act; Pub.L. 96-8）。這三個公報和《臺灣關係法》之間的若干內容確有衝突之處，歷任美國政府均隨當時策略需要而加以彈性解釋。其後有雷根總統對臺的「六項保證」（Six Assurances），⁶ 候任國務卿提勒森（Rex W. Tillerson）在2017年1月參議院外交委員會任命聽證會時主張，應繼續維持《臺灣關係法》、「六項保證」（他稱之

6 根據1982年時任美國在臺協會（American Institute in Taiwan-AIT）臺北辦事處處長的李潔明（James R. Lilley）表示，「六項保證」主要由當時美國在臺協會理事主席丁大衛（David Dean）起草雷根口述後，印在一張白紙上，置入美國國家安全會議的保險箱中。李潔明向蔣經國當面說明，「六項保證」是作為補償臺灣因《八一七公報》所可能產生的政治、外交與軍事的損失。2016年7月，美國眾議院與參議院先後通過《88號共同決議案》與《38號共同決議案》，表示國會認為「六項保證」和《臺灣關係法》都是美臺關係之重要基礎。「六項保證」的內容是：美國不贊成對臺軍售設定期限；美國不尋求為臺灣與中華人民共和國之間作調停；美國不會施加壓力要求臺灣與中華人民共和國談判；美國對臺灣主權的長期立場沒有改變；美國並無計劃修改《臺灣關係法》；《八一七公報》的內容並不表示美國對臺軍售前會徵詢北京意見。

為“Six Issues Accord”) (U.S. Senate Committee on Foreign Relations, 2017)。提勒森甚至在同年2月回覆聯邦參議員卡登(Benjamin L. Cardin, D-MD)的文件中，將「六項保證」與前述的三公報、一法並列，作為美國對臺海兩岸政府的政策基石，⁷可是美國政府官員仍較少引用「六項保證」作為進一步闡述美國「一中政策」的內涵。

川普在上任前曾說，他對於存在已久的「一中政策」還沒有定見，至於要不要繼續支持「一中政策」，就要看北京在美方關切議題上的回應如何，他甚至還說美國「不必受『一中政策』約束」(Bohan and Brunnstrom, 2016)。但在2017年7月川普同習近平通話，回應習近平希望美方切實按照「一個中國原則」和三個聯合公報妥善處理涉臺問題時，承諾要「信守我們的一個中國政策」(Reuters, 2017)。

2016年7月，美國國會參、眾兩院將「六項保證」納入決議文中，2018年3月，川普簽署了由參、眾兩院通過、為促進臺美所有官方層級直接對話的《臺灣旅行法》(Taiwan Travel Act; Pub.L. 115-135)，兩件事均強烈表達了美國國會對於臺灣的支持，並希望行政部門能予以配合。但不只在川普的前半任期，甚至包括2019年在內，顯然美國行政部門仍奉行過去模糊以對的「一中政策」，例如普遍被認為「挺臺派」的國務院亞太副助卿黃之瀚(A. Wong, 2018)於華府便指出，美國長期以來的臺海政策就是《臺灣關係法》和三個外交公報。因此，川普政府雖然同意派出不少助卿或副助卿層級的官員訪臺，但更高階的官員則似尚未解禁。

本文假設川普政府的臺海政策仍以《臺灣關係法》和三個聯合公報為主體的美國版「一中政策」為基準。從這點出發，可以歸納出較具積極主動性質的與較具防衛被動性質的各種政策軌跡，前者是美國對臺海所使用的「矛」，後者則就是「盾」。所謂的「矛」，主要指的是美國在亞太的軍事部署、在經貿關係上的相對強勢、在南海主權爭議中的法律戰/輿論戰以及執行自由航行行動(U.S. Freedom of Navigation Operations Program—FONOP)；所謂的「盾」，主要包括

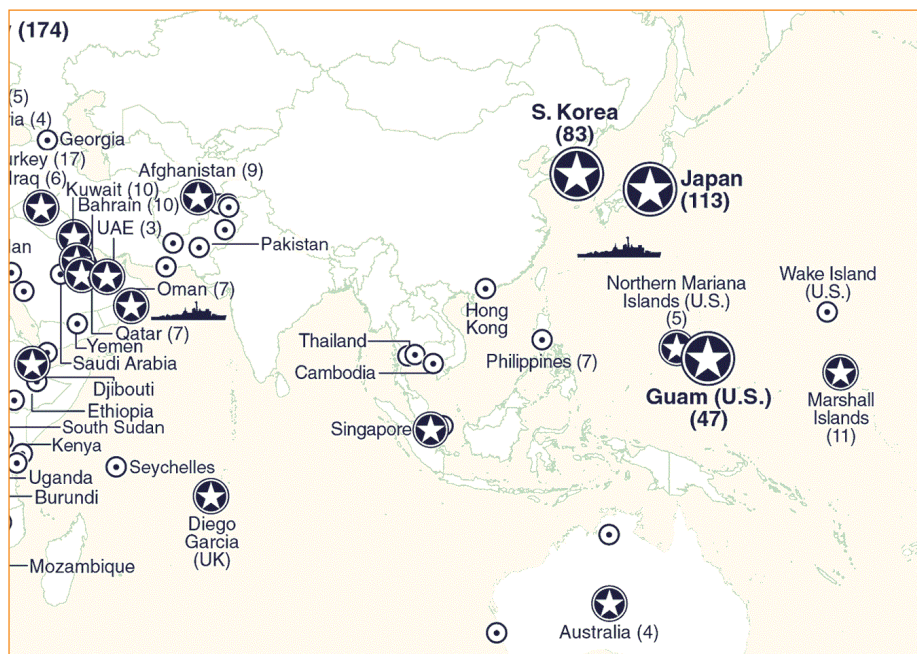
7 提勒森將「六項保證」與三公報、一法並列的事實陳述請見 Liao and Kao (2017)。

了美國版「一中政策」下有限度的對臺外交支持和對臺軍售，以及利用美國國會對臺灣的積極態度。

一、川普政府的「矛」

在這三支「矛」之中，較直接影響臺灣的是經貿與南海議題，然對中國大陸而言，很可能全都是美國積極主動作為的主要表徵。

做為第一支「矛」的美國亞太軍事部署，始終是美國「巨棒」，除了與日本、南韓、菲律賓的雙邊同盟條約，美國還與若干亞太國家保持暢通的軍事合作與交流，例如新加坡的樟宜（Changi）軍港為美軍第七艦隊及其他艦隻提供後勤補給和維修服務，在澳洲部署了超過 2000 名的陸戰隊員。至去年 4 月止，除越南金蘭灣（Cam Ranh Bay）軍港和泰國烏塔堡（U-Tapao）空軍基地外，美軍均已可在軍事目的下使用甚至重返駐紮西太平洋地區原有的主要軍事基地。關於美軍在 2015 年亞太地區的軍事基地與設施，一項非正式的統計如下圖：



說明：本圖所依據的地點與數據為其彙整包括美國國防部在內的多項文獻，資訊大型星形圖案表示美軍主要海外軍事根據地，數字代表美軍的軍事設施數目。

資料來源：David Vine (n.d.)。

美國在西太平洋的最大假想敵就是中國大陸，2017年12月的《美國國家安全戰略》經常把中國大陸和俄羅斯一起定位為對美國安全、利益和價值帶來挑戰的修正主義國家（revisionist powers）或競爭對手國（rival powers）；該報告更指稱，中國大陸不僅在軍力上逐漸威脅到美國，而且「正利用經濟誘因和懲罰、影響力的操作和暗示的軍事威脅，說服其他國家關注其政治和安全議程」，試圖在「印太」地區取代美國的地位（White House, 2017b: 46）。美國太平洋司令部司令戴維森（Philip Davidson）在美國參議院軍事委員會聽證會表示，由於印太地區的距離因素，美國不能僅依靠本土部隊快速馳援，而且在整個太平洋司令部任務區域內美軍兵力都嚴重不足，他將加強美國在印太（Indo-Pacific）地區的戰備，充實一線力量，以因應中共人民解放軍快速現代化的進程（Yeo, 2018）。美國在亞太地區部署了三十餘萬的兵力，超過美軍全部海外軍力的50%。美國空軍在2015年底、2016年初在日本橫田（Yokota）基地部署了14架F-22匿蹤戰機，2018年初又在三澤（Misawa）基地進駐了F-35A匿蹤戰機。同時，駐紮於青森（Aomori）基地的美國空軍也為兩個中隊換裝F-35A戰機，而南韓購入的F-35A也已經開始編裝，預計2021年全數完成。美國海軍正逐步將最先進的水面艦艇部署到亞太地區，主要包括2015年派遣雷根號核動力航空母艦（USS Ronald Reagan CVN-76）常駐日本橫須賀（Yokosuka）港，2020年前部署美利堅級兩棲突擊艦（America-class amphibious assault ships）等。川普政府會將美國的軍艦數量從現有的近300艘增加到355艘（包括12艘航空母艦）（Larter, 2017）。

第二支「矛」是美國在經貿關係的相對強勢。美國會用許多經貿的壓力，遂行其對臺海兩岸政府的政策意志。雖然羅德里克（Rodrik, 2018）認為，川普的政策違背了當今各項貿易協定的精神（而不是內容），但迄今為止的貿易手段都不過是小把戲而已，特別是與1980年代雷根政府的貿易保護主義政策的規模與範圍相比，簡直就是「虛弱無力」（pale）。可是，2017年進口到美國的中國大陸產品和出口到中國大陸的美國產品之間的金額差距，從前一年的3,470億美元上升到2017年的3,752億美元，美國2017年的全球商品和服務貿易逆差總額更增加了12.1%，達到5,660億美元，是2008年以來的最大差距，所以美國商務部長羅斯（Wilbur Ross）稱，川普政府將通過執行貿易規則、重新談判現有貿

易協定並制定新的貿易協定等措施，以求減少逆差，而且川普政府覺得師出有名（Swanson, 2018）。2018年時，美國對中國大陸的貿易逆差更升高到4,190億美元，對川普政府而言，是個必須加以管控的最重要外貿變數。

在推出名義上針對中國大陸的洗衣機和太陽能電池板的貿易行動後，川普政府宣稱考慮採取進一步行動，保護美國知識財產權免遭中國大陸侵犯。美國貿易代表署（Office of U.S. Trade Representative）於2018年4月3日發布了加徵涉及航空航太、資訊和通信技術、醫藥、機器人和機械等行業的中國大陸產品25%關稅，總值約500億美元，中國大陸政府各部門在數小時內陸續強勢回應，對自美國進口的大豆、汽車、化工品等500億美元商品徵稅的對等措施。稍後，川普指稱因為中國大陸不公平的報復行為，他已要求美國貿易代表萊特海澤（Robert E. Lighthizer）研究，〈301條款〉是否適用於對中國大陸額外課徵1,000億美元的關稅（Colvin, 2018）。除了各自提出懲罰性的高關稅貨品清單外，美國與中國大陸也各自將此次貿易爭端告上世界貿易組織。

在2018年4月，中國大陸的中興通訊因違反美國政府制裁禁令向伊朗等國出口，遭美國商務部制裁，7年內不得自美國市場購買零件產品。⁸美國談判代表要求中共當局在2020年前減少雙邊貿易逆差2,000億美元、降低關稅、削減對新興產業的補貼（吳佳柏，2018）。同年5月中旬，美國與中國大陸官員在華盛頓就雙邊經貿談判發表《中美貿易磋商聯合聲明》，美方負責的官員口徑不一，或有和解之意，或有不排除繼續加徵關稅之意，而中國大陸方面則調性較軟，希望不升高貿易戰，且達成雙贏的局面。結果，同年6月，美國宣布將從下個月開始調升500億美元的中國大陸進口貨品，如果中共當局採取報復行動，美國將啟動目前暫緩的對2,000億美元自中國大陸進口商品的課稅，之後再依需要啟動目前暫緩的對3,000億美元自中國大陸進口商品的課稅。中共當局外交部的回應是，希望「在平等、誠信和相互尊重的基礎上進行對話磋商，才是解決中美經貿問題的正確途徑」。

2018年9月下旬，美國對來自中國大陸的2,000億美元的貨品加徵10%的

8 中興通訊在2018年7月繳交14億美元罰款及保證金後，解除了美國商務部對其的禁令。

關稅，而中國大陸在當下拒絕美國繼續協商的要求。同年 12 月 1 日，川普與習近平在阿根廷舉行的「廿國峰會」（G-20）中，宣布暫停採取新的貿易報復手段，為期 3 個月。自同年 9 月至 12 月，雙方並未有正式的經貿談判。但在此一「暫時停戰」協議的同日，發生了「孟晚舟事件」（孟氏為華為公司副董事長兼財務長、該公司創辦人之女），中共當局分別向拘留孟晚舟的加拿大政府和要求加國採取該行動的美國政府表示抗議，但仍按照之前與美協議，暫停加徵若干原先列入加稅清單的美國貨品，而川普也公開表示，如果對達成「史上最大的貿易協議」有幫助，他也認為必要的話，願意介入面臨被引渡美國的孟晚舟的案子（Holland, Mason, and Rampton, 2018）。

臺灣在川普上任的前兩年是美國第 10 或 11 大貿易夥伴。2017 年臺灣對美國貿易出超達 167 億美元，為 1987 年以來臺美貿易逆差的新高，但民進黨政府似努力表現出配合川普政府改善雙邊貿易進出口差距的誠意，在 2018 年成功將其中的差距減小到 160 億美元左右。2017 年 3 月，美國貿易代表萊特海澤在任命聽證會上表示，要與臺灣建立強健的雙邊關係，但也提到台灣不願進口美國牛肉與豬肉（U.S. Senate Committee on Finance, 2017: 61），而美國朝野迄今仍於此對臺施加壓力。

在投資方面，中國大陸比較不會受美國箝制，自主性相對較高；臺灣與美國之間的雙邊投資數量小，影響大局有限。僅觀察中國大陸的部份，2017 年美國對陸投資保持在 140 億元，與 2016 年的 138 億元相去不遠。總體來看，2017 年完成的美陸直接投資交易總值達 434 億元，和 2016 年的 600 億元相比，減少 28%。相較之下，2017 年中國大陸對美國的直接投資從 2016 年的 460 億元降至 290 億元，降幅更高達 35%；若未計 2016 年宣布、2017 年完成的 180 億美元陸方併購案，降幅還會更大。同時，2017 年中國大陸投資美國完成的交易數量下降 9%，已宣布的交易金額更是暴跌 90%。中國大陸在美投資的減少影響美國當地就業。數據顯示，中國大陸企業在美雇用總人數 13 萬 9,600 人，但 2017 年僅增加 7,400 人，增速創 5 年最低（和釗宇，2018）。

值得關注的是，川普政府與中國大陸官員展開經貿談判時，許多分析均指出其背後還有包括軍民雙用科技在內的高科技競爭的考量在內（Gros, 2019;

Meltzer and Shenai, 2019; Lim, 2019; Manning, 2019)。即使川普政府不公開挑明這一點，但其特別針對中國大陸官方積極推動的某些具敏感性或具未來性的高科技產業（例如 5G、大數據、航空航天裝備等），但後者應已透過管道知悉川普政府的意圖與要求，所以包括許多前述高科技產業在內的「中國製造 2025」已不再被中共官方所高調提倡，以避其鋒（經濟日報，2019）。

第三支「矛」則是對南海、臺海主權的介入。不可否認的，那也是一股可以用來挑戰或箝制臺海兩岸政府的力量。美國主張南海主權不歸屬於任何一個國家，在國際法上挑戰中華民國政府與中共當局對於南海主權及相關權利的立場，甚至鼓動、支持當時的菲律賓艾奎諾三世（Benigno Simeon Aquino, III）政府對南海諸島的法律地位提出國際仲裁，否定了中共當局長期堅持的「九段線」內對南海海域和島礁擁有的歷史權利，也否定了中華民國政府所控制的南沙太平島是可供合法劃界的天然島嶼。

美國更在國際輿論上，動輒指責中國大陸在南海填海造陸、破壞自然生態、違法建築軍事工事等。在行動上，美國不僅偶爾派遣船艦或飛行器在南海執行任務，宣稱在國際法允許範圍內堅持美國自行認定的「自由航行行動」，⁹更將陸戰隊轉移至關島，加強在菲律賓的輪換部署，提升了在南海活動的能力。在前述各項考量下，美國在南海地區的諸多行動都是衝著中國大陸而來，也因此 2018 年 5 月下旬，時任美國國防部長的馬提斯（James Mattis）表示，「美國將持續對抗中國對南海主權的聲索」（Westcott, 2018）。

川普政府不僅對南海採取「自由航行行動」，對臺海也如此。這樣主動積極態度，對中共當局而言應如芒刺在背，因為比武力不見得有勝算且後果難料，比法律也是各說各話難有定論。

9 《聯合國海洋法公約》（U.N. Convention on the Law of the Sea—UNCLOS）第 87 條第 1 款第（a）項所規定的「航行自由」（freedom of navigation）係為保障公海自由，而美國所主張的「自由航行行動」則是針對它國在海洋劃界與權益主張，被其視為有「越權主張或限制」（excessive maritime claims or restrictions）之性質時，透過外交抗議與派遣軍事機艦「在國際法容許範圍內，繼續飛越、航行與作業」之政策與行動，以維護其海上軍事活動之安全與自由。相關說明及分析請詳歐陽子惇與王冠雄（2018: 78-83）、張競（2018）、張登及（2019）、賈宇（2019）、U.S. Department of Defense（2019）。

二、川普政府的「盾」

在川普政府的兩面「盾」之中，無論對臺關係的維持或利用美國國會對臺海兩岸的態度，防衛或制衡的對象幾乎都是中國大陸。下面數段聚焦於美國對臺有限度的外交支持及軍售。川普政府在這些議題上相對沒有那麼積極主動，多數時間都在灰色地帶操作對自己有利的相關政策作為，這些作為常被外界視為川普政府技術性以臺灣箝制中國大陸的操作。

第一面「盾」是在非正式外交之外，維持對臺關係。根據《臺灣關係法》，美國僅能出售防禦性武器給臺灣，協助台灣自衛。2017年6月，川普政府宣布對臺出售 HARM 反輻射飛彈 50 枚、聯合距外武器 (JSOW) 空對地飛彈 56 枚、MK48 魚雷 46 枚、標準二型 (SM-2) 飛彈 16 枚備份組段及技術支援、MK54 輕型魚雷轉換套件 168 枚、四艘紀德級驅逐艦 AN /SLQ-32 (V) 3 電戰系統性能提升、SRP 偵蒐雷達後續維持、MK41 垂直發射系統 (商售)、其他項目的後續維修、人員訓練等品項，總額約 14.2 億美元。在陳水扁與馬英九時代，美國甚至與臺灣合作在新竹樂山設置兩座長程雷達，據稱訊息鍊可直達美國太平洋司令部 (U.S. Pacific Command—USPACOM)。至於傳聞中的 F-35 戰機則只見臺灣方面放話爭取，但川普政府從未正面回應。總體觀之，對美國而言，對臺軍售不僅有益於維持臺灣自我防衛的能力，也是間接協助美國在西太平洋維持戰略監控及制衡中共解放軍的可行政策選項之一。

美國持續支持臺灣有意義參與不以主權國家會員資格為基礎的國際多邊組織，所以包括世界衛生大會、國際民航組織 (International Civil Aviation Organization — ICAO)、國際刑警組織 (Interpol) 等等，均見到美國對中華民國政府欲有意義參與的口頭支持。維持後者有意義參與政府間國際組織的動能，既不違反美國與中國大陸之間的外交公報，也符合美國長期以來模糊解釋其「一中政策」的作法。

川普政府自 2017 年至 2018 年對蔡英文過境美國給予較少的限制，例如蔡英文 2018 年 8 月過境時，開放隨團媒體即時報導，並首次得以中華民國元首身分到中華民國官方駐美單位視察 (僑委會洛杉磯僑教中心)。

川普政府另一個少見的做法是，先於 2018 年 8 月薩爾瓦多與我國斷交時，國務院表示「深感失望」，並稱正在「重新審視與薩爾瓦多的關係」，要求中共當局不要再打壓臺灣，後於 2018 年 9 月 7 日宣布召回（recall）派駐巴拿馬、多明尼加、薩爾瓦多等分別與中華民國斷交的當地國大使及代辦，以討論美國在中美洲與加勒比海地區應如何支持強韌、獨立且民主的機制與經濟（E. Wong, 2018）。然美國前述的外交大動作，卻悄悄在數週後偃兵息鼓，那些大使及代辦已經回到駐地，川普政府並未對巴拿馬、多明尼加、薩爾瓦多有任何懲罰行動（Harris, 2018）。

另《華盛頓郵報》（*Washington Post*）稱，國務院亞太副助理國務卿黃之瀚在《臺灣旅行法》甫生效數日後便相對高調的訪問臺灣（2018 年 3 月 20 日），川普對此大為光火，表示黃之瀚訪臺必然惹惱北京當局，但他事前不知情（Diehl, 2018）。黃之瀚訪臺不久後便被調職處理朝鮮半島事務。約莫同時，華府智庫圈及《華爾街日報》（*Wall Street Journal*）均傳川普因顧慮中國大陸的經貿談判要求國務院官員暫緩訪臺行程（Salama, 2019）。若前述說法屬實，可見川普本人逐漸知道美國「一中政策」箇中奧妙及其暫時不可更動之處。若加上美國召回與我國斷交國家的外交人員然後「雷聲大雨點小」的外交動作，或可推論出，美國對臺關係被川普使來應是「盾」的形式多於「矛」。

第二面「盾」是川普政府利用美國國會對臺海兩岸迥然不同的態度。就過去三十年左右而言，美國國會對臺灣的支持確是大於對中國大陸的支持。約莫自 2015、2016 年起，美國國會對中國大陸全面崛起的不滿或擔憂益發明顯。川普在上任的頭兩年，簽署了普遍認為含有「友臺」成分的《臺灣旅行法》（2018 年 3 月簽署）、《2018 財政年度國防授權法》（National Defense Authorization Act—NDAA—Fiscal Year 2018，H.R. 2810，2017 年 12 月簽署）、《2019 財政年度國防授權法》（NDAA Fiscal Year 2019，H.R. 5515，2018 年 8 月簽署）及《2018 亞洲再保證倡議法》（Asia Reassurance Initiative Act of 2018—ARIA，Pub.L. 115-409，2018 年 12 月簽署）。¹⁰

10 2017 年 7 月，美國國會提出《2017 臺灣安全法案》（Taiwan Security Act of 2017），要求美

《臺灣旅行法》的主要精神前已交代，此處不再贅述。《2018 財政年度國防授權法》第 1259 條與第 1259A 條以「國會意見」（sense of Congress），希望美國國防部長得對美國軍艦停泊臺灣島各港口以及美國接受我國海軍提出停泊夏威夷、關島或其他港口要求進行可行性評估，美國對臺軍售得正常化，美國得邀請我國參加「紅旗演習」（Exercise Red Flag）等強化美臺防禦合作關係之事務，且美國國防部長得每隔 180 天便與美國國務卿協調，針對臺灣安全現狀與美臺軍事合作提出報告。¹¹

川普顯然對《2018 財政年度國防授權法》若干內容有所不滿，特別發表聲明，針對包括有關臺灣的條款（第 1257 條）指出，相關內容可能會主導美國對外軍事及外交事務的做法，其政府會依憲法賦予總統作為三軍統帥、外交事務唯一代表的權力，去處理那些條款所規定的內容（White House, 2017a）。

《2019 財政年度國防授權法》第 1257 條規定美國國防部長須與臺灣有關部門協商，對後者的軍力進行全面評估並提出建議；該法通過的 1 年內，美國國防部長須在與美國國務卿諮詢後，向國會適當的委員會提出報告。第 1258 條則

國國防部應推動與臺灣之間資深軍官及資深官員的交流，但僅止於提案。2018 年，在美國國會還有四項友臺提案未能夠獲得足夠連署。第一個是 5 月初提出的《2018 臺灣國防評估委員會法案》（Taiwan Defense Assessment Commission Act of 2018），建議設立「臺灣國防評估委員會」以全面評估臺灣的防衛能力，並針對臺灣的防衛事項提出建議。第二個是 5 月下旬提出的《2018 台灣國際參與法案》，要求美國總統及其指派的代表向中共當局提出有關臺灣參與適當國際組織的詢問，並指示美國政府在國際組織聲援臺灣。第三個是 6 月中旬提出的承認美臺緊密關係及 AIT 於強化該關係之重要角色共同決議案（S.Con.Res.40 - A concurrent resolution recognizing the close relationship between the United States and Taiwan and the important role of the American Institute in Taiwan in strengthening such relationship）。第四個是 6 月下旬提出的美國得恢復與臺灣正常的外交關係的提案（H.Con.Res.124 - Expressing the sense of Congress that the United States should resume normal diplomatic relations with Taiwan, and for other purposes）。

- 11 在《2018 財政年度國防授權法》生效後，中共當局駐美公使李克新表示，若美國派遣軍艦到臺灣的港口，等於啟動中共全國人大於 2005 年制訂的《反分裂國家法》，「美國軍艦抵達高雄之日，就是我解放軍武力統一臺灣之時」。李克新講話的場合是在中共駐美大使館有關中共第十九次全國代表大會與美國總統川普訪中國大陸之行的說明會，在場幾位均為華裔人士，包括來自臺海兩岸的僑學界及媒體記者（大紀元，2017）。研判其應是藉該場合向美方間接放話，勿誤判情勢，造成臺海可能的軍事衝突。

以「國會意見」要求美國國防部長得推動加強與臺灣的安全交流政策，包括與臺灣進行實地訓練與演習，其他還有例如根據《臺灣旅行法》促進雙方高階國防官員與一般官員的交流、美臺雙方擴大人道主義援助與救災合作、美國國防部長考慮支持美國醫療船前往臺灣訪問並做為年度「太平洋夥伴任務」（Pacific Partnership Mission）的一部分等。

中共當局外交部對《2019 財政年度國防授權法》表達不滿，並要求美國恪守「一中原則」和 3 個聯合公報，不得實施有關「涉華消極條款」；中共當局商務部則對該法案表示關注，特別是「外國投資風險評估現代化法」（Foreign Investment Risk Review Modernization Act—FIRRMA，H.R. 5515-538）的內容也納入該法中，特別是美國外國投資審查委員會（Committee on Foreign Investment in the United States—CFIUS）的審核權限擴大後，對中國大陸企業的影響將是觀察重點之一（繆宗翰，2018）。

《2018 亞洲再保證倡議法》第 209 條款指出，美國的政策是支持與臺灣經濟、政治及安全的緊密關係、支持兩岸都能接受的和平解決方案、根據臺灣當前及未來可能遭遇來自中華人民共和國的威脅定期提供（regular transfer）臺灣防禦性武器。該法案主旨雖在於發展美國在印太區域的戰略願景與全面及有原則的印太區域政策，但尚未能稱川普政府當時已將臺灣納入印太戰略之中。中共當局外交部發言人則在該法獲川普簽署生效後表示，美國「嚴重違反『一個中國原則』和中美三個聯合公報規定，粗暴干涉中國內政，中方對美方執意簽署該法案表示強烈不滿和堅決反對，已向美方提出嚴正交涉」（宋蕙，2019）。

在前述美國國會立法中，美中 3 個聯合公報、《臺灣關係法》及雷根於 1982 年對臺提出的「六項保證」都一再出現，對於與中國大陸的關係則多加限制。川普除了對《2018 財政年度國防授權法》在聲明上有所保留之外，並未對其他參眾兩院通過的法案有所阻攔，但他似乎也沒有力推前述各項所謂的「友臺」法案，所以本文將此節視為川普政府臺海政策的「盾」。其中一種可能性是川普認為可藉一些「友臺」法案牽制中國大陸，並在與中共當局交涉時可與國會唱雙簧，亦即向中共當局表示，如果不是他努力協調，法案內容或將對中共當局更不利。換言之，川普政府有可能試圖將國會對中共當局的積極制衡，轉化為其

外交籌碼，增加對中共當局交涉時的優勢。¹²

肆、結語

美國對臺海政策的「矛」與「盾」之間存在若干矛盾，若解釋清楚，美國政府很難對臺海兩岸的任何一方交代，但若使用得當，亦即模糊解釋其「一中政策」下的相關政策作為，在許多相關議題上與中國大陸「鬥而不破」，對臺灣則採對己有利的「有限度支持」，則如此「矛」與「盾」雙管齊下，或許對美國當前介入臺海情勢而言是最安全、也最不會引起各方極度不滿的主要政策方針。

回顧川普上任的前兩年，應也是按照前述原則在處理臺海事務，較不同的是，川普政府更願意去嘗試可以展現對臺灣支持的「灰色地帶」，箇中原因仍待後來的資料揭露方能有更確切的分析。

本文將美國在亞太的軍事部署、在經貿關係上的相對強勢、在臺海及南海主權爭議中的法律戰 / 輿論戰以及執行自由航行行動，視為對臺海地區的較積極作為。本文另將美國版「一中政策」下有限度的對臺外交支持和持續軍售，以及利用美國國會對臺灣的友善態度，當成對臺海地區可能變化的防衛性作為。這樣雙管齊下的方式，乃繼小布希（George W. Bush）總統甫上任所引起的中美關係大變局以來，第二次大幅撼動了美國與臺海地區的外交與戰略關係，相關政策的後續規劃與推動、影響為何、會否持續等問題，將是未來研究的焦點，但也是難度極高的挑戰。

12 除了該理由之外，川普不那麼強力阻擋國會的較可能理由還有：第一，川普見到國會強推「友臺」法案，而他那時有「通俄門」事件的壓力，不願因為那些法案而與占兩院多數的共和黨籍議員有所不快；第二，川普也有「友臺」意願，所以最後都簽署了法案。第一個較屬內政考量，第二個的可能性似相對低，因為川普自從宣示遵守美國自己的「一中政策」後，幾無主要對台發言紀錄，或可說川普本人是否真的「友臺」尚待更多資料證明之。

參考文獻

- Bohan, Caren and David Brunnstrom (2016). "Trump Says U.S. not Necessarily Bound by 'One China' Policy." *Reuters*, December 11. <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-china/trump-says-u-s-not-necessarily-bound-by-one-china-policy-idUSKBN1400TY> (accessed: November 11, 2018).
- Boot, Max (2018). "The Trump Administration is in an Unethical League of Its Own." *Washington Post*, March 2. https://www.washingtonpost.com/opinions/the-trump-administrations-no-good-very-bad-wednesday/2018/03/01/7dc60fd2-1d69-11e8-ae5a-16e60e4605f3_story.html (accessed: November 5, 2018).
- Colvin, Jill (2018). "Trump Proposes \$100 Billion in New Tariffs on Chinese Goods." *Associated Press*, April 6. <https://www.apnews.com/156992a133e840cd9dd09b7e870efa6f> (access : November 5, 2018).
- Diehl, Jackson (2018). "Taiwan Seems to Be Benefiting from Trump's Presidency. So Why Is No One Celebrating?" *Washington Post*, April 29. https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/taiwan-seems-to-be-benefiting-from-trumps-presidency-so-why-is-no-one-celebrating/2018/04/29/f5d38166-4966-11e8-827e-190efaf1f1ee_story.html?noredirect=on&utm_term=.f14346eb35e7 (accessed : September 30, 2019).
- Dougherty, Michael Brendan (2017). "Trump's Yemen Policy is Immoral and Counterproductive." *National Review*, July 13. <https://www.nationalreview.com/2017/07/trump-yemen-policy-immoral-counterproductive/> (accessed: November 5, 2018).
- Foreign Affairs (2018). "Has U.S. Foreign Policy Changed Dramatically?" *Foreign Affairs*, February 13. <https://www.foreignaffairs.com/ask-the-experts/2018-02-13/has-us-foreign-policy-changed-dramatically> (accessed: September 27, 2019).
- Gros, Daniel (2019). "This Is Not a Trade War, It Is a Struggle for Technological and

Geo-strategic Dominance.” *CESifo Forum*, Vol. 20, No. 1: 21-26. <https://www.ifo.de/DocDL/CESifo-Forum-2019-1-gros-us-china%20trade-war-march.pdf> (accessed: January 17, 2020)

Harris, Gardner (2018). “U.S. Weighed Penalizing El Salvador Over Support for China, Then Backed Off.” *New York Times*, September 29. <https://www.nytimes.com/2018/09/29/world/americas/trump-china-taiwan-el-salvador.html> (accessed: September 21, 2019).

Holland, Steve, Jeff Mason, and Roberta Rampton (2018). “Trump Says would Intervene in Arrest of Chinese Executive.” *Reuters*, December 12. <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump/trump-says-would-intervene-in-arrest-of-chinese-executive-idUSKBN1OB01P> (accessed: September 27, 2019).

Larres, Klaus (2017). “Donald Trump and America’s Grand Strategy: U.S. Foreign Policy toward Europe, Russia and China.” *Global Policy*, May. <https://transatlanticrelations.org/wp-content/uploads/2017/05/Larres-Donald-Trump-and-America%E2%80%99s-Grand-Strategy-U.S.-foreign-policy-toward-Europe-Russia-and-China-Global-Policy-May-2017.pdf> (accessed: October 2, 2018).

Larter, David B. (2017). “Trump Just Made a 355-ship Navy National Policy.” *Defense News*, December 13. <https://www.defensenews.com/congress/2017/12/14/trump-just-made-355-ships-national-policy/> (accessed: November 30, 2018).

Liao, Tony and Evelyn Kao (2017). “U.S. Secretary of State Reaffirms Six Assurances to Taiwan.” *Focus Taiwan News Channel*, February 9. <http://focustaiwan.tw/news/aip/201702090006.aspx> (accessed: November 11, 2018).

Lim, Darren (2019). “The U.S., China, and ‘Technological War’.” *Global Asia*, Vol. 14, No. 1: 8-13.

Malawer, Stuart S. (2018). “Trump, Trade, and National Security – Blowing up the WTO?” March 1. http://globaltraderelations.net/images/Malawer.TRUMP,_TRADE_AND_NATIONAL_SECURITY_ALM_March_1,_2018_-1.pdf (accessed: November 5, 2018).

- Manning, Robert A. (2019). "Techno-Nationalism vs. the 4th Industrial Revolution." *Global Asia*, Vol. 14, No. 1: 14-21.
- Meltzer, Joshua P. and Neena Shenai (2019). *The US-China Economic Relations: A Comprehensive Approach*. Brookings Institution and American Enterprise Institute Policy Brief. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/02/us_china_economic_relationship.pdf (accessed : January 17, 2020)
- Reuters (2017). "Timeline: Trump Questions Then Honors 'One China' Policy." February 10. <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-china-xi-timeline/timeline-trump-questions-then-honors-one-china-policy-idUSKBN15P00Q> (accessed: November 11, 2018).
- Rodrik, Dani (2018). "Trump's Trade Gimmickry." *Project Syndicate*, March 9. <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-tariffs-trade-gimmickry-by-dani-rodrik-2018-03> (accessed: November 30, 2018).
- Salama, Vivian (2019). "Trump Administration Is Split Over Arms Sale to Taiwan." *Wall Street Journal*, June 17 (updated). <https://www.wsj.com/articles/trump-administration-is-split-over-arms-sale-to-taiwan-11560805016> (accessed : January 17, 2020)
- Swanson Ana (2018)。〈美國對華貿易逆差創新高，或採取更激進立場〉，〈紐約時報中文網〉，2月7日。<https://cn.nytimes.com/business/20180207/us-china-trade-deficit/zh-hant/>。2018/11/05。
- U.S. Department of Defense (2019). "Annual Freedom of Navigation Report: Fiscal Year 2018." December 31. [https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/FY18%20DoD%20Annual%20FON%20Report%20\(final\).pdf?ver=2019-03-19-103517-010](https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/FY18%20DoD%20Annual%20FON%20Report%20(final).pdf?ver=2019-03-19-103517-010) (accessed : January 17, 2020).
- U.S. Department of State Bureau of East Asian and Pacific Affairs (2017). "U.S. Relations with Taiwan." September 13. <https://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35855.htm> (accessed: November 11, 2018).
- U.S. Senate Committee on Finance (2017). "Nomination of Robert E. Lighthizer."

- March 14. <https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/28798.pdf> (accessed: November 30, 2018).
- U.S. Senate Committee on Foreign Relations (2017) “Nomination of Rex Tillerson to be Secretary of State.” January 11. <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/011117_Transcript_Nominations.pdf>.
- Vine, David (n.d.). “Base Nation: How U.S. Military Bases Abroad Harm America and the World.” <http://americanempireproject.com/base-nation/> (accessed: October 23, 2019).
- Wehner, Peter (2018). “Trump’s White House is a Black Hole.” *New York Times*, March 3. <https://www.nytimes.com/2018/03/03/opinion/sunday/trumps-white-house.html> (accessed: November 5, 2018).
- Westcott, Ben (2018). “US plans 'steady drumbeat' of exercises in South China Sea: Mattis.” *CNN*, May 31. <https://edition.cnn.com/2018/05/30/asia/mattis-south-china-sea-intl/index.html> (accessed: November 30, 2018).
- White House (2017a). “Statement by President Donald J. Trump on H.R. 2810.” *The White House*. December 12. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-h-r-2810/> (accessed : September 27, 2019).
- White House (2017b). *National Security Strategy of the United States of America*, December 18. Washington, D.C.: The White House.
- Wolf, Reinhard (2017). “Donald Trump’s Status-Driven Foreign Policy.” *Survival*, Vol. 59, No. 5: 99-116.
- Wong, Alex N. (2018). “Briefing on the Indo-Pacific Strategy.” *U.S. Department of State Bureau of East Asian and Pacific Affairs Special Briefing*, April 2. <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/04/280134.htm> (accessed: October 2, 2019).
- Wong, Edward (2018). “U.S. Recalls Top Diplomats from Latin America as Worries Rise over China’s Influence.” *New York Times*, September 8. <https://www.nytimes.com/2018/09/08/us/politics/us-latin-america-china.html> (accessed: September 21, 2019).

Yeo, Mike (2018). "Incoming US Pacific Command Chief Wants to Increase Presence near China." *Defense News*, April 23. <https://www.defensenews.com/naval/2018/04/23/incoming-us-pacific-command-chief-wants-to-increase-presence-near-china-isr-capabilities/> (accessed: November 30, 2018).

大紀元 (2017)。〈中共駐美公使恐嚇美艦抵台即開戰 台稱不懼〉，12月10日。
<http://www.epochtimes.com/b5/17/12/10/n9943621.htm>。2019/09/27。

吳佳柏 (2018)。〈美國要求中國把美中貿易逆差減少 2000 億美元〉，《FT 中文網》，5月4日。
<http://www.ftchinese.com/story/001077433?archive>。2018/11/13。

宋蕙 (2019)。〈中方：對美方執意簽署“2018年亞洲再保證倡議法案”堅決反對〉，《中國新聞網》，1月2日。
<http://www.chinanews.com/gn/2019/01-02/8718171.shtml>。2019/09/21。

和釗宇 (2018)。〈美報告：中國對美直接投資暴減 35%〉，《世界日報》，4月11日。
<https://udn.com/news/story/10814/3080850>。2018/11/30。

張登及 (2019)。〈論美國的「自由航行行動」：戰略意圖與影響〉，《海峽評論》，第343期。
<https://www.haixia-info.com/articles/11214.html>。2019/09/27。

張競 (2018)。〈美國自由航行政策落差與變化〉，《財團法人台北論壇基金會》，12月6日。
http://140.119.184.164/view_pdf/497.pdf。2019/09/27。

經濟日報 (2019)。〈社論：「中國製造 2025」面臨大調整〉，6月7日。

賈宇 (2019)。〈南海航行自由：問題、規則與秩序〉，《亞太安全與海洋研究》，第3期，頁50-66。
http://www.cimamnr.org.cn/uploads/1/file/public/201911/20191105144458_5j6lhemonj.pdf。2020/01/17。

歐陽子惇、王冠雄 (2018)。〈論歐巴馬政府南海政策執行之變化——航行自由〉，《展望與探索》，第16卷第11期，頁75-106。

繆宗翰 (2018)。〈川普簽署國防授權法 中國：不得實施消極條款〉，《中央社》，8月14日。
<https://www.cna.com.tw/news/acn/201808140081.aspx>。2019/09/21。

Spears and Shields in the United States Policies toward the Taiwan Strait: A review of the first half in Donald Trump's presidency (2017-2018)

Kwei-Bo Huang

Abstract

This essay explores the U.S. key measures to the Taiwan Strait during the first two years of Donald Trump's presidency. These measures are divided into "spears" that are more assertive and proactive and "shields" that aren't. "Spears" refer to the U.S. military deployment in the Asia Pacific, relative tough stance on economic and trade relations, and the legal and public opinion warfare and the Freedom of Navigation Operations Program in the South China Sea and the Taiwan Strait. "Shields" mean the U.S. limited support for continued arms sales to Taiwan and diplomacy in line with the U.S.'s own "one China" policy, as well as Trump's utilization of the U.S. Congressional friendly attitude toward Taiwan. By discussing briefly the operation of the Trump administration's foreign policy and sorted out historical facts and policy implications of the U.S. policy toward the Taiwan Strait, this essay points out that, in general, the Trump administration still carries out a two-tier policy that will not simply tilt toward one side of the Taiwan Strait, but the grey area for programs with Taiwan has expanded a little, and that both Taipei and Beijing are not satisfied on but manage to accept such a strategic ambiguity in the Trump administration's Taiwan Strait policy, but in a way it seems the Trump administration has shaken the U.S. diplomatic and strategic relations with Taipei and Beijing.

Keywords: United States (U.S.), Donald J. Trump, Taiwan, mainland China

民族主義下政治認同對強權國家興衰之影響^{*}

The Impact of Political Identity on the Rise and Fall of Great Powers:
The Argument Based on Nationalism

譚偉恩^{**}

Wayne Tan

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2020.04 第三期，頁 65-96。

** 譚偉恩為國立中興大學國際政治研究所副教授，主要研究興趣為權力政治、非國家行為者，以及比較政治經濟學。近期聚焦在因市場經濟所衍生出之各項問題和政府處理這些問題時的角色。E-mail: jakobs@nchu.edu.tw

摘要

民族主義在政策操作上要因時制宜且謹慎小心，並針對一個國家的人口族群結構進行充分掌握。為釐清民族主義與強權國家興衰之關聯性，本文以當前高度被熱議的兩個強權—美國和中國—為例，進行個案研究。中國因為短時間內很難成為一個吸引移民的國家，使得它頂多只能是個「強權」卻無法成為「霸權」。在這樣的情況下，北京當局操作民族主義的優先策略不應是設法對非漢人的族群強化共產黨執政合法性之政治認同，而應是對境內有分離運動或獨立傾向的區域進行市場開放和各種經濟活動之自由競爭。

相較之下，美國身為一個高度吸引移民的國家，必須理解過去國力強大的根源是歷屆政府對來自全球各地移民之包容與吸納。因此，如果美國現在無法控制境內民族主義在全球化下受到的衝擊，甚至刻意引導本土美國人的政治認同走向民粹主義，將會漸漸流失自己對移民的吸引力，進而使其國家發展的潛能受阻。一旦這樣的情況發生，屆時就算沒有中國（或其它新興強權）的挑戰，美國也很難維持其世界霸權之地位。

關鍵字：民族主義、政治認同、美國、中國、移民

前言

一國境內的民族主義（nationalism）對於其人民的政治認同（political identity）會產生什麼樣的影響？這樣的影響會不會對一國能否成為強權（great power）或是延續其強權之地位發揮作用？本文希望能對這兩個問題進行一些釐清，而觀察的對象是近兩年因貿易磨擦而衝突不斷的兩個強權—美國及中國。美國是冷戰結束後至今的全球強權（或稱霸權），它目前的政經實力或許跟過去的自己相比有所下滑，但相較於其它所有國家，仍然是國際舞台上綜合實力最強之主權國家（Brooks and Wohlforth, 2015/16: 7-53）。¹ 中國則是從 1978 年踐行改革開發政策後，漸漸整體國力有所增長的國家，它的經貿表現一度十分亮眼，² 被喻為崛起的強權（但精確地說只是一個區域大國）（Zheng, 2005: 18-24; Christensen, 2006: 81-126）。

對上述兩個強權的討論已有非常豐富且大量的文獻，其中政治科學領域傾向從政體（regime type）的視角切入，對美中兩個國家進行分析（Rowen, 1996; Wang, 2007; Lorentzen, Landry, and Yasuda, 2013; Bader, 2014; Nathan, 2015）。有別於此一主流的觀察途徑，本文嘗試從民族主義的角度作為出發點，³ 聚焦在美中個別的國內層次，窺探人口族群結構上的差異如何在民族主義的加工下對這兩個國家的「強權之路」產生影響。此處指涉的人口族群結構係關於一個國家境

1 本文在討論「中國」時將不予考量台灣及其周邊附屬島嶼的國際公法上主權歸屬問題，也不觸及北京當局或台北當局在政權合法性上究竟能不能毫無爭議的代表一個國家，合先敘明。

2 在 2018 年 4 月美中貿易戰和 2019 年 12 月新冠病毒肺炎（Covid-2019）爆發之前，中國經濟的成長力道相當穩健和強勁。根據外媒的報導，從 1985 年開始至 2017 年，中國人均 GDP 的增加一直高於印度，且差距不斷擴大。相關資料可參考：Friesen (2019)；Wildau and Hornby (2018)。

3 1941 年即已有學者指出，民族主義是人類歷史上最強大的力量，除了兩次世界大戰外，許多暴力型的革命、戰役和社會危機，幾乎都和民族主義有關。然而，民主政治和民主國家的興起導致民族主義的重要性被輕忽。鑑此，本文擬從這個主義出發，思考強權國家的興衰。民族主義的相關討論可見：Hertz (1941: 409-415)；Armstrong (1982)；James (1996)；Hroch (2020: 5-21)。

內人口的族群組成狀態，更確切地說是一個國家境內有多少「個」族群，例如是趨近於像日本那樣的單一民族（大和／やまとみんぞく）國家，還是偏向新加坡那樣的多民族國家。在這樣的前提與問題意識下，幾個有趣的現象將在文中略做討論，諸如：（1）美國是天生的移民國家，⁴ 而中國則否；（2）冷戰結束後，入境美國的移民多半來自國力不如它的國家；（3）儘管美國是所謂的大熔爐（Melting Pot）和一個移民國家，但只有白種的盎格魯撒克遜新教徒（White Anglo-Saxon Protestants）才被認為是美國社會的主 / 上流（Kaufmann, 2014）；（4）中國是天生的多民族國家，但還不是一個對境外移民有吸引力的國家，同時本國人長期移居外國的人數排名全球第四（約 1,000 萬／年）。⁵

上述這些現象對兩個國家人民的政治認同產生一定程度的影響（在不考量其它外部因素的干擾下），而本文認為這樣的影響會間接左右美國能否延續其世界霸權之地位，以及中國能否躍升為全球性的強權。由於 Donald Trump 就任美國總統後，許多政策對境內的移民（特別是拉丁美洲裔）變得不若過往友善，⁶ 導致法律上已取得「美國人」身份的不同族裔群體在政治認同上漸漸出現分歧（divergence），從而抑制了美國的發展潛能，讓一個本可更強的美國只能坐困圍城，激情或甚至民粹式的口呼要讓自己再度不凡（make America great again），但實際上的許多表現卻已然乏善可陳，先前國際領袖的地位也逐漸下滑（Chua, 2018）。⁷ 相較之下，以漢族人口為主體結構的中國在經濟蓬勃發展期間，人民的政治認同被在北京的共產黨政府有計畫地導向趨同（convergence）；

4 本文所討論的「移民」係指原先非美國籍（或非中國籍）且由境外移往美國（或中國）長期定居之自然人，因此不包括移工、偷渡者、留學生。

5 以 2017 年聯合國 (United Nations, UN) 的國際移民報告為例，中國在過去 17 年中沒有一次擠進前 20 名的移民國家之列；同時，中國在這 17 年中一直是全球前四大人口移出國，而且 2017 年的移出口口還比 2000 年時多了約 400 萬。顯然，經濟狀況變好之後，中國籍的自然人反而有更多渴望移居它國。詳見：UN (2017: 6-13)。

6 舉例來說，Trump 上任後迄今已在美國南方各州與墨西哥的邊界上建起總長度逾 650 英哩的高牆（美墨邊境總長度為 1,954 英哩）。而 2020 年，築牆工作還會繼續，預計總長度為 450 英哩。詳見：Miroff and Blanco (2020)。

7 本書的作者認為，在族群或部族影響下的政治認同對一個民族國家的政治發揮極為關鍵的影響，特別是對美國的外交政策，而這樣的影響性在過去顯然被輕忽了。

然而，一旦經濟成長受阻或是經濟成長的果實分配不均時，政治地位上居於劣勢或受到打壓的少數族群會尋求機會挑戰漢族人領導的社會與政治秩序，或向北京政權發動抗爭。⁸

簡言之，美國從一個熔爐式的移民國家轉向一個歧視與敵視特定移民群體的國家，認為「他／她們」是美國社會的負擔或國家安全的威脅源，應被阻絕於牆外。⁹相較之下，中國人口結構的族群多樣性並非來自於境外的移民，而是本身國土幅員廣闊加上過去漫長歷史因素所致。這些不同的族群在當代曾因中國經濟蓬勃發展而曾有過相互融合之機會，但北京當局沒有善加把握和謹慎操作民族主義，導致目前境內西藏與新疆等自治區域內的非漢族人民無法認同北京政權的合法性。

上述前言之說明顯示，民族主義不僅會影響一國人民的政治認同，也與美中兩國的未來發展具有一定之關聯性。鑑此，執政者若要操弄民族主義，政策上要拿捏的恰到好處並對自身國內人口族群結構進行充分掌握。本文將於第貳部分說明民族主義如何對人民的政治認同產生影響，進而於第參部分探討美中兩國在迥異的移民條件與環境下應如何處理民族主義的問題。第肆部分的結論指出，妨礙美國繼續不凡與作為世界霸權的主因是一個對移民不再包容的美國政府，而非那些自境外移入的人民或其它國際舞台上的新興強權；而阻撓中國未來國力持續成長或難以維持亞洲區域強權的關鍵因素是以漢族為中心的共產黨，它害怕喪失政權合法性而緊縮境內其它族群生存空間的舉措反為自己帶來更多不利的後果。

8 北京當局不僅很重視經濟發展，也將經濟發展視為解決國內民族衝突的一種策略。諷刺的是，雖然總體上中國的經濟是進步的，但發展不平均的現象卻非常明顯反映在少數民族的省分和區域。根據中國國家民族事務委員會的統計，少數民族的農村中貧窮人口數高達 1,170 萬，佔中國絕對貧窮人口總數的 50%。參考：羅金義、余慧婷（2009：35）。

9 “Why Does Donald Trump Want to Build a Wall?” *BBC News*, May 23, 2019. <https://www.bbc.co.uk/newsround/46811167> (access: January 4, 2020).

貳、民族主義下的政治認同

一、被忽略的民族主義

自有民族國家（nation state）以來，幾乎每一個自然人都實際生存於特定的主權國家境內，這些自然人及其後代因為共同的某些特性（例如：共同的祖先、語言、服飾、飲食偏好等等）而歸屬於所謂的民族群體；同時，幾乎每一個主權國家都是由至少一個以上的民族建立起來的（Roeder, 2007: 10-12, 111）。真正純粹單一民族的主權國家在當代已非常罕見；¹⁰ 此外，無論一個國家是奉行自由民主還是採取集權專制，它都必然會有自己的民族主義。毋寧，即便是民主政體的美國也不免和非民主體制的中國一樣，是要和自己境內的民族群體以及伴隨這些民族而生成的民族主義共存，不會因為採行了民主制度或市場經濟就不再需要或可以拋下民族主義。

正因為不論什麼政體的國家都不可能將自己與民族主義切割，一個棘手的問題便尾隨而至，即如果國家的政策與民族主義出現立場上的分歧時，誰佔上風，誰得退讓？以我們台灣為例，政府的「大陸政策」就高度受到民族主義的影響，雖然這個例子中的民族主義需要花相當篇幅來闡述與釐清，¹¹ 但鮮少有人會否認台灣的「大陸政策」便是在民族主義的影響下對非常多台灣人的政治認同產生強弱程度不一的干擾，最終左右了「大陸政策」的實質內容。¹² 另一個例子則可以從許多國家的移民政策進行觀察；西方民主國家很強調個體人權（individual

10 有不少文獻曾經指出日本是個單一民族國家，這個觀點在相對比較的意義上來說，是可以成立的。但如果考察日本的歷史（特別是關於愛努族的部分）與目前該國人口結構的實際情況會發現，「純粹的日本和族人」並不存在，所謂的「大和民族」實為源自亞洲多處的混合民族並且在歷史上不斷與其它血統的族群融合。詳見：小熊英二（1995）。

11 受限於研究主題和篇幅，本文對此不加以討論，有興趣的讀者懇請參閱：王仲孚（1997：133-156）；王甫昌（1993：231-267）；施正鋒（2000）。

12 相似觀點的文獻可參考：石之瑜（1993）；潘錫堂（1993）；吳乃德（2002：75-118）；楊婉瑩、張雅雯（2016：1-59）。

human rights)，在許多涉及自由主義的文獻或政策中反覆強調或重申人人平等而平等的權利，但其實對於個體平等權的保障在實踐上往往是有條件的，不便明說的真相是平等人權的主張者多半僅是希望自己的權利不要劣於別人，或是自己國家的人民在權利義務上皆應平等，而非認為自己以外的「別人」或自己國家以外的「它國人民」在權利義務上應該毫無條件的和自己或自己國家的人一致，這點只要觀察難民危機在歐洲的實踐或美國某些州近年對於移民的新立法規定就可以獲得印證（Postelnicescu, 2016: 203-209; Casellas & Wallace, 2018: 32-64）。¹³

事實上，任何身為人類的有機個體都不當然是一個單純的「個體」，而是必然隸屬於一個「群體」（甚至有時是很多的「群體」）。¹⁴ 這也就是說，從我們出生那一刻起就是在一個特定的群體（例如：家族）中接受社會化，而這個過程會形塑我們主觀意識上的認同。低估這種認同或忽視個體與所屬群體的關聯性，將會導致對於民族主義加諸於個體的深遠影響予以輕忽，同時可能過度將國家彼此間分殊的原因、產生歧見的原因、爆發衝突的原因歸責到較為表象的政體差異、利益分歧或發展階段的不同。本文認為，民族主義雖然目前還是在學者間欠缺共識型的定義，但一個民族（nation）通常具有以下六種核心特徵，這些特徵不僅讓個人對一個群體產生忠誠，也讓不同群體間的和平關係難以維持（世界和平的目標所以如此困難或許便與此有關）；這六種特性分別是（Mearsheimer, 2018: Ch. 2）：（1）同群體者為一體：這是區分「自己人」與「外人」的判準，至於如何劃出這道線則始終沒有明確或固定的客觀標準；（2）有自己專屬的文化：文化的專屬性便於人們在許多時候判定自己與他／她者究竟是否為同一個群體，但文化的構成要素或具體內涵則沒有放諸四海皆準的參考，同時它的本身具有動態性；（3）優越感：這是一個程度指標，有些民族的優越感極強，有些則普通，而有些則相對較弱。優越感的形成及其強度背後有十分複雜的原因，但不會有任何一個民族全然不具有對自身群體某項特質的優越感；同時，優越感的形成可能和一個族群的專屬文化緊密交織在一塊；（4）歷史根基：很難給出一個

13 台灣官方對於移工與移民的若干政策以及民間社會對於移工與移民的態度也有類似情況。參考：楊婉瑩、張雅雯（2014：43-84）。

14 類似的見解可另外參考 Arend（1999）。

確切的時間範圍來具體化「歷史」的久遠程度，但作為一項民族存在的根基，兩三年的「歷史」恐怕頗難想像。另一方面，「歷史」的價值在於反射出一個民族經得起時間的考驗，能在相當一段期間不因外部或內部各種危難而崩解消散，證明自身具有一定的能耐；（5）領域的不容侵犯：這個概念多少帶有國際公法上的意義，但本文此處更加強調的是領域對一個群體在生存空間上的價值和功能。詳言之，當一片土地能供養一個群體的生存且時間上具有相當長度，長到足以讓這個群體形成自己的專屬文化並由此產生優越感時，這片土地的價值與功能就極難被取代，同時對生存於其上的特定群體來說也極難找到類似的替代空間。正因為如此，民族國家的領域完整性在 20 世中葉之後就被國際公法明文載於許多不同的文件中（例如《聯合國憲章》、《東協憲章》、《國際刑事法院羅馬規約》）；此外，除了早期的軍事侵犯類型外，近代對於領域不容侵犯的概念也漸漸包括對境外勢力透過各種方式（包括商業行為）在政治、經濟或其它領域之干涉手段的否定；¹⁵（6）自主和排它性：承襲前一個特徵，基於領土的不可侵犯，無論是單一民族國家還是數個民族共同組成之國家，一定會透過領土這個概念定出實體上的地理邊界，並進而強調在這個邊界以內的絕對自主性和排它性。從民族國家的角度來看，這就是近代主權（sovereignty）概念的彰顯。¹⁶不過，此處有必要稍加強調，即便是在同一個國家，其領土也往往會被分成數個不同的「行政單位或區域」，有時候不同的民族會落居在不同的「行政單位或區域」，並且強調自己隸屬的族群在特定「行政單位或區域」中的自主性和排它性。此種情況一旦出現，該國往往就容易產生境內多元民族（或族群）的認同問題。¹⁷

15 例如：澳洲在 2018 年 12 月 10 日通過《外部勢力透明法案》(Foreign Influence Transparency Scheme)，要求在澳洲之「外國代理人」事先向政府主管機關進行登記，並公布其在澳洲境內可能對聯邦級以上選舉可能有關之活動相關資訊。台灣則是在 2019 年 12 月底由立法院三讀透過《反滲透法》，針對接受滲透來源之「指示、委託或資助」的違法政治獻金、違法競選活動、違法政治遊說、違法集會遊行等行為加以規範。

16 民族國家因此和主權國家是不可分割的，儘管兩者並非全然等同的概念。此外，以民族為基礎建立起來的國家，無論是單一民族還是複數民族，均必然會設法維持自身生存領域的安全，而其方法簡單來說有兩種：一是在法律上形成對特定領域的主權管轄，一是在事實上建立起足以自衛的武裝力量。詳見：Gellner (1983)。

17 西班牙的加泰隆尼亞、加拿大的魁北克，或中國的香港就是屬於此種情況。

上述這六種特性造就了一個民族群體的存在，也讓不同的民族群體彼此之間難以真正和平共處與相融。有關國家中心論（state-centrism）的許多論述經常忽略此點，不切實際地主張一個虛無抽象的「國家」，而這樣的國家被擬制為單一整體（an unitary actor），過於簡化「國家」在政治認同上實際所具有的複雜性，¹⁸也因此容易錯誤診斷「國家」本身行為的根源，或是未能精確分析國與國間的衝突或合作。本文撰寫的初衷之一便是為了填補過去文獻中輕忽民族主義與國家行為及國際關係的聯繫，而重點是聚焦在民族主義對於強權國家人民政治認同的影響，以及這樣的影響是否和強權未來的發展有一定程度之關聯。

二、受民族主義滋養的政治認同

民族主義的形成並非一蹴可幾，也不是一開始便擁有明確與清晰的輪廓；同時，這個概念的實質內涵也很難維持靜態而不發生變動。同一個民族就算在同一個地區生存繁衍，吾人也很難想像該民族的民族主義一旦形成後就永世維持不變或是侷限於一種形貌。事實上，民族主義形成於一個未經計劃（因為根本無法去規劃），相對動態，以及過程中不斷調整與族群內部自我衝突與辯論的過程。在這個過程中，民族主義被「民族」所構建與產生，但又同時反饋給催生它的民族，兩者相互影響，彼此交織。進一步說，當某個特定民族開始形成屬於自己的民族主義時，也將同時產生自我的政治認同；儘管民族主義本身不能和政治認同劃上絕對的等號，但政治認同毫無爭議是被包含在民族主義之下的（吳乃德，1993：27-51；Andrain & Apter, 1995: 93-121）。

然而，「認同」的客體究竟是什麼呢？基本上包括一個自然人如何透過某種專屬或獨特的文化來區分自己與她／他人，並對特定範圍的地理空間有生長記憶與強烈歸屬感。換句話說，認同就是一種判準，其核心功用是「畫線」，一旦能夠清楚在自己與她／他人之間畫下一條壁壘分明的界線，就可以接著做出許多

18 除非是高純度的「單一民族國家」，不然將國家視為單一整體的許多預設前提都會流於過度簡化或與實際情況有所不符。與本文有類似質疑的文獻可參考：Platt (2013: 46-70)；Fox (2018: 1899-1934)。

選擇。¹⁹ 因此，一個自然人如果沒有任何認同，將會在很多時候面臨進行選擇的困難，而當選擇無法順利做出時，許多活動就要停止或被迫延宕，那會大大妨礙一個人的生活便利性和品質。舉例來說，甲乙丙三個自然人同時生存在一片土地上，這片土地僅有一口天然井，每天只產 2,000 c.c. 的水量。甲和乙在本文前述六個關於民族主義的特徵中有高度的重疊及相似，但丙卻沒有任何一點與甲或乙相似，她唯一和甲乙兩人相同之處就是都在同一片土地上求生存。假設有一天，她們三人為了水資源的分配而發生肢體衝突（假定她們活在一個非常原始的初民社會，體形相當且無任何武器可以使用）。在這個模擬例子的情境中，甲和乙形成合作或是和平共處的可能性必然高於甲和丙或乙和丙，理由是甲乙兩人在「相似性」上有較多民族主義所強調的特徵和共同點。人們對於相似的他 / 她者較不容易產生敵意或防衛機轉；一方面這是因為在彼此相似的基礎上，個體往往能有較多資訊去判斷和預測對方的行為，降低心中的恐懼與不確定性。另一方面是相似的個體間在適對方時所需要的投入成本較低，符合經濟理性（Fearon & Laitin, 2000: 845-877）。²⁰

伴隨民族而生的六個特徵與民族彼此不斷相互建構，過程中形成民族主義並對生活在其中的個體進行觀念形塑。政治認同便在這樣的滋養下漸漸建立起一個民族進行選擇的判準；就像前述甲乙丙三人間因水資源分配而發生衝突的例子，甲乙所以相互選擇對方並形成合作，是因為「認同」彼此，但對丙卻無法產生類似情愫。換句話說，因為民族主義建構了甲乙對「自己人」和「外人」的差異化認知，而甲乙間合作的實踐又強化了觀念上同一民族（相似的「自己人」）應予團結抵抗外族（不同於我族的那一群「外人」）的認知，此種認知就是民族主義內涵中一塊很核心的部分。應予留意的是，在民族主義滋養下的政治認同除了幫助個體進行選擇或區隔上的判斷之外，也同時在默默引導個體表達心中

19 任何人為的選擇背後都伴隨一種心理上或認知上的歧視，它可能來自偏見，但也可能是基於經濟性的考量。詳見：Liebe & Beyer (2020: DOI: 10.1080/1369183X.2019.1710118)。

20 學者 Laitin 早期曾針對非洲國家的族群衝突做過很深入的研究，他發現一個有趣的現象，就是，血緣上同屬的族群會因為在宗教信仰上的差異，而分裂為兩個群體並彼此仇視（Laitin, 1986）。

的「歧視」，即從單純的情感上不喜歡到客觀上帶有攻擊性的消滅異族行動。²¹ 民族主義的成份中有一部分叫做優越感，這種源自個體的主觀心理狀態除了幫助個體做出選擇外，還默默鼓勵個體在自己所屬的族群與其它族群間進行位階高低的排序。被排序在「上位的」優於被排序在「下位的」，透過此種階層式的排比彰顯出特定某個民族在個體主觀認知的判斷上應該優於其它民族。由於這種位階高低的排比是建立在非常主觀的認知上，具有很強的先驗性（from what comes before; prior），所以一旦實際面對之客觀結果與原先主觀認知產生落差，自以為優越的民族便容易產生挫敗感，而這樣的情緒在某些條件配合的情況下就成為引爆族群衝突的導火線。本文將在第參部分透過美國與中國的個案對此做進一步的說明及分析。

參、開始排斥移民的美國與逐漸喪失向心力的中國

由於境內政治與經濟情況穩定，加上法制透明可預期，很多工業化已開發的民主國家每年都能夠吸引數十萬甚至逾百萬的境外移民。²² 美國是諸多吸引移民的國家中最受歡迎的一個，根據聯合國國際移民組織（UN International Organization for Migration, UNIOM）的線上資料庫，美國境內的移民數量自 1990 年以來便持續增加；1990 年當時的國際移民數量是 2,330 萬，但到了 2019 年則突破 5,000 萬。²³ 不過，移民政策研究院（Migration Policy Institute, MPI）在綜

21 蘇丹的內戰是反映此種情形的一個好例子，請參見：Deng (1995)；Schrock-Jacobson (2012: 825-852)。有關民族主義與歧視間關聯性的討論非常多，之中有論者指出即便是在所謂的民主法治國家，仍不乏執政者以「民族」或「種族」之名義正當化歧視性的政策。這使得法治社會中的平等權或人身免於暴力的保障在實踐上只侷限於特定的優勢群體，那些少數族群或來自境外的移民或移工則被排除在社會之外。詳見：Wimmer (2002)。

22 以美國為例，自 1970 年起便成為全球最主要吸引移民的國家。德國則是常年位居第二，以 2000 年至 2019 年的統計數據來看，境內移民人口從 890 萬攀升到 1,310 萬。其它像是英國、法國、加拿大、澳大利亞等，也是許多移民的熱選目標國。相較之下，工業化與發展程度較低或民主法制度度較弱的國家，則是人口移出的主要來源地，例如：印度、中國、俄羅斯、菲律賓等。詳見：UNIOM (2019: 26)。

23 詳見：<https://migrationdataportal.org/data?t=2020&cm49=840&i=netmigrate> (access: March 1, 2020)。

整美國各官方相關機構的統計資料後指出，境外移入美國的人口數近年在成長上有所趨緩，墨西哥籍的移民則是人數明顯下降，截至 2018 年全美移民人口為 4,470 萬，移民人口佔全美人口（3 億 2,720 萬）比重 13.7%（Batalova, Blizzard & Bolter, 2020）。

在所有移入美國的人口中，原本墨西哥和其它拉丁美洲國家是最主要的來源；排序居次的則是來自印度、中國、菲律賓。不過，這樣的移民人口結構在近幾年出現一些變化，也就是墨西哥裔的移民人數開始大幅下滑，而亞洲地區的移民人數則不斷增長。²⁴ 此外，在目前 5,000 多萬的移民人數中擁有學士以上教育背景的移民變多了，她／他們多半來自亞洲地區。相較之下，近幾年前往美國的墨西哥裔移民在教育程度上和過去沒有明顯的變化（Krogstad, Manuel & Radford: 2018）。

對照之下，擁有 13.8 億人口的中國是目前國民總量最多的國家；但在這近 14 億人口中，境外移民僅佔極低的比例，²⁵ 與上述美國的情況完全是天差地別。自 1949 年中國共產黨取得治理中國的政權以來，僅有少數的外國人依據北京當局的移民法規取得了永久居留權的資格或入籍中國（中華人民共和國）的國籍。這背後的原因當然不是三言二語可以交代清楚，但有一個關鍵因素是「雙重國籍」在北京當局現行掌控的制度下是不被允許的，這點和美國非常不同，是導致中國無法成為一個移民國家的主因（Pieke, 2012: 40-77）。²⁶ 然而，若暫不考量移民法規中的國籍因素，中國自 2005 年起就一直是全球接收海外匯款前兩名的國家（另一個則是印度），UNION 的報告也同時指出中國擁有非常大「絕對數值」（absolute numbers）的人民移居海外，是全球前三大的移民來源國（UNION,

24 舉例來說，根據 MPI 的系列報告，來自南韓的移民自 1960 年代起一直增加。2017 年全美有大約 100 萬的韓籍移民，佔所有移民總人口的 2.4%。詳見：O'Connor and Batalova (2019)。

25 可參考：Lu & Xia (2016)；此外，根據前引註中 MPI 在 2011 年的一項調查報告，中國人口結構的老年化和勞動力缺口的逐漸擴大，讓引入外籍移工成為一項維持經濟發展的重要政策。雖然這份報告公布當時，中國內部對於如何開放外籍移工還有許多政策上的辯論，但民間實際上已經有許多非法或不符合規定的東南亞移工透過人蛇集團被「走私」入境中國。詳見：Skeldon (2011)。

26 值得注意的是，這篇論文的立場偏向樂觀，認為中國有機會成為一個先進的亞洲移民國家。

2019: 36, 70)。顯然，相較於美國，中國是一個人口移出的國家，這些大量移居它國的中國人每年自海外匯往大量金額至中國。值得注意的是，北京當局近幾年也開始積極吸引高階與低階技術的移工（migrant workers），並在移民政策上做出調整，同時與若干國家（例如：菲律賓）簽署雙邊協定，放寬至中國工作簽證的條件，以裨益其國內經濟和產業結構的轉型（Li, 2018）。

總體而言，美國身為全球移民人口最多的國家，近幾年因為領導人高舉民族主義且在移民政策上做出重大轉變，使得國內人口結構開始出現變化。相較之下，中國雖然在 2018 年以前也是一個被熱議的強權，但整體上並不具有對境外移民的吸引力，反而是有很多本國人選擇移居外國。本文認為，美中兩國移民情況上的差異將相當程度地影響美中兩強權未來的發展，以下分別加以詳論。

一、美國：從移民國家到對移民失去包容的國家

全球化的其中一項「效果」就是自然人跨界移動的頻率與機會均有所增加，然而並非所有可以這麼做的自然人都是出自相同的背景。以移民者的意圖來看，有些是積極主動地想要移民，而他／她的國籍本國並沒有什麼嚴重缺失，但相較於移民者心中理想的國家則顯得遜色。有些則是無奈被迫的得離開自己國籍本國，可能是為了更好的工作收入、更好的子女教育，或是為了逃離原本母國境內加諸的某種迫害。美國身為全球最能夠吸引移民的國家，其境內自然是上述兩類移民人口都有；然而，如此大量的境外移入人口但對美國的國內政經構成一定程度的衝擊。

首先，勞動力型的移民入境美國尋求較自己母國為高的工作薪資（Peri, 2016: 4）。²⁷ 這些被經濟因素趨動的勞動力型移民難以避免地與美國本土的勞工在就業機會上產生競爭，也就是和所謂的本土美國人產生互斥效應。本土的美國勞工一旦在就業機會上處於競爭劣勢，而且並不只是零星的少數個案時，「本土美國人」這個群體的民族主義就會把受到移民影響而失去工作的本土勞工凝聚在

27 儘管接收國的政策沒有明顯放寬，但此類移民人數在過去數十年不斷增長，而且並非只有在美國，加拿大、澳洲和部分歐洲國家也有相同的情況。

一起，並召喚他／她們主觀意識中的民族優越感，對外來的移民進行言語的魅化（demonization）或行為上的具體歧視（Bartholomew & Reumschuessel, 2018: 15-17）。不過，如果單單只是工作機會上的競爭問題，結果並不會太嚴重，因為對雇用這些移民勞工的企業主來說，支付他／她們的薪資比起一般支付給本土的美國勞工來得低，選擇具有移民身分的勞工不但是企業主解決勞動力匱乏問題的有效方法，也同時降低企業在人事成本上的支出。在這樣的情況下，移民在美國社會同時成為民族主義抵制的對象和經濟發展的貢獻者；²⁸ 這顯然是一種矛盾，只不過二股勢力（失業的本土美國人 vs. 獲利的美國企業主）都是來自美國民間，所以內政屬性偏強，實務上就看哪一股勢力能在特定時期取得上風或實質左右美國官方的移民政策。無論如何，都不是「整體」美國人共識性的抵制境外移民。

第二個衝擊是移民人口中明顯人數較少的歐洲及其它區域的中產階級（或菁英階級）。這類移民群體雖然只佔全美移民人口的一小部分，但卻掌握許多經濟方面的關鍵資源。他／她們有些在美國創業成功，晉身成為資本家或企業家；有些則進入體質良好的美國籍公司或在美國設廠的跨國企業工作，領取較一般本土美國人豐厚的薪資。這些中產或菁英階級的移民即便行事很低調，也難以避免成為部分本土美國人忌妒之對象。詳言之，在某些本土美國人的認知中，這些小眾的外來移民並不是白種的盎格魯薩克遜新教徒，因此不配獲得較自己為高的經濟待遇。*Washington Post* 曾刊出一篇名為「西語裔在美國正遭受攻擊」的社論，指出美國白人的民族主義正在各州蔓延和漸漸興起，除了對以西班牙文為母語的拉丁美洲裔移民有所歧視之外，也在許多場合以各種直接或間接的方式侵犯或傷害歐洲裔及亞洲裔的移民（Valencia, 2019）。有別於第一種衝擊情況，中產或菁英階級的移民在美國從事的工作是較為高端的技術性專業職務，因此並不對一般本土美國人的就業機會構成威脅，所以新聞媒體上對這個群體的討論或相關報導較少，同時這類移民也較少成為當地治安上的問題。但值得注意的是，此類移民實際上對美國社會的影響力是可觀的（例如：猶太裔的移民），甚至因為移民時

28 這其實與移民工作者的技術水準有關，以墨西哥裔的移民為例，因為多半是屬於低階技術的勞力密集工作者，所以在就業市場上只會衝擊教育程度較低的美國本土勞工，而非所有藍領階級的美國勞工（Peri, 2016: 6-8）。

間達到數代以上，開始漸漸與本土美國人競爭參與政治事候的權利與權力，最常見的例子就是政府公職競選。²⁹ 在這樣的情況下，儘管這些中產階級以上的移民群體同樣對美國的經濟發展有貢獻且未衝擊一般本土美國勞工的就業，但往往因為對美國本土企業主或地方政治世家構成威脅，不免被這些既得利益受到挑戰的美國菁英群體加以刻意醜化，標示為居心不良或忠誠度有問題的「非美國人」。³⁰

第三個衝擊源自美國自身，也同時是串聯起前兩項衝擊的深層因素。本文先前提到，美國是個移民國家，這雖是眾人皆知的事實，但卻並非人人熟知所以如此的背後成因。曾有一些研究軟性權力 (soft power) 的學者宣稱，美式的自由、民主、法制、資本市場模式等等制度具有很高的吸引力，不但讓許多國家起而仿效，更吸引無數移民或優秀的外國菁英人士來到美國發展，實現她／他們的美國夢和替美國國力成長做出實質貢獻 (Nye Jr., 2004; Slaughter, 2005)。事實上，美國官方透過提供一個相對公平與透明的開放競爭環境，讓人人都有機會到美國一圓其夢想。同時講求專業實力而非注重私人關係的工作文化，讓個人的努力及能力與其成就或報償建立起正向關聯性。在這樣一個機制中，無論個體的出生多麼卑微，只要有膽識、肯努力，多半最後都可以獲得成功並在美國憲法及相關法律的保障下過著舒適且安全的生活。可是，成也蕭何，敗也蕭何；在上述這樣一個公平且透明的競爭場域之下，沒有能力或思想保守的本土美國人就往往要在開放與競爭的機制中被篩除或淪為邊緣群體，而這樣的結果恐怕並非多數美國人所能接受或樂見。³¹ 本文曾在第貳部分提及，不論什麼政體的國家都不可能將自己與民族主義切割，一旦國家的政策與民族主義出現立場上的分歧時，後者往往佔

29 一個近期的顯著個案就是雙親都來自台灣的美籍企業家楊安澤參加了美國民主黨總統初選。可參考：Burmila (2019)。

30 事實上，這類中產或菁英階級的移民在法律上多半具有美國公民的身分，他／她們之中絕多數根本就出生與從小成長在美國。但因為直系血親是境外移入的群體，膚色也與在地美國人明顯不同，以致在現實生活中被白人群體的美國本地人認知為外來群體 (Fong, 2011; Huntington, 2009)。

31 學者 Chua 在其新書中指出，人類天生就是一種部族 (或族群) 動物，對於被歸屬的群體擁有強烈的認同感。此種主觀上的認知讓同族者間分享情感與相互支援，並同時將自己的族群與外族進行區隔。因此，若一國中人口少數的部族擁有相對優勢的政經資源，與該國人口多數的主流部族會很容易關係緊張或甚至產生衝突。詳見：Chua (2018)。

據上風。2016年 Trump 當選總統後的美國替這一個主張提供了實證基礎；詳言之，長期將民主、法治、開放、競爭等價值作為國家成長引擎的美國正漸漸開始傾向民粹、條件化的法治與開放，以及選擇性的競爭。過往的美國，任何族群都有機會在其領域上一試身手，並因為自己優異的表現而取得一定的回饋；但今天，少數「非美國人」的群體在很多競爭關係中成為贏家，進而漸漸成為美國政經資源與利益的擁有者時，本土美國人（無論是低階的勞動群體或是中高階的資產階級）就會在政治認同上重新喚起民族主義進行「我群／非我群」的二元區分。同樣身為移民群體的美籍華裔學者 Amy Chua 曾深刻指出（2004: 6-13），在民主資本市場國家存在一個單門（Achilles' heel），即當該國的財富大部分集中在少數移民群體，並且這樣的少數群體被本土群體認知為「異族」時，民主制度往往容易被綁架，讓無法獲得同樣財富水準的本土群體以各種確保國家安全的理由去對「異族」進行打壓或進行歧視。³²

Trump 上任後的美國便是如此，不僅利用民選的正當性去實行廣受本土勞工階級歡迎但本質上是保護主義的經濟政策，更進一步宣揚「美國優先」（America First）的政治口號，並在部分措施上踐行只購買美國生產的商品及只僱用美國本地的勞工（Hankla, 2017）。在對外貿易方面，Trump 大力批判多邊主義的貿易自由化，不惜與加拿大和墨西哥重啟自由貿易協定的談判、退出《跨太平洋夥伴協定》（Trans-Pacific Partnership, TPP），甚至還杯葛世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）的爭端解決機制，明確展現他以美國利益為核心的經濟民族主義（economic nationalism）傾向（Bown & Irwin, 2019: 125-136）。最後，特別值得提出的是，Trump 政府在 2019 年 8 月 13 日宣布，美國政府日後會以個人所得水準、社福支領情況、專業技術等級作為是否核發簽證、綠卡等移民文件之依據，以減少那些容易成為美國公共負擔（public charge）的外國人移居美國。此項措施無疑是美國官方（無論行政或司法部門）在移民立場上展現不寬容及自我民族中心之證明（Luthi, 2020）。然而，Trump 政府忽略自己在移民政策上所

32 本文認為，一旦此現象發生，就是民主轉變為民粹的開始。相關討論可另行參考：Downs (2012)；Inglehart & Norris (2016: 1-52)。

做出的重大轉變其實會對美國未來的發展造成衝擊。

2019 年移入美國的人口總數大約只有 60 萬，是近十年來最低的一次，³³ 而移民人口數的銳減會對美國經濟造成深遠的影響。首先，美國已進入人口老化的階段，嬰兒潮時期的出生者多半屆齡退休或已退休，這意謂著美國如果沒有繼續增加它的人口，將面臨許多工業先進國家人口不足與國民老年化的壓力（Wiener & Tilly, 2002: 776-781）。另一方面，美國新生兒的數字也和其它工業先進國一樣不斷縮減，因此統計上如果一位美國婦女生不到 2.1 個新生兒，人口不足的壓力很快就會降臨，但目前平均一位美國婦女只生育 1.7 個新生兒，自然人口增長率和歐盟國家或日本一樣已非常低（Searing, 2020）。倘若美國繼續讓自己每年的移民人數滯留在 60 萬甚至是更低，其國內生產總值（gross domestic product, GDP）在其它條件不變的前提下必然會受到衝擊。其次，移民人口數短少會危及美國的社會安全暨醫療保險機制（Social Security and Medicare, SSM），這個聯邦性的安全與福利措施係透過從個人工作中抽稅來累積公基金支付給退休的美國人。如果在接下來的 15 年美國自己無法增加其人口，又繼續限制每年的移民人數，勢必將無法支應這筆費用。³⁴ 最後，美國現在國內的經濟結構是知識與資金雙密集的型態，Trump 政府卻以移民個人的財富水平作為審核移民之重要條件，這將可能大幅把有知識、創意、點子或專業技術的移民拒之門外，只因這些移民所得偏低或是來到美國後需要支領社會福利津貼。事實上，不少文獻很明確地指出，移民對於美國生產力的提升、研發上的創新，甚至是許多產業的升級都有正向助益（Tabellini, 2020: 454-486; Sequeira, Numn, and Qian, 2020: 382-419）。

二、中國：從欠缺吸引力到喪失向心力

無論研究哪一個國家的民族主義，要給出一個明確的定義總是遭遇困難。就好比要對「文化」進行研究時，即便研究者清楚知道自己在研究什麼類型的文化，

33 2016 年 Obama 總統還在位時，美國境外移民人數為 1,046,709，但從 2017 年開始便下降。請參考：Radford (2019)。

34 實際資料顯示，移民（無論合法或非法）均對美國的 SSM 有顯著之財務貢獻。詳見：Campbell (2016)。

但要給予該類型的文化一個普遍接受之定義就會顯得捉襟見肘或頻受質疑。作為一個多民族的國家，中國的民族主義同樣也難以透過文字加以精確描述，有學者曾嘗試以歸納法對中國的民族主義總結出四大特性：（1）具有回應歷史上西方列強欺壓的成份；（2）具有反殖民或否定帝國主義侵略的成份；（3）受到共產黨很直接與刻意的主導，具明顯的政治性與工具性；（4）有相當程度的優越感，或可稱重返強權或昔日榮耀的主觀期待。³⁵ 本文基本上肯定這些既有的研究成果，但仔細端詳上述這四點特徵，會發現前兩點在本質上相當雷同，而第三點與前兩點是一物兩面。進一步說，無論是回應西方列強過去的欺凌還是殖民，這樣一套論述的核心思考就是執政者想要透過民族主義來形塑中國人民對「西方」勢力保持距離的防衛意識。一旦這樣的政治認同被成功建構，民族主義就可以和忠愛祖國和反對外部勢力干預等概念建立緊密的連結。而第四種特性便是本文先前提及的優越感與歷史根基的召喚，其目的同樣也是為了凝聚中國人民的政治認同，然後將這樣的認同導引到對政府各種政策，尤其是外交政策上的支持。最常見的例子就是在一些領土爭端的議題上，北京當局透過民族主義來爭取中國人民的支持或仇外情緒（任劍濤，2013：12-20）。³⁶

檢視中國的民族主義有兩種方法，比較常見的是用像上述領土爭端的個案進行研究與分析，這是傳統的途徑，其缺點是在領土本即屬於主權國家必要構成要件這個前提下，很容易得出一國人民因為民族主義情結而反對政府讓步的結論。但事實上，一個國家能不能堅定地維護其領土完整或不受任何侵犯更多時候與該國的實力大小有關，而與民族主義的強弱或受民族主義滋養的政治認同強弱不必然相關。試想一下，A 國的民族主義在政府努力建構下形成極強的政治認同，達到絕對不允許喪失一絲一毫領土的程度。然而，A 國兵弱馬瘦，面對國力高出自己明顯數倍的 B 國，完全沒有任何辦法將已入侵或跨越邊界的 B 國軍隊

35 早期文獻例如：王鵬令（1997）。近期文獻例如：陳怡（2019：103-132）；Wang（2012：17-22）。

36 應予留心的是，共產黨在爭端領土這類問題上其實是採取選擇性的彈性標準，而不是民族主義成分中領土不可侵犯或絕對神聖的思想。以中國和俄羅斯的許多邊界問題來看，中國就沒有像在釣魚台問題上那麼強勢，或鼓動國內的民族主義。請參考：Hongyi（2009：487-523）。

加以驅離。在這個情況下，真正左右領土爭端結果的關鍵變數是國家權力（state power），而不是一國的民族主義。慮及此點，同時考量到比較研究方法論上的嚴謹，本文延續在美國個案的分析基礎，同樣從經濟層面來分析中國的民族主義。

中國目前在北京當局的治理下，共有五個自治區（西藏、新疆維吾爾、內蒙古、寧夏回族、廣西壯族）和兩個特別行政區（香港、澳門）。台灣在制度上被列入「省」，但實際上恐怕是最為特殊與處理難度最高的「區域」（從北京當局的立場來看的話）。這八個區域中，五大自治區明顯是漢族以外其它少數族群的主要生存空間，其中西藏與新疆維吾爾具有強度比較高的分離主義運動傾向，也就是在政治認同上並沒有被共產黨建構出不可動搖的「國家」認同或「單一民族」認同。相反地，許多藏族人和維吾爾族人在認知上將自己的民族與漢族進行區隔，並持續努力尋求獨立建國的機會。香港特別行政區近幾年先後因為特首選舉的問題和《逃犯及刑事事宜相互法律協助法例》中遣送條款的修正問題而與北京當局的互動關係變得緊張，導致早年音量極小的港獨勢力有可能因為 2019 年的「反送中」事件，而漸漸成為港人政治認同的主流價值。至於台灣，則是實際上已經獨立於北京當局的管轄，國際公法上甚至可以被定性為是合法代表「中國」的政府（在台北）。³⁷

簡要討論過上述四個比較特別的區域後，可以發現這四個區域在政治認同上不是對北京當局或其治理下的「中國」僅有低度的認同，就是根本性的否定與北京當局或其轄下的「中國」屬於同一個國家。這樣的情況對北京而言自然是不樂見的，所以政策上北京有一種先經後政，先禮後兵的邏輯；即透過因經濟成長而累積的雄厚財力對這些傾向分離或獨立於中國的區域進行安撫，具體方式是提升當地的生活水準、升級基礎民生建設、刺激經濟的成長、創造少數民族的就業機會、直接或間接的給予少數民族財務上的補助等等。事實上，這些方式確實發揮了某程度的效用，對於一些只想平靜過日子的平民百姓而言是具有吸引力的策

37 這個說法的前提是對於那些外交上給予台北當局法律上政府承認之「邦交國」。至於和台北當局沒有建立官方正式邦交的國家（例如：美、日、澳、印等），有絕多數是將這樣的法律上政府承認給予了北京當局。

略。但北京當局在實踐上有幾點疏忽了，導致雖然有些自治區（例如：內蒙古）、特別行政區（例如：澳門）及絕多數的省分鮮少出現分離主義或獨立運動，但對於藏疆港台四個區域顯然沒有帶來預期的成效。在這樣的情況下，如果美中貿易衝突繼續延燒下去，再加上 2019 年底自武漢開始擴散的 Covid-19 疫情，中國整體的經濟發展必定會受到重挫，屆時不但藏疆台四個區域會更積極地尋求獨立，就連一般漢民族的中國人民也可能會質疑北京當局的合法性與執政能力。一旦如此，原本已不具成效或成效不顯著的先經後策略將會幾近失敗，同時藏疆港台藉機脫離北京控制的可能性將大幅升高。

面對這樣的危機，北京當局要怎麼回應或應該如何處理呢？本文認為，由於中國本質上不是一個能吸引外來移民的國家，³⁸ 而是一個領域內擁有多個不同民族的國家，它在操作民族主義和形塑人民政治認同的策略上就必需格外謹慎小心。首先，訴諸反西方和歷史優越感的民族主義政策要加以修正，因為對於藏疆港台四個區域的人民而言，西方的侵略或帝國的剝削已是上一個世紀或甚至更久遠的歷史，但北京當局在政治上或甚至武裝力量上的潛在威脅卻是藏疆港台人民在當下就能感受。換句話說，在北京的共產黨或是政治上認同中共的群體（多數是以漢人為主體的社群）比起西方列強更有可能是威脅藏疆港台安全的威脅來源。基於民族主義中的領域不可侵犯性，藏族人、維吾爾族人、香港人、台灣人只會在認知上更加強化自己與「中國」漢族的區別及差異，而不會被共產黨成功

38 目前在中國境內能夠看到的外國人口主要有三類：旅遊、求學、工作。中國全國人大常委會在 1985 年通過《外國人入境出境管理法》，將外國人在中國的居留條件區分為短期、長期、永久居留三類。旅遊（含探親和商務考察）屬於短期；留學及工作則屬於長期；永久居留是特別的情況，據中國與全球化智庫 2015 年的資料，從 2004 年中國開始發布外國人永久居留證起至 2014 年，十年內僅有 7,000 多名外國人成功獲得北京當局核發之永久居留證，資格不外乎依親（含異國婚姻）與工作（經審查後認可申請人的工作對中國具有重大貢獻）。有趣的是，對於移民管制立場如此保守的中國其實在科技、金融、管理以及其它各種專業領域的人才匱乏度很高；也就是說，中國本身雖然人口數量極多，但人口素質普通。正因為如此，中國實際上是需要藉助移民注入活水的國家，在其發展的過程中除了引商招資外，有必要同時吸才納賢。可惜的是，北京當局雖然也認知到這點，但目前採取的政策是重金禮聘式的「挖角」，極具短效目的性的吸引優質技術與專業人員到中國賺取高薪，而非將眼光放遠，以吸引高素質的外國人「入籍」變成中國人來擘劃有關移民的相關措施。

地建立起對「中國」的民族主義認同。有鑑於此，北京當局要淡化自己的威脅性，這遠比提供經濟利益給特定區域更加重要；領導人習近平甚至應該認真思考，透過更為開放的經濟政策將各種不同的「外部」元素（人事物）引入這四個區域，而非再以單方的經濟讓利或財政補貼來攏絡或安撫藏疆港台的人民。事實上，由於北京當局過去引入太多的漢族人口到西藏、新疆和香港從事開發或經濟活動，然後提供太多且操之過急的貿易讓利措施給台灣，但又同時一直在防止藏疆港台與西方國家有太緊密的接觸或是自主的生存空間，反而導致這四個區域總是設法和共產黨統治下的「中國」保持一定距離，沒有因為經濟上與「中國」互動頻繁而在政治認同上逐漸接納北京執政的合法性或其宣揚之民族主義（Dreyer, 2005: 69-85）。

其次，北京當局真正需要堅守的立場是法理上（*de jure*）不允許藏疆港台獨立為一個新的主權國家，至於這些區域實際上（*de facto*）是以什麼方式或該以何種模式進行治理，則盡量因時制宜並動態性的隨時調整。舉例來說，對自我民族意識較強的地區可考慮採取積極開放當地市場和協助西方多國籍企業進入投資的相關經濟政策；也就是經由假手外人，尋求借刀殺人的機會。詳言之，雖然短時間內「中國」要成為像美國那樣的移民國家極度困難，但北京當局仍可師法 Trump 之前的美國，盡可能在經濟政策上與市場管制上對藏疆港台開放，特別是讓藏疆這兩個地區成為小上海或小東莞，讓藏族人和維吾爾族人在開放的自治區中和來自境外的族群（特別是西方國家）競爭，進而享受在經濟市場上取得勝利的民族優越感或是承受被市場競爭機制淘汰的挫折感。在這過程中，北京當局要盡量避免公部門的行政介入或提供保護性的措施，直到這些區域的環境被西方多國籍企業污染到一定程度、傳統文化或價值因經濟過度發展而逐漸崩毀，或者工作表現上雖然能力較佳但因為天生的族群因素而被外國公司歧視時，北京當局再適時以大政府的救援者角色進入，仿效 Trump 的民粹式手段，高喊讓藏人、維吾爾人再度不凡，煽動這些自治區域內的民族主義。雖然，這樣的操作手法不會增加藏人和維吾爾族人對漢民族的認同，但可以增加這兩個民族對於共產黨執政合法性的政治認同，減少分離主義在當地的聲量。至於香港與台灣的情況較為複雜，不僅本身自治程度遠高於藏疆兩地，連國際勢力介入干涉的程度也明顯較

強，受限於作者的研究能力和篇幅上的限制，暫不於本文進行討論。

肆、結論

人民是構成一個國家的必要與先決條件，沒有人民的國家根本無法想像其存在。任何國家若想要安全的生存在無政府狀態的國際舞台上，必先將自己的人民保護好，而不是去訴諸某些抽象或過度政治性的意識型態。儘管民族主義在實踐上經常被政治人物或執政者刻意加以操弄，但民族主義的核心其實必然是和個體人民緊扣的；同時，幾乎沒有一個自然人可以逸脫於群體而獨立存活，而最常被提及與討論的群體就是民族。民族主義因此和個人的政治認同有著不可切割之關係，但這樣的關係有可能被執政者加以利用和操弄，從而把民族主義轉化成一種具有效忠意識的政治認同。³⁹ 對於此種被刻意操作出來的民族主義，本文採取一種由下而上的批判性思考，透過美中兩個強權國家在人口結構組成狀態上的區別，重新對兩國目前的民族主義政策進行了分析，指出此種政策為什麼不利於兩國的長期發展，同時說明什麼樣的民族主義或如何在政策上操作民族主義，才比較有可能延續美國既有的霸權或確保北京當局能維繫其政權之合法性。

美國的個案顯示，移民是這個國家所以成為全球霸權的一項關鍵因素（雖然不是唯一的）。因此，如果 Trump 政府繼續把民族主義的政治認同操弄成民粹主義或是對移民採取不寬容的態度，美國在可預見的未來必將面對經濟發展潛能受阻的惡果，屆時就算沒有中國或其它新興強權的挑戰，美國全球霸主的地位仍有可能要拱手讓人。中國的個案則是具有相當程度的啟發性，雖然這個國家目前還不具有吸引廣大境外移民之能力，但因為本身所具有的多元民族特性，使得北京當局不該以反西方式或愛國主義式的民族主義來建構非漢民族區域人民的政治認同。共產黨主政下的中國如果想要維持目前自己在區域的強權地位，應該對境內非漢人中心的少數族群採取一種讓當地市場經濟更加開放與公平競爭的政策，

39 這種效忠意識經常是以為保護或強盛「國家」為由，但實際上是圖利少數掌控國家的政治菁英個體，即沒有真正讓「國家」變得更安全或強盛，也沒有保護到組成國家的那些多數平民百姓。可參考：陳志龍（1990）。

而不是意識型態上的政治認同建構。詳言之，北京當局強化自身政權合法性的較佳策略是讓特定區域的少數族群更為直接地處理自己的經濟事務與接受全球化的市場機制挑戰，待其受挫於境外民族之後與需要扶助之際，再適時介入進行保護並宣揚類似藏人優先或維吾爾族再度不凡的政治語言，建構這些少數族群的政治認同，將會更為有效地達成其統治目的。

總體而言，美國對境外移民仍有相當的吸引力但已不若過往，而現任執政者又在政策上對移民不寬容與歧視，這將阻礙該國長期之經濟發展，最終有可能危及美國自身的全球霸權地位；中國雖然因為經濟條件大幅改善而成為區域強權，但依舊是個對移民欠缺吸引力的國家，然而更麻煩的是，原本境內非漢民族對共產黨政權的向心力也開始流失，因為北京當局對些群體的經濟上支持都帶有明顯的政治訴求，無法讓藏疆港台的人民感到真實善意。兩相比較之下，美國的情況雖然較不急迫，但對其國內社會的穩定並非好事，近年族群衝突變的嚴重可為證明。中國的情況則不但棘手也十分急迫，不排除未來有可能會喪失部分領土或是爆發漢民族與非漢民族間的武裝衝突，而眼前北京當局的政權合法性正面臨境內少數民族主義的質疑。

參考文獻

- “Why Does Donald Trump Want to Build a Wall?” *BBC News*, May 23. <https://www.bbc.co.uk/newsround/46811167> (access: January 4, 2020).
- Andrain, Charles F. and David E. Apter (1995). “Nationalism and Political Identity.” In Charles F. Andrain and David E. Apter, *Political Protest and Social Change: Analyzing Politics* (pp. 93-121). London: Palgrave Macmillan.
- Arend, Anthony (1999). *Legal Rules and International Society*. NY: Oxford University Press.
- Armstrong, John (1982). *Nations before Nationalism*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Bader, Julia (2014). “China, Autocratic Patron? An Empirical Investigation of China as a Factor in Autocratic Survival.” *International Studies Quarterly*, Vol. 59, No. 1: 1-11.
- Bartholomew, Robert and Anja Reumschuessel (2018). *American Intolerance: Our Dark History of Demonizing Immigrants*. NY: Prometheus Books.
- Batalova, Jeanne, Brittany Blizzard, and Jessica Bolter (2020). “Frequently Requested Statistics on Immigrants and Immigration in the United States.” *Migration Policy Institute*, February 14. <https://www.migrationpolicy.org/article/frequently-requested-statistics-immigrants-and-immigration-united-states> (access: March 1, 2020).
- Bown, Chad and Douglas Irwin (2019). “Trump’s Assault on the Global Trading System.” *Foreign Affairs*, Vol. 98: 125-136.
- Brooks, Stephen and William Wohlforth (2015/16). “The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century.” *International Security*, Vol. 40, No. 3: 7-53.
- Burmila, Edward (2019). “Is Andrew Yang Serious or Kidding? It’s Dangerous Either Way.” *Foreign Policy*, June 14. <https://www.thenation.com/article/andrew-yang-campaign-election/> (access: January 6, 2020).

- Campbell, Alexia Fernández (2016). "The Truth About Undocumented Immigrants and Taxes." *Atlantic*, September 12. <https://www.theatlantic.com/business/archive/2016/09/undocumented-immigrants-and-taxes/499604/> (access: March 1, 2020).
- Casellas, Jason and Sophia Jordán Wallace (2018). "Sanctuary Cities: Public Attitudes Toward Enforcement Collaboration Between Local Police and Federal Immigration Authorities." *Urban Affairs Review*, Vol. 5, No. 1: 32-64.
- Christensen, Thomas (2016). "Fostering Stability or Creating a Monster? The Rise of China and US Policy Toward East Asia." *International Security*, Vol. 31, No. 1: 81-126.
- Chua, Amy (2004). *World on Fire: How Exporting Free Market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Instability*. NY: Anchor Books.
- Chua, Amy (2018). *Political Tribes: Group Instinct and the Fate of Nations*. NY: Penguin Press.
- Deng, Francis (1995). *War of Visions: Conflict of Identities in the Sudan*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Downs, W. M. (2012). *Political Extremism in Democracies*. NY: Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Dreyer, June (2005). "China's Vulnerability to Minority Separatism." *Asian Affairs*, Vol. 32, No. 2: 69-85.
- Fearon, James and David Laitin (2000). "Violence and the Social Construction of Ethnic Identity." *International Organization*, Vol. 54, No. 4: 845-877.
- Fong, Timonhy (2011). *The Contemporary Asian American Experience: Beyond the Model Minority*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Fox, Colm (2018). "Is All Politics Local? Determinants of Local and National Election Campaigns." *Comparative Political Studies*, Vol. 51, No. 14: 1899-1934.
- Friesen, Garth (2019). "Politics, Productivity & Population: Why the Chinese Economy Flew and India's Just Grew." *Forbes*, March 21. <https://www.forbes.com/sites/>

garthfriesen/2019/03/21/politics-productivity-population-why-the-chinese-economy-flew-and-indias-just-grew/#90a637b2e7d4 (access: February 27, 2020).

Gellner, Ernest (1983). *Nations and Nationalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Hankla, Charles (2017). "What Does 'America first' Mean for American Economic Interests?" *The Conversation*, February 1. <http://theconversation.com/what-does-america-first-mean-for-american-economic-interests-71931> (access: March 1, 2020).

Hertz, Frederick (1941). "The Nature of Nationalism." *Social Forces*, Vol. 19, No. 3: 409-415.

Hongyi, Nie (2009). "Explaining Chinese Solutions to Territorial Disputes with Neighbour States." *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 2, No.4: 487-523.

Hroch, Miroslav (2020). "The Nation as the Cradle of Nationalism and Patriotism." *Nations and Nationalism*, Vol. 26, No. 1: 5-21.

Huntington, Samuel (2009). "The Hispanic Challenge." *Foreign Policy*, October 28. <https://foreignpolicy.com/2009/10/28/the-hispanic-challenge/> (access: December 20, 2019).

Inglehart, Ronald and Pippa Norris (2016). "Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash." *Harvard Kennedy School Working Paper* No. RWP16-026: 1-52.

James, Paul (1996). *Nation Formation: Towards a Theory of Abstract Community*. London: Sage.

Kaufmann, Eric (2014). *The Rise and Fall of Anglo-America*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Krogstad, Jens Manuel and Jynnah Radford (2018). "Education Levels of U.S. Immigrants Are on the Rise." *Pew Research Center*, April 1. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/09/14/education-levels-of-u-s-immigrants-are->

- on-the-rise/ (access: March 1, 2020).
- Laitin, David (1986). *Hegemony and Culture: Politics and Religious Change among the Yoruba*. Chicago: University of Chicago Press.
- Li, Ning (2018). "China Expands New Visa Policy Nationwide to Lure High-end Foreign Talents." *People's Daily*, March 6. <http://en.people.cn/n3/2018/0306/c90000-9433613.html> (access: March 1, 2020).
- Liebe, Ulf and Heiko Beyer (2020). "Examining Discrimination in Everyday Life: A Stated Choice Experiment on Racism in the Sharing Economy." *Journal of Ethnic and Migration Studies*, DOI: 10.1080/1369183X.2019.1710118.
- Lorentzen, Peter, Pierre Landry and John Yasuda (2013). "Undermining Authoritarian Innovation: The Power of China's Industrial Giants." *Journal of Politics*, Vol. 76, No. 1: 182-194.
- Lu, Ming and Yiran Xia (2016). "Migration in the People's Republic of China." *ADB Working Paper Series* (No. 593), <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/191876/adbi-wp593.pdf> (access: December 25, 2019).
- Luthi, Susannah (2020). "Supreme Court Allows Trump to Enforce 'Public Charge' Immigration Rule." *Politico*, January 27. <https://www.politico.com/news/2020/01/27/supreme-court-enforce-trump-immigration-rule-106520> (access: March 1, 2020).
- Mearsheimer, John (2018). *Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. New Haven: Yale University Press.
- Miroff, Nick and Adrian Blanco (2020). "Trump Ramps up Border-wall Construction ahead of 2020 Vote." *Washington Post*, February 6. <https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/national/immigration/border-wall-progress/> (access: February 27, 2020).
- Nathan, Andrew (2015). "China's Challenge." *Journal of Democracy*, Vol. 26, No. 1: 156-170.
- Nye Jr., Joseph (1990). *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. NY:

Basic Books.

- Nye Jr., Joseph (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. NY: Public Affairs.
- O'Connor, Allison and Jeanne Batalova (2019). "Korean Immigrants in the United States." *Migration Policy Institute*, April 10. <https://www.migrationpolicy.org/article/korean-immigrants-united-states> (access: December 25, 2019).
- Peri, Giovanni (2016). "Immigrants, Productivity, and Labor Markets." *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 30, No. 4: 3-30.
- Pieke, Frank (2012). "Immigrant China." *Modern China*, Vol. 38, No. 1: 40-77.
- Platt, Lucinda (2013). "Is There Assimilation in Minority Groups' National, Ethnic and Religious Identity?" *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 37, No. 1: 46-70.
- Postelnicescu, Claudia (2016). "Europe's New Identity: The Refugee Crisis and the Rise of Nationalism." *Europe's Journal of Psychology*, Vol. 12, No. 2: 203-209
- Radford, Jynnah (2019). "Key Findings About U.S. Immigrants." *Factank* (Pew Research Center), June 17. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/06/17/key-findings-about-u-s-immigrants/> (access: March 1, 2020).
- Roeder, Philip (2007). *Where Nation-States Come From: Institutional Change in the Age of Nationalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rowen, Henry (1996). "The Short March: China's Road to Democracy." *National Interest*, No. 45: 61-70.
- Schrock-Jacobson, Gretchen (2012). "The Violent Consequences of the Nation: Nationalism and the Initiation of Interstate War." *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 56, No. 5: 825-852.
- Searing, Linda (2020). "The Big Number: U.S. Birthrate Drops to All-time Low of 1.73." *Washington Post*, January 20. https://www.washingtonpost.com/health/the-big-number-us-birthrate-drops-to-all-time-low-of-173/2020/01/17/94f56c0c-3892-11ea-bf30-ad313e4ec754_story.html (access: March 1, 2020).
- Sequeira, Sandra, Nathan Nunn, and Nancy Qian (2020). "Immigrants and the Making

- of America.” *Review of Economic Studies*, Vol. 87, No. 1: 382-419.
- Skeldon, Ronald (2011). “China: An Emerging Destination for Economic Migration.” *Migration Policy Institute*, May 31. <https://www.migrationpolicy.org/article/china-emerging-destination-economic-migration> (access: March 1, 2020).
- Slaughter, Anne-Marie (2005). *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Tabellini, Marco (2020). “Gifts of the Immigrants, Woes of the Natives: Lessons from the Age of Mass Migration.” *Review of Economic Studies*, Vol. 87, No. 1: 454-486.
- UN (2017). *International Migration Report 2017: Highlights*. NY: UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- UNION (2019). *World Migration Report 2020*. Geneva, UNION.
- Valencia, Stephanie, et. al. (2019). “Hispanics in America Are Under Attack.” *Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/opinions/call-the-el-paso-shooting-what-it-is-domestic-terrorism-against-the-hispanic-community/2019/08/06/c8674e1c-b7a9-11e9-a091-6a96e67d9cce_story.html?noredirect=on (access: December 20, 2019).
- Wang Zhengxu (2007). “Public Support for Democracy in China.” *Journal of Contemporary China*, Vol. 16, No. 53: 561-579.
- Wang, Zheng (2012). *Never Forget National Humiliation: Historical Memory in Chinese Politics and Foreign Relations*. NY: Columbia University Press.
- Wiener, Joshua and Jane Tilly (2002). “Population Ageing in the United States of America: Implications for Public Programmes.” *International Journal of Epidemiology*, Vol. 31, No. 4: 776-781.
- Wildau, Gabriel and Lucy Hornby (2018). “China’s Economy Grows 6.9% in 2017 on Strong Exports and Property.” *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/53473650-fb59-11e7-9b32-d7d59aace167> (access: February 27, 2020).
- Wimmer, Andreas (2002). *Nationalist Exclusion and Ethnic Conflict: Shadows of*

Modernity. Cambridge: Cambridge University Press.

Zheng, Bijian (2005). "China's Peaceful Rise to Great-Power Status." *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 5: 18-24.

小熊英二 (1995)。《單一民族神話の起源—「日本人」の自画像の系譜》。東京：新曜社。

王仲孚 (1997)。〈台灣民主政治與族群政治的衝突〉，游盈隆 (主編) 《民主鞏固或崩潰：台灣二十一世紀的挑戰》，頁 133-156。台北：月旦。

王甫昌 (1993)。〈族群通婚後果：省籍通婚對於族群同化的影響〉，《人文及社會科學集刊》，第 6 卷，第 1 期，頁 231-267。

王鵬令 (1997)。《民族主義與中國前途》。台北：時英出版社。

石之瑜 (1993)。《當代臺灣的中國意識》。台北：正中書局。

任劍濤 (2013)。〈釣魚島事件與中國民族主義〉，《二十一世紀評論》，第 135 期，頁 12-20。

吳乃德 (1993)。〈省籍意識、政治支持和國家認同：台灣族群政治理論初探〉，張茂桂等 (編著)，《族群關係與國家認同》，頁 27-51。台北：業強出版社。

吳乃德 (2002)。〈認同衝突和政治信任：現階段台灣族群政治的核心難題〉，《臺灣社會學》，第 4 期，頁 75-118。

施正鋒 (2000)。《台灣人的民族認同》。台北：前衛出版社。

陳志龍 (1990)。《法益與刑事立法》。台北：台大法學叢書編輯委員會。

陳怡 (2019)。〈現實政治民族主義：中共解決港臺問題比較與兩岸關係前瞻〉，《全球政治評論》，第 65 期，頁 103-132。

楊婉瑩、張雅雯 (2014)。〈為什麼反對移工／移民？利益衝突抑或文化排斥〉，《政治科學論叢》，第 60 期，頁 43-84。

楊婉瑩、張雅雯 (2016)。〈她們不是我們？分析台灣的民族主義者反大陸移民之態度〉，《東吳政治學報》，第 34 卷，第 2 期，頁 1-59。

潘錫堂 (1993)。《兩岸關係與大陸政策》。台北：新文京。

羅金義、佘慧婷 (2009)。〈共同繁榮還是盛世邊緣？——中國少數民族的處境〉，《二十一世紀雙月刊》，第 115 期，頁 33-43。

The Impact of Political Identity on the Rise and Fall of Great Powers: The Argument Based on Nationalism

Wayne Tan

Abstract

The manipulation of nationalism should be careful to consider all circumstances in practice, and at the same time, be vigilant in evaluating racial and ethnic makeup of one country's population. In order to clarify the connection between nationalism and the rise or fall of a great power, this article focuses on two highly concerned actors—the United States and China—as the examples to conduct case studies. The preliminary research finding shows that it is hard for China to be a country that attracts immigrants around the world in the foreseeable future, making China only a regional great power instead of a global hegemon. With regard to this, Beijing's strategy to better apply its nationalism strategy is not to forcefully implant the political identity of the 'Han-ethnic' Communist Party's legitimacy. Alternatively, Beijing should open markets and deregulate various economic activities in the regions where 'nonHan-ethnic' groups have the tendency to separate themselves from Beijing's control.

In contrast, being a nation of immigrants, the United States should realize that its rise to power results from the tolerance of racial or ethnic diversity and the long history of successfully accommodating people from across the globe. Therefore, if the current Trump's administration is unable to cope with domestic nationalism aggravated by the impact of globalization and deliberately offers a comprehensive

manipulation of populist ideas, the United States will gradually become less attractive and less popular to immigrants, thereby hindering its development. In view of this, it is difficult for the United States to keep maintaining its world supremacy even without the challenge of China (or other emerging powers).

Keywords: Nationalism, Political Identity, the United States, China, Immigrants



|| 會議紀實 ||

2020 年 2 月座談會：新國會的兩岸論述走向*

時 間：2020 年 02 月 18 日；15:00-17:00

地 點：市長官邸藝文沙龍貴賓室

主持人：沈有忠，東海大學政治系教授、亞洲政經與和平交流協會理事長

與談人：何志偉，民進黨立法委員

洪孟楷，國民黨立法委員

辻貴子，美國在台協會政治官

黃玲琪，美國在台協會資深分析師

蔡榮祥，中正大學政治系教授

林子立，東海大學政治系助理教授

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2020.04 第三期，頁 99-127。

討論題綱

- 一、第十屆立法院政黨政治與展望。
- 二、兩岸論述可能的發展方向。
- 三、台美關係如何維持與推進。
- 四、選後大黨內部權力更迭與重組之趨勢。

說明

2020 年台灣舉行了總統與國會的同時選舉，民進黨的蔡英文總統以破紀錄的 817 萬票，擊敗了國民黨的韓國瑜與親民黨的宋楚瑜順利連任。在立法院的部分，民進黨也拿下 61 席，維持了穩定的多數；國民黨微幅成長至 38 席，但不如預期；柯文哲市長創建的台灣民眾黨，則是超過 11% 的得票率，在不分區的部分拿下 5 席，成為第三大黨；時代力量在政黨票微幅成長，跨過 3 席門檻維持黨團的力量；台灣基進黨靠陳柏惟打下未來發展的基礎。大選過後，至少有三個層面會有政治的新局面：在政黨內部，各政黨的權力重組暗潮洶湧；在中央政府層次，府院會三角關係將展開新頁，小黨的發展也令人注目；在兩岸與國際，面對新的政府與國會，兩岸關係、美台關係是否會有轉折，也值得吾人關注。選後第二場座談，本會特別邀請民進黨、國民黨的新生代立委，以及美國在台協會、學者等，以新國會的觀點針對前述議題進行座談。

沈有忠：

很高興今天可以邀請民進黨何志偉委員、國民黨洪孟楷委員，以及美國在台協會（AIT）、澳洲在台辦事處的朋友和我們一起參與討論。我們關心的議題包括三個層次，包括選後兩大政黨的黨內權力結構、選後兩岸關係、以及台美關係等議題。

就選後黨內權力重組而言，像是國民黨黨主席的選舉，江啟臣或是郝龍斌兩位候選人，有沒有可能帶領國民黨在下一波的改革過程中，在兩岸論述上提出新的見解？另外就民進黨而言，在2018年之後，蔡總統雖然辭去了黨主席的位置，但是這一次順利連任，可能很快在520之後就會回任黨主席。所以兩大政黨在內部的權力結構上來說，國民黨會先在黨主席選舉完以後展開；然後民進黨在520之後或許也會有一批新的黨務、以及政務的改組。

在兩岸關係的議題上，現階段因為疫情問題我們無法邀請到大陸的學者一起討論，但我們還是可以稍微來談一下，兩岸關係會在選後面臨到什麼樣的挑戰？或者是有沒有可能打開新的機遇？最後當然就是希望能夠瞭解國際層次上，蔡總統的第二任期內，台美關係，以及台灣和周邊國家的關係，是否能夠再進一步的提升。

何志偉：

首先感謝沈老師還有與會的每一位來賓。台灣現在的政黨政治、民主還有選舉的演進，就是一個時間軸走得很快的趨勢。以台灣的選舉模式來說，以行政立法為例，選民要嘛全部給你；不然就全部收回來。這樣子高度強烈的政治擺盪，其實從每一個政黨的角度來看，我們都應該更小心。民意的反應，時時刻刻我們都會非常的關注。網路會不會造成民粹？……會！但網路在某個程度會提醒我們快速的修正政策，我們不用大數據或是AI（人工智慧），我們對於民意的反應會很直接、很快。以我個人為例，我是上一屆補選上來的，在去年2月1號才補選就任，所以我距離現在連任立法委員，僅僅一年又不到一個月。

我們看民意這樣子的擺盪過程當中，可以發現每一個事件都是可小可大。以

兩岸關係為例，在三、五年前，很多人或者是電視名嘴都會說兩岸議題是假議題。這個是真與否，從我們總統選舉蔡英文總統拿到超過 8 百萬票就可以知道，兩岸關係是扎扎实實的一個議題。我們很清楚看到，公共行政、公共政策跟民選出來的政黨，對於一個國家的影響真的太大了。民進黨此時此刻最關注的議題，就是這一次 WHO 的參與。我們先不講 WHO 的秘書長到底是怎麼了，但是台灣無法參與 WHO 的確在全球引起很強烈的關注。將近 30 個國家的代表以及他們的意見領袖，無論他是民選的或是政府機關指派的，都在幫台灣說話。也有超過 20 萬人在白宮裡面連署、幫台灣說話。那我們身為現在的執政黨，我們以一個很謙卑的心，又很驕傲地認為，台灣已經不僅僅是台灣人的台灣，台灣是全世界的台灣。

我再舉幾個例子，美國在武漢肺炎擴散下，把台灣列為一個高度危險的地方。但是結果很明顯的，我們現在很努力地守住，未讓疫情擴散。當然跟我們人口密集和政府高強度的運作是有關係的，我們目前也認為可以持續守住，這也有賴政黨之間的合作。未來也可能會碰觸到一些其他的議題，例如 18 歲投票等，都有賴於朝野之間、跨黨派的合作來推動。我們看未來的事件裡面，這些大型、「很胖又很有攻擊力的黑天鵝」會不斷的出現，跨國、跨域、跨城市的治理非常重要，尤其是跨國。我覺得如果國際社會都在努力合作了，那在國內裡面合作就更基本也更重要了。

我再回歸到剛剛提到的，因為網路上面資訊的取得都很方便，假消息的防堵我們也都有在做。那現在政黨跟政黨之間，如果為了反對而反對，勢必就會被選民淘汰。這個可能會發生在執政黨上面，也可能發生在在野黨身上，所以民眾要看到的是我們的合作，而非惡意的抹黑與鬥爭。而且我在這邊也跟各位老師和澳洲的朋友跟美國的朋友分享，你看看台灣這幾年的民主經歷其實是很驚人的。在中央是綠營、地方是藍營的情況下，的確是有一些議題，互相會責怪。可是在當下，民眾對政府的要求、對民意代表的要求，就是希望藍綠合作，合作是未來民主發展最重要的關鍵。

沈有忠：

謝謝委員的分享。我想打鐵趁熱，請教委員兩個問題。您剛剛有提到說或許

在接下來馬上要開議的會期裡面，或者說接下來的第十屆的國會，會觸碰到一些改革的議題，例如投票年齡下修到 18 歲等。兩黨是不是要先有一個默契，因為這個議題必須透過修憲，投票年齡我們現在寫在憲法裡面。這個不是去修選罷法而是要修憲，它的門檻非常高。不曉得兩黨對於這些議題來說，如果已經有一些有共識的修憲議題，有沒有可能會在你們的這個任期裡，也就是第十屆的國會裡，會有逐步推動的一個可能性？

再來第二個問題，還是問一下兩岸關係。對於蔡總統也好，或者說對於國會也好，現在民進黨在國會拿到 61 席，再加上親民進黨的一些無黨籍還有包含像台灣基進，其實是一個蠻穩定的多數。那在兩岸的議題上來說的話，從國會這邊有沒有什麼分進合擊的方法可以讓台灣跟中國大陸，在小英總統第二任的任內可以有一些具體的突破？不曉得國會這邊會不會有一些具體建議呢？

何志偉：

我想蔡總統在順利當選時，說了四大基礎：和平、對等、民主跟對話。一個總統的談話代表未來整個國家的方向，而國民黨的韓國瑜市長、立委當選人、或者意見領袖，對這個四大方向也是沒有異議的。那現在國民黨也趁近期的黨主席的選舉，去思考九二共識。他們也提出 92 無鉛汽油大家都不見得一定要用了，何況是九二共識？還是說要變成「油電混合車」。另外，從中國的角度來說，中國共產黨還有習近平，他從過去蔡英文任內四年，將近四年的時間沒有針對蔡英文三個字在狂批評、狂罵、狂打。表示我們中間其實大家方向不一樣，但是不會對蔡英文這個人去攻擊他，也沒有惡意的去刺激他。

我想兩岸的問題其實相當複雜，不僅僅只是台灣（中華民國）跟中國大陸之間的議題而已。他還涉及到整個區域的平衡、貿易、國安、國防，甚至更複雜的像是資訊安全等等。就兩岸問題而言，其實很清楚、也很明白的，台灣 2,300 萬人是支持民主跟自由，就是這麼的簡單。我覺得兩岸問題也許可以很複雜，但是以一個執政黨的國會議員來說，我們認為很清楚，那就是我們堅持民主、我們就是對等、我們尋求對話，而這個對話是需要雙方合作來談。但是我端看兩岸議題在未來兩年內會被冷處理，因為中國現在實在是太忙了，他也沒有時間管台灣現

在到底在幹嘛。從SWOT分析來看的話，台灣其實衍伸出更多國際的空間出來了，這個是我個人的認知。

除此之外，兩岸的議題，我覺得也要尊重其他國家。我們看看過去跟美國關係的提升，真的是來到史上最好的一刻，我們也真的就是感謝美國。但是我覺得這就是長期之間的互動所累積下來的互信。因為蔡總統第一次競選總統時赴美的時候（我是陪他飛美國的那一位），有些溫度、有些感覺、甚至說有些肢體語言，其實可以很清楚感覺到彼此之間的互動是如何的。我可以說，在過去一兩年的時間可以來到這麼好的互信，這個是背後真的是下了很多的努力去工作跟互動，而且在整個過程當中，台灣並沒有損失掉什麼東西。我覺得國人的健康、國人的安全、對外的經貿關係等，甚至是我們跟美國從過去僅僅是經貿的合作，現在來到戰略夥伴的狀態，這個是中華民國有史以來從來沒有做到的一個地步，我覺得這一塊要感謝的人太多了，除了整個政府部門的努力，像是我們的在野黨也都共同支持，這個是兩岸關係的部分。

再來講到修憲的部分，我覺得游錫堃院長有提出這樣的目標，希望國會是人民的國會、國會是年輕人國會、國會是大家一起有共識的國會。那未來修憲的議題，我覺得憲法並不是法律，不是立法院大家講講就好。所以我覺得此時此刻我們要做的反而是前期的功課跟一些準備。可能要召開很多公聽會、很多座談會，也需要專家學者，各種不同的意見都要納進來。但是我們也擔心就是碰觸到修憲會不會讓議題「歪掉」，所以現在很謹慎。可能會很多人丟一些東西進來，我們是非常謹慎的在看待這一些事情。

沈有忠：

謝謝委員的分享，待會如果有進一步的討論的話再請何委員做一些補充。我們接著是請洪委員，可以針對剛剛所提到的任何一個議題，或者要針對何委員剛剛的觀點來做一點補充跟討論。

洪孟楷：

好，感謝。我想今天所有在場各位都是老朋友，有老朋友新朋友，大家都是

內行人，我就不講外行話了。我覺得第一個部分，國民黨真的要改變，國民黨算是百年老店，但是我們清楚認知在 2020 之後，我們跟台灣主流民意是有落差的。那什麼樣落差呢？就選舉結果來看，不是只單純看蔡英文總統拿了 817 萬票，跨過 2008 年馬英九那時候的門檻。2020 以前沒有人想過馬英九障礙會被打破，但是沒想到 2020 確實打破了。可是我自己更在乎更關心的其實不是總統票、不是立委票，而是政黨票。

政黨票的部分，雖然國民黨拿 13 席，民進黨拿 13 席，看起來好像以為差不多，但其實不是這樣。因為還有包括時代力量、民眾黨、綠黨跟基進黨。而這幾個黨也是拿了差不多三分之一的選票數，但是這幾個黨，在政治光譜上都是較偏綠的。所以換句話講就是國民黨現在只剩下台灣民意的三分之一。而大家就投票行為，或是投票年齡分析來看，有可能投給國民黨的相對年齡偏長；那投給民進黨或投給其他小黨的年紀偏輕。所以此消彼漲，如果我們再不改變，我們的選票結構則愈來愈萎縮，因為總是會有年長的選民離世，但是會有愈來愈多的、新的首投族會出現。所以我認為說這一次 2020 給我們最大的一個警訊是不再相信鐘擺、不再相信基本盤、不再相信一對一選舉的時候國民黨是會稍微過半的，而是我們要很清楚的認知現在傳統的這樣的一個算法其實已經過去了。

除此之外，也有人在討論，接下來的兩年一中央，兩年一地方選舉。2022 年的地方選舉也許大家還是會希望、或者是說國民黨還是佔多數。也許還有可能國民黨還是會有過半的縣市長席次。但是如果說沒有做一個整體的改變的話，中央選舉國民黨是不容易拿得回來的，這一點真的是當頭棒喝。另外，我和今天在場的何志偉委員，我們都不滿 40 歲，所以我覺得某種程度上也是現在這個青壯世代的一個立法委員。但是我先跟大家報告，我覺得我也好，或是我們黨內的一些青壯世代的立法委員，或是說像是這一次要參選黨主席的江啟臣委員，我們看到這一個現象，就是如果不改變的話，國民黨會愈來愈萎縮，這個是很客觀的一個事實。我們不用關起門來自己騙自己，我們也不用在這邊講大聲話，因為大家都是內行人。

但是要怎麼改變？其實國民黨跟民進黨在幾次的選舉中，也出現幾次政黨輪替了，本質上來說，國民黨民進黨已經沒有太多的差別。我們都相信民主、我們

都相信自由、我們都相信法治。所以基本上，任何一個人拿愛台灣這個理由，其實我覺得也愈來愈說服不了民眾。因為民眾都相信這是真理了。台灣人就是愛台灣，這是真理，沒有問題。那國民黨跟民進黨我覺得最大不同在於是我們都親美、我們都友日。但是對國民黨來說，相對的我們也友中，那民進黨相對來講，在過去 2016 到 2020 的兩岸關係的這個溝通論述來講，確實不管單方面也好雙方面也好，都是讓兩岸交流愈來愈停滯，我那時候都是形容從冷凍變停滯到火車對撞。

也有很多人會覺得，在 2020 年蔡英文總統為什麼會贏那麼多的支持度，其實就是操作兩岸關係的對立。可是選舉選完了，我覺得大家也用投票出一口氣了，不管你是表達主張還是吐一口氣，如果接下來經濟再愈來愈不景氣，或是說像是觀光業也愈來愈蕭條，甚至很多的相關的這一些經濟數據表現都沒有過去再來得好的時候，民眾馬上還是會很清楚地覺得，這樣的路線是不太可行的。要不要再重新的再跟兩岸這邊有一些接觸或者是兩岸建立好關係。我覺得這個是現在執政黨必須要面臨到的問題。

國民黨過去用了一個所謂的「九二共識」去當兩岸交流的橋樑，九二共識要不要改？要，要調整。我們核心價值跟理念不變，因為我覺得這個是國民黨跟民進黨的一個市場區隔和差異，這也是我們的一個優勢。可是九二共識的論述需要調整，包括說這個名稱是不是要做調整，讓一般的民眾可以接受。我認為九二共識在過去這段時間，有意無意間被操弄成讓大家已經有負面的印象。連帶的就把整個國民黨都牽連在一起。這樣的一個名詞，它的核心價值跟內涵國民黨還是要堅守住，因為這個是我們的品牌，和民進黨的差異之處，但是我們要去調整這個論述，讓台灣社會可以接受。

我們相信用這樣的方式，是可以跟對岸、跟美國、跟日本、跟全世界都建立良好的關係。所以國民黨的課題，是怎麼樣去把舊的產品重新的論述包裝起來，讓台灣民眾接受。民進黨課題是在於，他們必須去創造出一個產品或者是說去找尋一個有效的論述，可以讓台灣跟中國大陸建立一個溝通的管道，來進一步去處理好兩岸關係，在既有的這個現況下去處理兩岸關係。我覺得這個是國、民兩黨分別面臨到的問題。誰可以處理的好，誰就有機會在下一次選舉或者是地方選舉來贏得台灣民眾的支持。

第三個部分我覺得新的國會中，國民黨應該是要更理性的監督。因為 2016 到 2020 年，國民黨還沒有做好完全在野的準備，所以有一些議題上面，我自己不諱言的說，在政論節目的時候要為黨辯護都會有點心虛。因為國民黨在當時沒有做好長期在野的打算。所以我們有很多議題是為反對而反對，執政黨講什麼我們就是講不要就對了。但是在 2020 之後如果我們已經認清我們現在處境並沒有想像中來的好，我覺得現在國民黨要先學習做一個專業的在野黨。而專業在野黨就是需要不管是你的論述、你的講話、你的監督政府都要夠專業，而不是為反對而反對。如果這個政府真的提出不錯的政策的時候，你不一定要幫他鼓掌，但是你試著不反對；但是當這個政府有任何的弊病或者是真的跟台灣民意有落差的時候，你要有強而有力的專業的論述可以點出來，並且讓台灣民眾一聽就知道是說到底這個錯誤的地方在哪裡。尤其在國會的部分，應該要做的功課，我們自己要做的品牌形象。唯有這樣子才能再重新塑造國民黨一個比較新穎的形象，讓台灣民眾可以再信服。

最後我也再稍稍補充一下，剛剛講 18 歲投票，我們國民黨有列優先法案。黨團有列優先法案。但是我個人其實是比較持保留的態度，因為我認為這一次 2020 大選之後，我們如果企圖去調整的每一個法案，都是一定認為說現在的現實有落差或者是不足之處，然後我們要想辦法去改進。2020 年其實蔡英文拿下 817 萬票，年輕的朋友都已經出來投票給民進黨了，那還要再調整把 20 歲往下修，再修二歲是想贏更多嗎？還是認為說現在 20 歲不足以反映整個社會的民意？好像沒有這樣的一個缺點？如果說今天只有差 2 萬票，那可能你說把 20 歲降到 18 歲可以反映真實的民意，這樣一來一往就會變成不同結果，那也許還有討論空間。但是如果說今天 20 歲到 18 歲，多這兩歲的選民好像沒有明顯地造成民意的落差，或者是說沒有辦法真實反映民意的話，我沒有看到這個急迫性。這當然是就我個人而言，雖然我也是年輕的朋友。

我更在意的是要推動不在籍投票，因為我認為不在籍投票它所影響的範圍更廣，因為很多人在投票日他沒有辦法回去投票。這個可以先由全國性的，包括總統大選、包括公投來推行，那就不會涉及到縣市的問題。也就是說，地方選舉可以先不要推不在籍投票。全國性的總統選舉、公投，可以考慮推動不在籍投票，

這一點是我們這一屆黨團要做，會強力的來推動希望能夠促成的一個法案。

沈有忠：

我也繼續追問一下洪委員兩個問題，因為您剛提到說國民黨它要學習做一個在野黨，認真的監督、同時也理性的監督，可是我們知道在兩岸問題來講，可能民進黨再怎麼努力，或者再怎麼釋放善意，中國大陸接招或者是願意破冰的機率都是非常的低。這一點如果沒有在野黨來幫忙的話，可能兩岸在未來四年依舊會是一個僵局的情況。那不曉得國民黨有沒有一個方向或者說至少以您最年輕的國會議員在國民黨裡頭，從新世代的角度來看，有沒有可能說在兩岸議題上面，國民黨去做一個破冰角色，然後來協助整個台灣跟中國大陸能夠在蔡英文第二任的任期裡頭能夠有一個正常化的交流。那國民黨有沒有這樣的一種期許？或者說您個人，有沒有做這樣子的一種想像？

再來就是第二個，您剛剛有提到說九二共識的核心價值跟內涵不變，但或許名稱可以做改變，那是不是還是繼續把這個所謂的中華民國跟台灣放在九二共識的一個框架裡頭去做一個論述？如果是這樣子的話，要怎麼樣對愈來愈多年輕人，他們事實上是跟過去在 1990 年代甚至在 1990 以前沒有任何的歷史記憶的年輕人，要怎麼說服他們？要怎麼說服他們中華民國跟台灣是在歷史的洪流裡頭，呈現現在看到的一種情況。國民黨有沒有做好準備讓愈來愈多的年輕人可以去接受這樣的一個論述？

洪孟楷：

我先回答第二個問題。其實這是一個大哉問，說實在話我目前沒有答案，因為如果我找得出答案的話，它可能就會變成是一個新的九二共識的論述。這也就是我剛剛提到的這可能要更上位，不管是江啟臣或者說郝龍斌他們，當選黨主席之後他們要提出來的一個路線。那這一個路線其實就包含剛剛沈有忠老師提到的，怎麼樣克服您剛剛提到的這個問題。這可能會變成我們新的九二共識的包裝、論述。

因為就現實層面來說，我是 1983 年出生，我出生的時候其實已經解嚴了。

所以我的生活、我的理解中，台灣就是這樣子。那很多人都講說我來自台灣，很順。我們除了政治書寫會寫 ROC，不然大家一般都是寫台灣。但是很弔詭的是，台灣 2,300 萬人對於青天白日滿地紅這一面國旗有蠻高度的共識。你今天拿出一面台灣旗還不一定大家會認同。我最近有看到一個宣傳是一面青天白日滿地紅國旗，可是下面寫台灣。它是中華民國國旗但是它會覺得是台灣，已經有點合併在一起了。我覺得這是現在普遍 2,300 萬人的共識了。所以如果由這樣的角度來講的話，怎麼樣可以讓這樣的一個印象變成是一個論述，我覺得這個是我們要努力的地方。也就是我講的新九二共識的新路線，去讓台灣內部形成一個共識，也可以讓中國大陸那邊接受，互相透過這樣子的方式來交流。

那第一個問題，我覺得這就是我們過去 2016 年到 2020 年裡，我們試圖在做的事。但是我們那時候被「修理」得很慘。確實，因為我們也不是小白兔，我們也不要每次都做這個吃力不討好的工作，如果說台灣民眾 817 萬票選擇了蔡英文政府。我會認為這個時候就是應該要讓民進黨政府好好地負起完全的責任。那兩岸關係路線上面，我會建議在這四年裡，我們也不要過多的著墨或是過多的修復、或是過多的指導。因為我們是輸的這一方，落選者沒有權力，我們只能監督。所以我強調我們要做好一個專業的在野黨，就是政府做不好的地方，我們監督；政府做得好的地方，我們不一定給予掌聲但是我們至少不用喝倒采。我覺得這樣子國民黨比較能夠去找出下一條的出路。

沈有忠：

這是從國會的觀點，但是我們看到 2018 年的時候，其實國民黨在很多縣市長贏了。贏了之後，包含像是從高雄、從台中，還有就是從南投、從彰化，都有陸陸續續提出「城市交流」，從城市來破冰跟大陸來進行合作的可能性。如果說在 2022 年以前，維持中央與地方目前的狀態，在國民黨執政的縣市裡，有推動城市交流的想法，雖然國民黨在國會是少數，但是畢竟是國會議員，可能還是在一些法案的推動或者是預算的分配上有一些影響力。有沒有可能在國會跟地方上做一個合作，然後從城市交流來真正的落實。因為「城市交流」在 2018 年被拋出來以後，其實是有點雷聲大雨點小，實質的效益除了賣水果以外，好像看不太

到其他政治上的一個破冰。那有沒有可能在黨團這一邊，跟縣市首長這邊來做合作？

洪孟楷：

但是沈老師，那個時候我們提出了七個縣市要去跟對岸做交流，馬上就被講說是賣台七縣市。被認為為什麼要去中國，為什麼要去跪著賺人民幣？就會有這樣的聲音，那個時候其實不諱言的講，中央執政的政府一些操作，我覺得都可以理解，因為這個本來就是政治攻防戰，互相會去放大自己的優點跟攻擊對方的缺點。

對於國民黨現在來講，我覺得放眼 2020 年之後，縣市即使是想要做兩岸合作，我覺得還是循政黨管道。縣市長不用去背負這個原罪，你真的水果賣不出去，或者是說這個任何產品賣不出去，那是因為中央沒有一個管道，但也可以試圖不一定只是賣中國大陸。重點就是讓中央找出管道。我也認為各縣市的這一些業者，並不會怪罪。假設新北市，新北市長侯友宜處理不好兩岸關係，民眾不會認為是你侯友宜的問題。因為大家清楚認知兩岸關係、外交、國防，這個是總統權責。那直轄市長，你就是處理好直轄市「路平、燈亮、水溝通」，這樣的一個層級。所以在這個角度上，我會建議國民黨要回到清楚認知自己是在野黨，那縣市長的部分就是做好縣市長的角色。為了人民也好或者是說為了台灣社會也好，因為這畢竟是大家共同的選擇決定，那大家應該要共同承擔。

沈有忠：

謝謝洪委員的分享，那我們接下來請蔡老師來跟我們講一下從學界的觀點怎麼看 2020 年以後的兩岸關係、台美還有台灣跟周邊國家關係的一個突破。

蔡榮祥：

謝謝理事長，今天非常高興可以來參加座談會。台灣人民其實對選舉都有一種狂熱，選前其實很多人都會發口罩，我的選區的立委都發口罩，我連拿都不拿；但是選後，我現在早上還去排口罩。這是什麼意思呢？就是說當一個候選人，某

種程度去接地氣，接近民眾的需求，其實執政也好，或者是被輪替掉也好，這個都是過程。

我覺得現在國民黨的問題是在這裡：就是說他現在要扮演一個比較好的反對黨的角色。其實大家有看國會轉播，像是我喜歡看黃國昌委員，雖然他咄咄逼人的部分，我是覺得有點過頭了，但有一件事情很重要，就是他都會準備。其實他每一個 PPT 簡報裡，都埋了很多很多的梗在裡面。他的下一張如果你沒有答好，就等於落入到他的設計裡面。國民黨現在比較重要的是，它可以慢慢的循序漸進，例如說降低投票年齡至 18 歲也好。沒有錯，如果投票年齡降成 18 歲對國民黨是不利。可是有沒有想過，如果因為降成 18 歲，迫使國民黨要去提名一些更年輕的立委候選人，那這對於國民黨來說是一個不得不的改革。因為投票年齡已經下降了，所以你當然要去提更年輕的。

各位也不要忘了，國民黨在地方議會是多數黨，全國的議會裡，有 41% 的議員是國民黨的議員，第二多是無黨籍的有 35.1%，民進黨才 14% 左右。所以從這兩位立委的發展我們可以看得出來，國民黨的重點是過去的那些資深委員、或是資深的議員應該要能夠交棒。給他自己的兒子或者是給他的助理都沒有關係，這個就是一種輪替。誰輪替得快，誰就能夠快速地去掌握。若輪替給別人很不願意，那就輪替給自己人。

像我們立法院副院長蔡其昌有四個助理是現在台中市的議員。這代表他的輪替是非常非常快的，我覺得國民黨、民進黨都要有這種改革。黨的改革沒有問題，那是一定要改，但是更重要的是這個。國民黨不會變成第三大黨，原因是因為它的地方基礎還在，包括所謂縣市首長。

那另外一個就是國民黨現在比較擔心的就是九二共識。為什麼九二共識會被操作成是可能賣台的嫌疑？主要就是你去大陸講九二共識就是一中各表，那個中華民國不見了。那現在國民黨要回到什麼樣的地方呢？譬如說像江啟臣立委他是說擱置政治爭議、主權爭議。那國民黨的另外一位參選人郝龍斌說北京如果不承認中華民國，我就中斷三通。這是他們現在的論述。

我會建議應該要回到李登輝總統講的：「特殊國與國關係」。如果你沒有說國與國關係，在台灣一定會被操作成是賣台。對中國來講，你說中華民國，他說

是獨台；你講台灣他說是台獨。所以獨台跟台獨它都不能夠接受。為什麼會有過去的九二會談，是因為當時是事務性協商，大家講事務上的事情就好，但是回到台灣，就變成是所謂的一中各表，說九二共識這是政治性的議題。一中各表怎麼可能大陸會接受，大陸不可能接受各表；那在台灣要怎麼說？要說國與國關係。你沒有論述成國與國關係，很多事情就會變成名不正言不順。

而有關立法院的改革，我特別去注意時代力量他們批評現在黨團協商制度不好，應該把權力交給立法院的委員會去處理。但我常常在想，小黨為什麼這麼主張？因為黨團協商制度對小黨是最有利的，他居然站在大黨有利的角度講話。過去因為台灣國會跟歐美一些國家的國會的運作不同，主要是因為會打架。每次一打架就會有很多國外學者寫信問我：你們國會議員怎麼會打架？但其實白天大家都會打架，晚上大家都是學長學弟。

反對黨的杯葛，像是民進黨就蠻會杯葛的，因為民進黨過去在國會從未拿過多數。有一次我去立法院觀察，國民黨在抗議的時候，同仁站的太散了。重點是說這個也是需要去學習，更重要的就是需要論述。剛剛洪委員有提到公聽會的部分，很多法律學者都跟我說每次去講公聽會都只待幾分鐘，第一個問題就是時間太短；第二個就是他們的意見不會被重視。其實很多法律系的教授他們都把條文寫好了。我們的公聽會沒有像美國那種聽證，美國聽證其實比較嚴謹，他是有一個法律程序。我覺得黨團協商的時候，其實國民黨也不是沒有做，他們也會提出一些看法。最重要的是在論述上面一定要能贏過民進黨，就是你們有沒有做功課。

至於不在籍投票，民進黨最反對的是什麼？是台商，民進黨對台商能否在海外進行不在籍投票？因為像美國的不在籍投票是跨海，如果說是島內、國內的這個可能不見得會有太多爭議，可是如果是海外的怎麼辦？我覺得這個部分可能需要再更清楚地去做一些處理。

最後我提一點點兩岸關係，台灣的主權除了國際法主權的部分是比較弱，因為我們現在一直被斷交。但假設如果斷交到一定程度，例如說都沒有邦交國的時候，其實北京也會很擔心，因為下一步就是美國會考慮跟我們建交。北京他們會持續讓我們斷幾個，但美國可能會協助在南太平洋的國家繼續維持跟台灣的關

係，我覺得這還是會僵持在那邊。至於說主權有沒有辦法擱置？其實主權沒有辦法被擱置，因為主權天天都在行使。像是武漢肺炎的管制其實就是主權的行使，因為這個主權我們把它限制住了，當然大家都有爭議。像是人道主義要不要優先？但我想更重要的是什麼，我們台灣的醫療資源會不會受到排擠？

我個人覺得說國民黨在兩岸論述這個部分，還是覺得應該要回到國與國的關係。因為回到國與國關係，民進黨就沒辦法說這是賣台。還有一點我要特別提到，香港反送中的議題確實對民進黨有利。對國民黨而言，如果這個議題不利，就不要再處理就好，直接冷處理，因為這樣可能會去激發一些年輕人的想法。政黨執政不可能50年，就民主選舉來說是不可能的，頂多4年、8年。像是2018年的縣市長選舉，很多國民黨的縣市長都不知道他們自己是怎麼當選的。意思就是大環境的勢已經不一樣了，當然他自己可能也有去做努力，但選民就是因為覺得那個不好所以投給你。民意這種東西是會擺盪的，但什麼時候擺盪我們不知道。最重要的是政黨的改革我們必須要就比較深度的去討論。我覺得最近國民黨有去做這些討論很好，多一些論述和多一些討論。台灣的民主可貴的地方也在這裡，我們不希望一個政黨有一天就不見了，或是失去監督的力量，這是我們不想看到的。如果這樣子世代交替，我想國民黨的資深黨員應該也不會反對，我覺得這個改革一定要漸進。

再來買辦的部分，北京那邊的資金很多。像是新黨，如果有些人有在大陸做生意，就不要再回來台灣參與政治了，因為這個很危險。但像是去吃飯交流，例如像陳菊去大陸，只要抓穩那個立場，說賣台這個可能一兩次之後就沒有用了。以上報告，謝謝。

沈有忠：

我想呼應一下蔡老師的意見，我自己本身也參加過幾次公聽會，我真的覺得我們這些老師好像只是對於立法院來講，是去進行一些政策的修改或是立法過程中補足一個程序跟背書而已。所以其實到後來我也覺得，花了我那麼多的時間，花時間去做準備跟功課，講完五分鐘後，大家也都沒在聽，之後簽個名表示我們有走過了這個程序。

今天我也想說趁著兩黨的年輕立委都在，剛剛大家也都特別的強調說未來台灣的選舉當中，傾聽民意這句話，或者說，更接地氣的這個觀念，我覺得必須要真正的能夠落實。在我們辯論民意跟黨意產生衝突的時候，委員們在黨團裡或許有時候是黨意優先，但當選舉的時候又不斷的強調民意至上，所以公聽會或許是一個接軌。

公聽會是一個能夠讓民意和黨意在舉辦公聽會的過程中看到衝突的地方。能夠真正化解民意跟黨意產生衝突的時候，就是在委員們的身上。所以公聽會雖然沒有像美國的聽證會這麼的嚴謹跟法制化，但是在台灣浪費了許多公帑跟時間在這一塊，它沒有發揮它應得的效果。如果說我們的委員能夠更重視公聽會的功能性，使其能夠正常發揮的話，讓公聽會實質的效力能夠更突破一點的話，是能讓黨意跟民意能夠更貼近的一個契機與機會。不見得是真的要所謂的下鄉走訪，而是在透過公聽會的時候，由各地方的老師跟專家他們帶過來的聲音，可能就是代表他在那個地方或是他的領域裡的專業意見。公聽會今天變成是一個流水帳；變成是一個形式的作為，其實是蠻可惜的。這邊我呼應一下蔡老師的想法，因為後來我接到公聽會我都不去了，因為真的太浪費時間，而且一點意義都沒有。好像覺得我去了只是簽個名，講了再多最後都還只是回到政黨的立場，最後進到立法院裏面去表決。

另外就是剛剛說到的「特殊國與國」關係。當一個專有名詞出來了以後，不管兩國論也好、九二共識也好、特殊國與國也好，他都不能再用了。所以像剛剛洪委員說的，那個內涵我們要，但名詞要怎麼創新？中國大陸要的是「特殊」，我們要的是「國與國」。所以就兩國論而言，對於中國大陸沒有任何接受的可能性，可是「特殊國與國」，中國大陸反應沒有像兩國論那麼激烈，原因在於它畢竟講了「特殊」，然後對於台灣來講的話，是提到了「國與國」。

所以我也呼應一下剛剛洪委員的想法，因為洪委員應該要有這樣子的一個自我期許，你代表的是國民黨最年輕的立法委員，你也在國會層級了，你也看到了這樣子的一個點，九二共識這四個字不能再用了。再用的話就拿不到年輕人的選票，而年輕人的選票也累積愈來愈多，老一代的選民就像你剛剛說的，他們會離開。所以要怎麼樣在你們這一代的立法委員身上，替國民黨找到一個在台灣可以

被接受的，青天白日滿地紅可以跟台灣畫上等號的論述，同時也可以讓中國大陸聽了之後也不會翻桌子跳腳、要把你趕盡殺絕的這個論述。

但特殊國與國、九二共識、兩國論這幾個字都不能再用了。所以要怎麼樣能夠找到一個名詞，讓我們跟中國大陸可以在裡面各取所需，這個詞彙裡頭，大陸可以在情緒上有被安撫到的地方，然後在台灣這邊也不會喪失掉主權的可能性，這個點兩黨必須要去把它思考出來。像現在江啟臣就說九二共識提出來的時候有它特殊的歷史背景，可是現在台灣有幾百萬人跟九二共識是沒有任何的情感連接。像洪委員是 1983 年次，九二共識提出來的時候才 9 歲，怎麼會懂什麼是九二共識？所以說要讓它變成是一個工具性論述，你會因為這樣的論述而讓兩岸有一個對話的平台，讓大家彼此願意在這個平台上對話，但這個平台又不會傷害到中國大陸的情感以及實質傷害到台灣的利益。

我知道講很容易，做起來很難，但是沒辦法，你坐到了這個位置你就必須要承擔。所以我真的是特別希望國民黨的年輕世代要特別的在這個議題上來講，我覺得國民黨的年輕世代在下面應該是要形成一個力量，形成一個壓力，倒過來去逼著國民黨的高層必須要認真的去回應這個問題。如果兩岸問題失去了國民黨做為一個砝碼，能夠稍微堅持住的話，那兩岸擦槍走火的過程中可能就真的會造成一些無法挽回的衝突。接著我們請子立老師。

林子立：

我先呼應一下沈老師的說法，其實我非常認同洪委員跟沈老師說的，是不是要替民進黨建立一個橋樑在兩岸處理的這方面，因為畢竟我們常跑兩岸的都知道，其實對於共產黨來講它只接受藍的這一塊，它對於綠的這一塊是打從心裡的厭惡，不管是獨台也好；或者是台獨也好。

所以我們可以看到 2000 年開始，民進黨執政後，這些國民黨的大老絡繹不絕的去大陸，而大陸也都給予極高規格的接待。那麼這個對於我們研究中國的外交政策，他們其實不只在台灣這麼做，它在美國、在澳洲、在世界各地都有親華反華勢力的時候，它就會軟的更軟、硬的更硬。誰願意跟共產黨合作，他就給誰優待和紅利。那我們也看到了在連戰跟宋楚瑜他們打下的政治信任之後呢？一方

面為馬英九的執政鋪好了路，這同時也替台灣這一些所謂綠的，所謂反對統一的人，打下了良好的反對基礎。所以台灣長期以來就一個國家意識有很嚴重分裂的地方。

我覺得洪委員剛剛講了一句很重要的話，就是中華民國國旗，下面有台灣兩個字。其實跟蔡英文講的「中華民國台灣」不謀而合。很顯然的，兩黨在兩岸關係上最大的差異在於台灣主體性追求的過程中，要不要接受統一這個目的。國民黨願意接受統一這個前提；而民進黨不能接受這個做為前提，這也是對於大陸看待藍跟綠一個很重要的分歧。所以今天因為理事長給我這個機會，那我也很用心的思考，我今天就僅針對兩岸關係跟台美關係發表一些和大家討論的想法。

我想到了冠狀病毒的崛起，慢慢把兩岸關係走向一個瓦解的過程，因為我們看 SARS 它也是冠狀病毒，然後這一次的武漢病毒，它也是新型的冠狀病毒。那麼過去已經知道 6 種了，而 SARS 是最嚴重的一種，其他的 5 種是比較不會致命的，那這個第 7 種，也就是新型冠狀病毒，它的可怕性堪比 SARS。

2003 年 7 月最後一個確診的案例出院了之後，兩岸關係就開始產生了很大的分歧。也就是對台灣人來講，從中國在處理這種傳染病的時候，封閉、不透明、獨斷，心裡面其實是非常的反感。從那時候開始，如果我們根據「政大選研中心」的台灣人認同趨勢裡看，也正好就是從這個 SARS 之後，更明顯對於台灣的認同是慢慢地往上的。那麼這裡面的變化是什麼？你是台灣人或者是你是台灣人又是中國人的這個變化，純粹只認為自己是中國人的，在台灣一直都是低於 5% 之下的，所以我們可以看到在馬英九執政的時候，特別是高峰期，在兩岸交流達到最高峰的時候，台灣人主體意識反而更高了。到了蔡英文由於兩岸的緊張，反而讓這些堅持追求台灣主體性的人稍微的一個下滑。

所以本來在 2018 年基層選舉出現的這個選舉結果，相信在座的各位都認為民進黨 2020 輸定了。唯一的變化，除了韓國瑜之外，我覺得最重要的就是香港反送中。再思考現在出現新型冠狀病毒，台灣政府、台灣的公務員有在 SARS 裡面學到一個寶貴的一課。所以大家可以感受到台灣在防疫情的意識非常的高漲；那麼大陸很顯然地沒有從 SARS 裡面學到教訓，為什麼？因為當 SARS 結束之後中國的經濟迅速恢復，中國整體的國力到了胡錦濤任期結束之後達到了一個

高峰，然後到習近平接任才從雙位數往個位數發展逐漸的往下掉。

所以我們也看到了跟著中國的國力達到了一個巔峰，從習近平開始的一帶一路讓大家認為是兩強的時候，他慢慢地因為過度迅速的繁榮導致公共衛生出了問題。所以 SARS 是中國繁榮的一部份，而其實從人類歷史上中國不是第一個遭受病毒攻擊的大型經濟迅速發展國家。我們稍微看一下歷史，中世紀的黑死病、西班牙的流行病、各個時期的鼠疫……這個都是因為經濟發展的迅速帶來的公共衛生問題，這一次的冠狀病毒也是如此。他們一定想疫情終究會結束，那麼對於中國來說，現在是 1,700 多人，他們就算死 20 萬人會有任何感覺嗎？不太會有感覺，反而他們認為這是一個最好的機會讓他們整體社會跟經濟的體質更強。

把這些體質不好的中小型企業在這一波疫情排出去，之後他們有很強的自信認為他們會回來。可是在此同時兩岸關係已經萎縮。兩岸現在直航的航線還在，但是一個禮拜只飛一次。當然大部分的公司都撐得住，因為疫情終究會結束。可是我要講的是，現在民進黨所有對於中國不友善的政策跟動作，他以後一定會報復的，他一定是算好在心裡面。

我們需要國民黨在這個防疫的兩岸政策裡面做好一個準備，這是必須務實去看待的。那麼我們也可以看到，雖然在疫情過後，中國整個國際的情勢就會下滑了。世界各國會不會再像天安門事件後、在 SARS 過後，重新對共產黨有信心？我覺得這個是大家都看到的，可是如果中國可以迅速地走出疫情的陰霾，大家都是向前（錢）看的，這個前（錢）包含「FORWARD」跟「MONEY」。

但是我覺得我們可以看到台灣利用這樣的機會，民進黨政府積極的要重返 WHO，困難還是很大的。因為 WHO 經過改革之後，他們的秘書長是各國一票一票投出來的，而中國還是第二大的貢獻國，美國才是第一大的貢獻國。可是在對於投票的影響，對於秘書長這個重要的職位的影響力，中國依然還是大於美國。我不知道為什麼，我唯一猜的出來是美國按照制度辦事；中國北京利用大量的特殊關係，用賄賂的方法來扶植親中的勢力，來取得不僅是在 WHO，還有包含聯合國及聯合國下面機構的重要位置。所以整體上來看，台灣在跟兩岸關係沒有解套之前，我們要透過歐美國家，包括澳洲及紐西蘭等國家的支持來重返國際社會，還是困難重重。所以這個是兩岸部分我覺得是非常的不樂觀，尤其是台灣人

已經完全不信任共產黨這個政權的時候，那麼這個對於四年後的選舉是一個很大的考驗。

所以我會覺得兩岸關係非常的嚴峻，反中不是一條合理的道路。所以我們就再思考一下台美關係。台美關係就像剛剛何委員說的，已經好到一個從斷交以來我們沒有看過這麼好的關係，我們從軍事上來看、從法案上來看都覺得沒有問題。可是我們要從實質來看，我們看到的是，美國的國會議員也有很多呼籲國務院或是貿易代表署要開始趕快進行美台之間的貿易談判。我們講到貿易談判最大的關鍵就是在，台灣人要不要接受瘦肉精的標準，可是若我們仔細看下去的話，瘦肉精其實不是一個議題。

第一個、台灣要不要改是一回事，美國的最大豬肉製造廠商，它是可以生產出毫無瘦肉精的牛跟豬提供給台灣。第二個、這家美國最大的豬肉製造公司已經賣給中國了，所以我們的貿易障礙跟美國的利益，其實跟我們想像的是美國在全球化的商業之下、各國之間的貿易利益以及後面的利益千絲萬縷，已經不只是主權的問題了。那可見的我們都認為台灣跟美國之間的貿易障礙很大，而根據貿易代表署研究，台美貿易的談判由於川普的政策，要新談判的國家很多，墨西哥談完了、加拿大談完了，還有英國、歐盟，台灣其實被排在很後面。可是台灣需要在台美貿易的談判過程中這個優先順序被排到前面一點。這才能夠讓我們台美甚至在未來建交的可能之外，讓在一波政治軍事的危機之下我們能在整個反全球化或是去中國化的過程中能夠被更實質的進行產業上的合作與貿易上的合作。

沈有忠：

謝謝子立老師。子立老師剛剛提到的是兩岸關係而且很接時事的議題，馬上就接到冠狀病毒的情況。其實台灣選後，在中國大陸開的第一次對台大型正式的「對台工作會議」是在1月19日。1月19日疫情已經發生了，只是武漢還沒有封城，武漢是在1月23號封城。中國大陸這次的對台工作會議，裡面還是有些老生常談的東西，例如包含了「四個意識、四個堅定、還有兩個維持」。我本來在想，這四個意識、四個堅定、兩個維持有沒有專門對台灣量身訂做？沒有。這一次的對台工作會議也搬出了這一些東西。

所以我要講的是，其實在武漢肺炎爆發，連中國大陸都知道快要進入到失控的狀態的時候，他的對台工作會議最後下出來的結論，還是一樣是老調常談。我們很難去想到說會不會因為冠狀病毒的發生，然後在兩岸關係上來講會有一個怎麼樣具體的改變。他有可能像剛剛子立老師所分享的會變得更壞，不見得會朝向好的一方去做一個轉變。

我們接著來聽聽看澳洲朋友跟美國朋友的觀點，對於台灣在國際上生存的空間可能也被用比過去四年更嚴峻的手段來去做一個打擊。所以我想這一點我們都需要有心理準備，可能都要先想好一個因應之道。那 AIT 的朋友是不是也願意跟我們分享一下，到底說台美關係，或者說能夠更實質的來幫助台灣在國際場域上面來做一個參與跟融入。

美國在臺協會：

我認為台灣應透過其他非正式或既有的管道，像是 GCTF，讓台灣能夠有更多機會得以參與到國際的空間，比較像是轉換的方式。此外，我們還有一些理想上的前置計畫，當我們邀請台灣政府作為政治議題的聽眾，不僅是要學習美國在解決問題上的方式。相同的，在未來也期望能夠藉由網路的方式來觀察其他國家如何討論問題。

在實質交流這一部分，我們是執行國務院或是白宮的指令，因此對台關係能夠有什麼推進，要看白宮的主人，或是國務院的決議。現階段來說，與台灣一起在衛生議題、疫情議題上合作，是我們努力推動的項目。如果網路的參與是一種可以被接受的突破模式，或許在其他國際組織或框架下，也可以朝這個方向來努力。

沈有忠：

澳洲的朋友有沒有什麼想法想表達或是問題想提出？

澳洲辦事處：

今天非常高興你邀請我來參加然後聽聽大家的意見。首先要恭喜台灣此次的

選舉，以及在座二位新科立委。

我有兩個問題想要提問，第一個是有關習近平，在這次武漢爆發疫情時，是否有看到中國對台灣採取任何的作為？又或者有任何的跡象表明了大選後中國對於台灣的處理方式？第二個是有關假新聞的討論有許多，我猜其中有許多故事，但我猜這是否是選舉中的一項工作。您是否知道有任何證據或者是實際例子，可以去證實他們正在嘗試，又或者是在面臨中國的假新聞後，學到了甚麼？

沈有忠：

其實我想另外問一下在澳洲有關於管制假新聞的法律嗎？專門的法律。

澳洲辦事處：

沒有，沒有一個專門的法律來防制假新聞。

沈有忠：

因為現在有專門這樣子法律的國家並不多，包含像德國在 2017 年曾經嘗試要制定，但德國像這樣子一個法律公布的時候，還進入到了憲法的辯論的階段。所以關於如何去防治假新聞在去傷害民主這一個議題上來說確實是很棘手但是又很急迫的工作。那何委員或許可以講講看就是有沒有可能在立法院在你們這一屆的四年裡頭會對於假新聞有更加防禦或者是專門的法律來做規畫呢？

何志偉：

我想以反滲透法為例來說明一下。我也想知道反滲透法會如何影響當下的輿情，以及後續會有什麼影響。很多時候，我必須為我的政黨辯護反滲透法，它在一些討論上被視為影響言論自由，不知道它在澳洲是如何被理解的。當我們談到假訊息時，它確實能夠幫我們做一些境外不實言論干預的遏止，但在台灣有兩點需要考量，第一點是人民的權利；第二點是關乎於經濟。我不確定澳洲發生了甚麼狀況，但我知道在台灣它更像一個象徵性，因為人權、言論自由的價值，是所有政策都不應該干預的。

澳洲辦事處：

在澳洲有更多的討論是集中於擔心實質民主會受到干擾。儘管不一定來自中國。因為我看到有越來越多英文的相關討論。我想如果能夠讓一個組織理解整個社群或社會在想甚麼，理解正在與誰打交道，也得以更加的小心風險。再者，我們還有另外一個部分就是增加懲罰的力道。倘若需要更多的訊息，可以採用寄發訊息的方式，但當然必須要先註冊。

沈有忠：

洪委員覺得有沒有可能在未來的四年裡頭在國會裡頭進行專門的法律或者是說讓它更加的完備？還是會有什麼樣的因應之道來防止假新聞對於民主的傷害？

洪孟楷：

其實我覺得假新聞，就我現在覺得真正所謂的假新聞其實沒有，因為我們一直變動很快。現在的政府不可諱言，我覺得國民黨自己要警惕跟加油，就是說民進黨政府掌握國家機器確實有發揮他一定的能量，所以會造成所謂的寒蟬效應。就是說發布第一個假新聞馬上有檢調單位去做進一步的了解的時候，其實也會嚇阻也會讓其他一般的民眾不敢再任意發。

我相信現在台灣社會來講不管藍、不管綠，在轉發一些離譜的訊息以前，會再考慮一下。我覺得現在大家都已經做到，因為開始一而再，再而三看到你轉發什麼事情，檢調可能會來，可能會有搜索，會有這一些相關的法律責任你是要負責的，這不是完全沒有法律責任的。網路霸凌也好，或者是說網路上這是要負責的。

所以我倒不認為是說有必要再有一個專門法令，因為他就是言論的一部分，那本來就已經有規範說你惡意的抹黑、造謠、汙衊，這本來就是法律所不允許的。不管你是現實生活中或者說是用網路，我相信都沒有。那現在要防止的就是說所謂比較大規模的，譬如說他是利用國家機器，假設我們現在也很害怕中國大陸這邊，試圖想要操作台灣選舉的這種比較大規模的。這個是我們要防止的，但是拉

高層級我覺得這又已經不是制定一個假新聞，而是變成一個國安層級的問題。

所以說這兩者不同，我也分享一下就是說去年選舉，我發覺是所謂的同溫層效應，就藍營跟綠營我覺得最大的差別。為什麼到最後去年的話語權是在綠營的手上，其實因為那時候我自己在擔任國民黨文傳會的工作，老實說他真的是一個一個的循環。就是我一直是在跟我們自己的支持者在講說我們應該要做三件事情。去年民進黨他們運作的非常好的，就是網路上的網軍配合新聞以及政論節目或者是意見領袖的發聲。就是你有一個消息出來之後，不管是網軍這邊或者是網路支持者，因為藍綠都有，所以這也不避諱去談。

網路支持者或者是網軍會去把好的消息講得更好，或者說是對方壞的消息去放大，但壞的消息不一定是假新聞，只是去放大對方壞的消息。然後新聞媒體看到，不管是跟隨網路新聞或者去報導，新聞就會變成是新聞接觸到一般的民眾，之後再由晚上的政論節目或者是一些意見領袖在網路上利用自己的臉書的粉絲專頁或者是說他的一些平台再去做發表，然後網路上就可以再做討論，運行的就會非常順暢。藍營這邊有沒有？其實藍營這邊也有，譬如我們就不諱言說像是中天電視台，可能相對來講他就是比較挺韓國瑜，所以對藍營來講有新聞媒體，也有一些網路領袖或者像是政論節目在講，但是我們缺乏了網路這一塊的發動機。

所以我們變成說是新聞有做，然後政論節目，但是討論完之後它的能量是愈來愈遞減；可是當綠營這邊有一個網路的時候就變成是一個很正向的循環，他就會愈滾愈大。所以當譬如韓國瑜的一件事情，譬如韓國瑜上班遲到，網路跟你講韓國瑜又遲到了，新聞就做一條韓國瑜又遲到了，網路就開始討論，然後再有一個意見領袖跟你講，沒錯，過去你看陳菊 12 年來都沒有遲到過，馬上網路就會說你看 12 年沒遲到但韓國瑜第一個禮拜遲到五天，接著新聞又做。

那當藍營這邊要再釐清的時候其實這個議題已經被炒到一個熱度，然後繼續延燒下去。我只是簡單分享我想說現在政治也好，或者說假新聞我會認為是政府部門的一切努力，該是讓民眾有一定程度的判斷力跟不會去轉傳假新聞，除非惡意，那就是犯法的行為。那如果是那種大規模的攻擊性的話我會認為是國安層級的問題，應該由國安層級這邊來去做一個針對性。

沈有忠：

那像反滲透法呢？國民黨如何評估反滲透法及其影響？

洪孟楷：

我們去年講反滲透法，它的重點在於我們現在已經是由國安入法，基本上也都是可以絕大部分的防治。那反滲透法最大的問題點還是在於他給行政部門一個權力去認定什麼是所謂的滲透、什麼是所謂的接觸、什麼是所謂的危害國家安全。但是這件事情真的可以讓行政部門做嗎？這些事情真的可以讓行政部門來認定嗎？會不會無形當中擴大了行政權的行政權力？

因為不管是美國的三權或者是台灣的五權，其實民主的可貴，大家都知道是來自什麼。關於反滲透法，民進黨在12月31號前距離新的國會、新的民意不到10天就急著通過最後一個法令是反滲透法。我們那個時候一直呼籲，如果說你真的要通過的話，是不是要等新的國會因為只剩10天就要新的國會了。即使現在通過，我相信不會有太多的聲音，但那個時候通過就被認為是說舊的民意。另外一個就是說雖然反滲透法還沒有第一個祭旗的對象，可是當那一個對象出現了之後，我相信還是會有很大的波瀾是因為這一件事情由行政部門來認定到底是不是恰當？那還會有他會不會變成是執政黨對付任何跟他不同意見的人的武器？我覺得這個是大家要考慮的。

何志偉：

其實當初我也有出來講話，因為反滲透法它是一個母法，它後續還會續走一些細則。這個部分，當時候外界似乎會認為說民進黨有選舉需求，所以才推這個反滲透法，但是我覺得民進黨有一個非常好的擋箭牌，就是我們曾經經歷過白色恐怖跟228事件，所以這個部分我覺得是對綠營來講是一個好的，倒不用太去擔心他。但是當時候在反滲透法後面真的是有蠻多學者跟我們綠營的支持者一直看到說很多網路的問題也好、媒體等等的，其實當時候反滲透法通過的脈絡是長這樣子的。公聽會其實過去也有開過。

美國在臺協會：

又或者是說，其實那時候會擔心說民進黨在立委選舉能過半。有這一個隱憂，所以想那就趕快趁現在還有優勢的時候趕快通過。

何志偉：

在反滲透法通過之前，其實那時候就是剛好要把時光往前推大概半年一年，我是剛補選完進去處理反滲透法，在這個往前推的時間點，其實民進黨的士氣很低，但是我們認為這是我們要為台灣負責，我們要為中華民國負責。所以才趕快把母法通過。這個東西其實一直有在討論，這個我們私下講就是先把台灣保護好。

洪孟楷：

去年這個時候我們就討論過，如果說這個東西真的這麼重要，那為什麼第一個部分第七會期跟第八會期也就是 2019 年，這個東西並沒有列為行政院優先法案。所以這一點也是大家為什麼會覺得那時候是爭議很大的，就是其實你要就 2020 年的第一會期你再通過，大家會覺得這是新民意的展現，你這時候推動更有正當性跟合理性，說不定還會再創一波高峰。但是那個時候在 12 月 31 號搶著推動真的會讓大家覺得，即使這一部法令立意良善，當然我們不知道它最後會變成怎樣，可是真的會讓大家覺得會有瑕疵。而且之後執政黨，國民黨之後也可能會執政，但當國民黨之後執政用這部法令來去來真的去執行的時候，我相信那時候的在野黨可能也會對於國民黨有一些抨擊。

何志偉：

其實我們也有幾個重點在裡面，就是他的事實認定制，那事實認定就是你一定要有對價關係，並且完全特定任務，而且是來自敵國的狀況。那的確這一部法律他是母法，當然是象徵意義大過於實質意義。如果真的要滲透而且是高明的滲透就不會在這個邏輯裡面，但總是要有一個東西可以去依循。所以他的認定上

面，孟楷的擔心我完全認同，但是就我們目前總條文這樣在看的話，不用擔心會侵犯到人權這個是 ok 的。我們再把那個條文再看一次，前面就是依照憲法，他第一項第一條就是以憲法為依歸了，所以任何只要違憲，違反到人權的就不會在裡面。

沈有忠：

第十屆的國會，國民黨會爭取再檢討這個法案嗎？或者說是在執行細則上面去做更明確的認定？

洪孟楷：

我記得反滲透法那時候是民進黨的委員版本，好像我沒有記錯的話是那時候民進黨提出的黨團版，其中一個委員提出來然後黨團再提，行政院沒有。所以我們那時候國民黨攻擊的焦點是在於，你那麼嚴重的事情你政院沒有提出政院的版本，你用民進黨委員的版本然後就要通過。但執行的部分還是需要行政部門去執行，行政部門你一定要考量是說到底這樣子會不會有窒礙難行之處。

蔡榮祥：

我們台灣過去有外患罪，但其實很少。但另外那端刑事訴訟的方面，他有滲透某一個人，那他們之間的關係對家關係你要證明，相當難。所以有法界人士就是說這些法律，其實我們原本都有。這個反滲透法只是把它集結在一起，所以在實際運作上對法界人士來講還是一樣。但是如果言論自由層次像剛剛洪委員說的，如果你是間接故意去傳別人的訊息，那也是。所以這個也是一個嚇阻。我覺得澳洲的做法來講，他們就是用登記用透明、德國是就處罰那個網站，但是台灣有時人民會去亂傳一些東西，社會秩序維護法應該把罰金提高一點，例如傳一次 30 萬，我的意思是說不要動到刑法，動到刑法就會有言論自由的問題。就給他處罰高一點，就跟酒駕一樣就高一點。

美國在臺協會：

我知道立法院 2 月 21 號要開議，今天的主題是有關於兩岸關係方面的法案，所以我們知道民進黨在前幾次都有把兩岸關係相關條例列為優先法案，那當然現在兩岸關係陷入一個僵局可能沒有什麼條約要談，或者更遑論是監督。但是我有聽說過一個說法就是如果說立法院通過這一個法律的話其實某種程度是在跟對岸釋出善意。代表台灣還是非常願意就兩岸之間一些條約或者是一些施行細則有合作，代表說台灣還是很重視這一塊。

我不知道兩位委員就是針對兩岸協議監督條例，不曉得黨團或者是個別委員還是民間團體會拜託你們提案嗎？其實當然就是屆期不連續原則的關係，所以所有的法案必須從頭再來一次，但就是不曉得黨團內部對於這個法案有沒有一些想法？在兩岸協議監督條例的部分。

洪孟楷：

目前國民黨這邊，下個會期的優先法案沒有列這一條，我們還是開宗明義強調我們 2020 真的要聰慧，要當一個稱職專業的在野黨，我們也不要打腫臉充胖子，我們就是 38 席。認清自己的狀況，所以兩岸議題我們在這一屆的立法院相信我們會比較少碰，我們也認為現在的 817 萬的新的民意要執政黨好好地負起責任，那就需要執政黨做好帶領台灣這四年的一個義務跟責任。

我們還是會聚焦在民生、內政的部分，還有就是扮演好一個強而有力監督的力量。我再呼應一下其實剛剛蔡老師的講法，我也認同黃國昌委員在過去四年，不管你喜歡他或不喜歡他，黃國昌他是一個很鮮明的委員的形象，撇開他個人的喜惡、撇開他的行事作風，他確實在過去四年裡面讓行政部門是害怕的。就是說他的問政跟犀利程度，讓行政部門不能等閒視之。我們也知道 113 個立法委員，行政部門現在開始來拜會我們。我自己清楚認知大家都是內行人，有沒有料也許大家兩三句話就知道，我們自己就要做一個讓人家看得起的在野黨，所以我們自己的功課一定要做得更足。讓大家知道說我是有備而來你不能糊弄我。所以在這個角度上來講我覺得國民黨至少我們這幾次黨團的開會，我們內部的不管是老委

員、新委員，大家呈現持出來的士氣是高昂的，我們大家對自己會有所期待，會希望做好在內政、民生上面一個監督者。

何志偉：

目前也不是我們列在優先的法案，那現在其實以防疫為主。我覺得民進黨有一個重要的立場一定要表達，就是我們看到中國過去在 SARS 期間占全球 GDP 約 3% 到 4%，而現在已經逼近全球 GDP 的 15%，我們其實也很害怕中國的經濟突然全部崩盤，因為這一次我們在看武漢肺炎的狀態其實感覺跟實質面真的有落差。武漢肺炎其實也在測試中國的社會監督體系，中國自稱是經濟型的社會，但是是否堪得起測驗？那再來就是中國的內政問題跟習近平領導核心是否穩固？我們也正在觀察。但是民進黨內部有分幾派，其中一派當然也很害怕中國怎麼侵吞掉，這是政治問題，黨內部的鬥爭問題等等的是否已經超越習近平可以控制的狀態？目前看起來好像是有壓制住，但如果真的中國爆掉的話，台灣會不會被拿來祭旗這個是我們也很擔心的一塊，這是第一點。

第二點就是兩岸監督的這個條例其實放在優先的原因是，我們現在到底要怎麼談？然後用什麼方式談？這個彼此之間還要在生成一些默契出來。但是我們端看非政治人物跟政治工作者在看兩岸關係其實彼此之間還是有一些不成文的默契存在。你看每次中國共產黨每次出來講話都是那一套也沒有變過。但是現在看的是彼此之間有沒有辦法互相來到一個以經濟及人權的和平對等的樣子來對話，這個我覺得是雙方的事情。我覺得兩岸議題目前不可能擱置，但是我們會相對積極的處理。

沈有忠：

因為時間的關係，我們的討論可能要暫時打住了。再次謝謝兩位委員，AIT 以及澳洲辦事處，和兩位老師的參與。今天的討論我個人收穫很多，相信大家也都在討論過程中有些收穫。協會日後的活動，也請各位繼續支持。謝謝。

2020 年 3 月座談會：新型冠狀病毒的衝擊與影響^{*}

時 間：2020 年 03 月 20 日；15:00-17:00

地 點：東海大學社會科學院 524 會議室

主持人：張峻豪，東海大學政治學系副教授、東海大學都研中心主任

與談人：楊三億，中興大學國政所所長

譚偉恩，中興大學國政所副教授

張春炎，暨南大學東南亞學系副教授

林子立，東海大學政治學系助理教授

吳俊德，東海大學政治學系助理教授

沈有忠，東海大學政治學系教授、亞洲政經與和平交流協會理事長

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2020.04 第三期，頁 129-151。

討論題綱

- 一、新冠病毒後，對帶路倡議與歐中關係的影響。
- 二、WHO 對新冠病毒擴散管理的檢討。
- 三、新冠病毒的假訊息與訊息管理。
- 四、新冠病毒對中國大陸經濟發展影響。

說明

隨著新型冠狀病毒（俗稱的武漢肺炎）在全球持續擴散，已經有許多國家進入社區感染，確診案例與死亡個案不斷升高，防疫工作可說宣告失敗，例如韓國、伊朗、義大利。確診的國家也遍及各洲，面對這一波新型冠狀病毒的衝擊，全球幾乎已經沒有「淨土」可言。在此衝擊下，有許多議題也跟著「中國崛起」的概念發酵，一併成為觀察的焦點，包括中國的「帶路倡議」、歐洲與中國關係、WHO 的組織與影響、甚至包括訊息管理、假訊息氾濫…等。此次協會針對新型冠狀病毒的擴散，造成的後續影響為主軸，邀請學者對前述議題進行座談。

張峻豪：

今天座談會的與談貴賓及主題如下：中興大學國政所所長楊三億的題目為「新型冠狀病毒的衝擊與影響」；中興大學國政所副教授譚偉恩的題目為「弱勢的全球公衛治理：論 WHO 因應 COVID-19 之失能」；暨南大學東南亞學系副教授張春炎的題目為「新型冠狀病毒危機下的假訊息流行與民主危機」；東海大學政治學系林子立助理教授的題目為「新型冠狀病毒的衝擊與影響：以國際政治、經濟與兩岸關係為例」；最後，東海大學政治學系助理教授吳俊德的題目為「新冠肺炎蔓延對中美台關係的影響：資訊戰、軍事、輿論戰等三個面向的討論」。

楊三億：

首先針對衛生防疫的簡報，紅色代表進入緊急狀態，的確我認為現在疫情對大家產生很大的影響。而病毒在歐洲是怎麼產生的？1月24日第一次病毒在歐洲現身，現身的地方在法國，各位都知道當時確認病毒要很長的時間，大概至少要半天以上，不像現在15分鐘就能檢測出。法國在凌晨宣布他們第一例確診，法國照理來說是疫情最嚴重的地方，結果後來超出大家想像，並非如此。

1月31日起，英國、俄羅斯、義大利都出現了感染，自此到2月27日這段時間中，歐洲在病毒防疫上幾乎沒什麼重要新聞，因那時全球的防疫的眼光都集中在武漢還有公主系列號，對歐洲的注意較少。所以義大利一出現疫情，很短的時間便開始向外擴張，且有九成的一千多病例，找不到感染源，全球開始顯得非常緊張。到了3月7日一天新增了一千兩百例。到了3月9日，死亡數急遽增高，是次於武漢的第二高，當天義大利總理 Conte 宣布全國封城。

3月12日中國的一台貨機在義大利降落，帶了許多口罩至義大利，因為中國與義大利簽約要提供給義大利800萬個心肺呼吸機，而心肺呼吸機主要用途在於病人需要負壓隔離。肺炎感染之後，人體會自然使用免疫的細胞去攻擊，在這攻擊當中就會產生液體，而抵抗的傷口在受傷之後會流湯，也會造成液體化，泡在液體裡面，會導致沒辦法呼吸，所以現在最重要的資源就是心肺呼吸機。

台灣不是在做口罩國家隊嗎？我建議台灣最好可以做心肺呼吸機的國家隊，

因為如果台灣爆發大規模情況的話，這是最重要的，口罩作為第一線，健康的時候戴，但如果被感染時，鎮制就變成是最重要的。

3月15日開始，事情變得越來越嚴重，米蘭的死亡人數幾乎是義大利死亡人數的67%，各位知道為什麼是米蘭嗎？因為是米蘭是設計之都，包包相關產品並不是工業產品，不是由生產線做，而是由手工做的，這些手工都是由中國人製作，並且是由溫州人來製作，各位都知道溫州是最早改革開放的，最早經商吸引外資的地方就是溫州，因為窮山惡水本來就不容易謀生，所以這些人通通都跑到了國外，所以在米蘭估計有三十萬的中國人，疫情便從那個地方散發出來。

美國的約翰霍普金斯大學，做了全世界的肺炎感染圖，並且每天都在更新疫情，更細緻到各個國家的感染情況，川普也親自發文感謝這所學校。但相對地，回到今天的主題：歐盟，歐盟這個組織遇到緊急危機時，軟弱的像一隻貓、像一隻沒有牙齒的老虎。在冠狀病毒發生後，我開始看歐盟怎麼應對這件事情，光資訊蒐集這件事情，他就做的就不如一間大學所做的事情。

我在3月18日時觀察了歐盟的疫情資料更新，竟然只更新到3月11日，一開始還以為是我理解錯誤，結果歐盟其他的資料竟是放在別的網頁，需要自己去搜尋，歐盟並沒有從官方頁面告訴我們現在最新的情況。所以各國在面對疫情擴散時，處理方式是會員國自行先關閉邊界，但是因為情勢太嚴峻了，到了3月16日歐盟現在執委會的主席提議，應該要用一個玻璃罩的方式來把歐盟整個罩起來，隔日全體會員國就通過。

從這個過程中來觀察，執委會在歐盟面對危機來臨時他的角色是什麼？目前看來，在應對危機的時候，會員國還是主要的角色。而歐盟扮演什麼角色，歐盟現在推出了 fiscal framework flexibility，其代表的意思是歐債危機發生時，各個國家，特別是南歐的國家，財政預算需要送到布魯塞爾去審核，因為遇到財政赤字、公共預算，需要稍微鬆綁，而其中受最大影響的是中小型企業。

另外大家也知道歐洲人不太愛戴口罩，但近日也開始有國家宣布國民搭乘交通工具時，就要戴口罩。而捷克的布拉格也出現很大的變化，各位知道所有的航線，航運要保持在80%以上，不然這個航線就要拿回來。在這非常時期，邊界管制、資訊整合就變得非常重要。

回到中國和義大利之間的關係，義大利是整個風暴的中心，過去習近平在訪問歐洲的第一站不是德國、就是法國，但 2019 年習近平訪問歐洲的第一站是義大利。他訪問義大利的時候在中、義之間做了一件驚天的大事，也就是雙方簽署帶路倡議的 MOU，而這件事為什麼重要？因為義大利是 G7 的會員國，義大利是 G7 中第一個跟中國簽署帶路倡議的國家。從內部因素跟外部因素來觀察，內部因素最重要的是他是南歐國家的歐債危機國，義大利雖然情況比希臘好很多，但他的債務源還是很高，另外大家知道希臘南邊有一個 Piraeus 港在雅典旁邊，而中國將其買下，並且經營的有聲有色，據說還盈餘，做得非常不錯。這個情況就讓義大利產生很大的危機感，因為他很需要資金來源，各位也可以觀察他現在的總理，親中國的 Geraci，讓他來負責來吸引外資，所以各位可以看到在所有歐洲國家當中，對北京比較友好的那些國家，在疫情還沒來到之前，中東歐有個 16+1，現在變 17+1，而這就是北京政府在拓展中東歐關係中一個很重要的平台。第二個就是義大利，除了這些國家外，南歐國家跟中國的關係都不錯，所以希臘此一風中殘燭的國家，北京用了相對便宜的資金買下 Piraeus 港，此舉真的很厲害。

而我們也可以觀察到北京甚至表達願意分享疫情管制的經驗，不只義大利這個國家，中國對外的交往關係當中，已經表達要提供口罩、醫療人員、呼吸機的這種援助的概念要開始推廣到其他的國家，其中一個是西班牙，義大利是核心，而西班牙在旁也是一個疫情氾濫的國家。

再來看到伊朗，伊朗有個空拍指出，不知道死亡人數達到多少，需要挖坑道埋人。而塞爾維亞，在 Piraeus 港往上之後就是鐵路，所以從塞爾維亞的鐵路一直到匈牙利的鐵路這一段，本來就是要交給中國來蓋高速鐵路，他們的高速鐵路時速最高是到 160 公里，所以到底是不是高鐵這很難說。不過他們還是稱呼這個叫高速鐵路。塞爾維亞本來就跟中國關係很好，塞爾維亞不只跟中國關係好，他還打了歐盟一巴掌，他說，我們疫情正在危機的時候，我看不到歐盟對我們這些國家提供了什麼樣的援助。

最後做總結，北京要求撤出 The Washington Post 跟 The New York Times 在中國的記者，收回他們的記者證，為什麼會做這件事情？可以回憶到 2 月 18 日，

川普說新華社、人民日報在美國通通要視為外國使節團，而這個是在媒體上面的以牙還牙。我認為現在的中美關係從前年的貿易大戰一直到現在，中美關係在不斷惡化的過程當中，相對地各位可以看到台美之間，高度升溫。

從台灣關係法、台灣旅行法、NDAA 授權法到台北法案這些，現在台美急遽升溫，兩岸關係裡面是兩方交惡，但台美高度升溫。

歐洲這些國家特別是中東歐跟南歐，呈現出他們跟中國的關係趁著這次疫情的變化來拉近關係，現在找到了北京當作為他的背靠，我想從各個角度去看，這個時間是雙方之間關係升溫一個很重要的表現。至於未來會如何發展，我們需要繼續觀察。

張峻豪：

最近微信裡有許多文章，其中一個很重要的事情就是病毒的源頭來自哪裡，每天都有討論：第一是跟美國有關係的，第二是最近義大利的病毒和中國的病毒是不同的種類。我覺得所長一開始告訴我們的應該就是跟中國有關係，但義大利按照您剛剛的分析，他就不會像美國去抗議，因為他們的關係是比較好的，所以這當中其實存在著很多政治上面的原因。

譚偉恩：

我主要想要從幾個面向來看現在全球公衛治理的情況，剛好因為 COVID 是一個滿好的檢測機制，我主要是拿他跟之前的 Ebola 來做一個比較，看一下為什麼 WHO 在這一次的公衛治理當中，他的反應相對來講我會用弱勢來形容他，這其實是有跡象可循的。

一開始也是跟三億所長一樣先簡單做個調查，但我的資料時間跟所長有一點落差，所以人數的減少是比較不一樣的，如果以現在來看，全球是破二十萬的，而中國大概一個禮拜前就停留在八萬沒有變化；美國的話是破了一萬，大概是一萬兩千多；台灣本來是一百，從昨天開始變成一百零八，如果把這些相對來講疫情或說確診數字增加的比較快或是比較明顯的國家，同樣放在同一張地圖上看，應該會很明顯發現他是非常集中在同一個赤道範圍，所以我的觀察可能會比

較不一樣。當然這些國家一定都會跟中國有某種程度上密切的關係，就好像義大利的時裝產業有很多來自於中國溫州的工人，所以導致義大利相對來講在歐洲國家是增加比較快的。

可是另外一個講法應該是這些國家他們本來就是全世界排名前面，且非常重要的政治或經濟商略中心，所以他們的人流來往本來就比較頻繁，也因為中國在過去，特別是2018年，全球貿易戰之前，其實他本來就在世界各地有相當程度的政治或商業活動。以這樣的角度來講，台灣相對較多的邦交國就沒有這種問題，因為他們都集中在南太平洋的島上，也不是世界重要的政經國家。換句話說，大家可以重新思考一下，全球化的代價到底是什麼？在沒有爆發問題之前可能大家都非常想要搭上這台列車，想在全球化的過程當中分一杯羹，或者在全球化的過程中被別人看見什麼，可是等到全球化的另一個面向出來時，大家可以感覺到，一個原本代表高度整合的世界典範，現在各個國家竟然第一時間想到是決定關閉邊界，也都不使用討論的方式或者是不透過歐洲議會、歐洲理事會或歐洲執委會，來做一個統一性的決定，這是值得觀察的。

從這個角度來講，這一次的疫情並不見得會真正衝擊到全球化，因為各個國家現在看起來是非常自我中心本位在做防疫，可是這些防疫其實非常相似，一開始的時候或許只有武漢在封城，然後被大家說這樣沒有效或不符合人權，可是我們現在實際上看到的是各國都陸續跟進在封城，或是某種程度人流的管制。這其實是有點可悲的，人類經過了幾百年，過去也有非常多疫情，以前用封城，到現在還是依舊用封城的方式來當作一個最主要的防疫狀態，整體來講我們的公衛治理其實是沒有進步的。

另一方面，在這些事件當中有個比較偏向比較政治經濟學的角度，很多國家相對來講是民主國家同時也是採取資本市場機來運作經濟體系，可是當疫情發生之後，經濟整個下降了，所有國家在第一時間採取相對來講屬於政府干預型的政策，這其實是一個諷刺，也就是到底那種自由主義的市場機制經得起危難的考驗？

接著我從WHO的角度來報告，WHO還在決定COVID到底算不算是一個引起國際關注的緊急公衛事件，簡稱PHEIC。其實有個關鍵點在於國際衛生條例在

2005 年當中有相關的規定，主要立基於附件二裡面四個主要的審查標準，當然這些標準並不是非常全面，他其實有一些模糊空間，如果相較一般的政策來講是有跡可循的，第一個是病毒具體的嚴重程度到哪裡？第二個他是不是相較於過去各種公衛性的流行疾病來講，其實是屬於一個非尋常事件？再者透過嚴謹的科學分析判斷這個病毒在未來爆發的時候風險等級大概是怎麼？第四個我覺得滿關鍵，也是一般在討論時會忽略掉的，就是雖然他叫 WHO，可是我覺得當中至少有 20-30% 其實是 WTO 的成分，為什麼？因為他非常強調，判定一個引起全球緊急的公衛事件，所有的措施是不可以對貿易造成不必要的限制，所以假設他是一個有效的公衛防堵措施，可是在衡量的過程當中，他對貿易造成過多的限制，其實是有可能會被檢討，或是被其他的會員國挑戰的。其實也可能因為這件事情讓大家質疑他的信度及效度，特別是他的秘書長，為什麼當時他一直不肯在 1 月中的時候發布，其實當時很多的公衛的研究單位或者是學者專家，都說這一定要被視為一個會引起全球關注的緊急公衛事件，但其實上 WHO 是拖到 1 月的最後一天。主要是針對這個部分大家開始質疑 WHO 的功能，或者是他的中立性在某種程度上被中國感染了。

但我發現其實可能比實際的情況應該要再複雜些，主要基於兩個原因，第一個是 IHR2005，他不是一開始的設計就是如此，在 SARS 之前並沒有 IHR2005，當時是個舊的規範，被稱為國際衛生規範而不是國際衛生條例。換句話說，我們現在看到的這個規定已是升級版，可見 WHO 在還沒升級之前是更糟的，所以我們現在是用強度更強的流行傳染病來檢視 WHO，當然就會覺得他不夠好，可是如果我們是用時間尺度來看的話，他現在的機制可能已經比以前好，只是他現在碰到的是一個更強的工作狀態，所以即使修正了，但修正的不夠快不好多，他的表現也會被受到影響。

第二個是在 2013 年西非伊波拉疫情爆發的時候，其實 WHO 幾乎有做過一模一樣的事情，所謂的做過一模一樣的事情，就是 WHO 也面對到究竟要在什麼樣的時間？要多快就決定伊波拉其實有可能在西非地區快速傳染，甚至有可能透過國際貿易影響到其他州的一個傳染疾病。但當時也是拖了很久，我稍微查了一下當時為什麼要拖很久，因為如果說中國比較有經濟力量去干預 WHO 的官員，

當時爆發的地點其實並不是在中國，而是在一個經濟情況相對較弱的幾內亞，結果一查發現是因為他們當時用了一些政治說帖，或者到 WHO 去跟秘書長開了一些閉門會議請秘書長延後，因為太快發佈的話，會影響到幾內亞當地的一些外資或是他們的經濟活動。

我覺得這其實跟這次的疫情有些相似，也就是為什麼大部分受到感染的國家不太願意或是相對被動或是不誠實？為什麼資訊的揭露往往是不夠透明的？就好像為什麼有些人他明明已經感染了，應該在家居家隔离但還是會偷偷跑出去，或是他不肯誠實告訴大家他曾經去過哪裡，我覺得這有可能是來自於一個最基本的概念，一旦我誠實的說出來之後，那我受到的對待是不是我願意看到或是客觀上可承受的？也就是我為了大家好，告訴大家我的狀況，大家可以盡快防疫，是因為相對來講，我們沒有受到這麼大的影響，所以我們希望更快的能夠提前佈署。可是對那些已經在這個狀態的人，他擔心的不是這個，他擔心的是我會被你們貼標籤，然後被隔離起來，我會比現在更慘，所以我覺得類似於賽局的概念，與其我一個人死，不如拉著大家一起死，還有大家陪我，那我為什麼要成就一個天使的概念，告訴你們盡快防疫，然後你們全部把我隔離起來。所以我覺得有時候可能換個角度想，會比較容易了解國家不願意誠實揭露資訊的盲點在哪裡。

總的來說，我摘錄了幾點，從 WHO 在因應這件事來講，第一個是到底修 IHR 的實質意義是什麼？就算修改了也沒辦法幫我們有效的因應疫情，再來就是他的決策機制為什麼這麼容易受到挑戰？

第一個是從感染國的角度來看，他其實是拿自己的經濟利益、貿易利益去跟全世界相對多國的公共衛生利益去做交換，這當中是兩種不同的衝突，不是那麼單純的公衛事件，所以他可能更像是一個政治經濟學的依循；第二個是全球緊急公衛事件的判定，我覺得目前的決策機制不是很好，雖然 WHO 自己的憲章或是 HR2005 的規定當中，他不是自己一個人完全關在密室決定要不要發布，他其實是有委員會的，可是最後的決定權，就是在秘書長一個人身上，但如果這個事件的影響範圍這麼大，會涉及到全球幾十萬甚至幾百萬人的生死，或者是會影響到各國的經濟發展，或者是像美國的股市突然就變很誇張，我覺得這個決策應該要變成委員會制會比較好，不要特定掌握在一個人手上；第三個是因為 WHO 其實

現在沒有任何像 WTO 那樣的實質性爭端解決處理機制，所以他可能的替代方式是設立類似像治療愛滋病或者重大衛生疾病的公基金，為什麼要這麼做呢？因為可以發現如果今天 WHO 他發布了緊急公衛事件會有兩個盲點：第一個，國家有沒有義務一定要配合他發布的緊急命令要求去做防疫，也就是主觀上願不願意，如果國家主觀上不願意時，WHO 因為沒有制裁機制，沒辦法處罰他，那這個命令發布了有實質意義嗎？其實可能是沒有的；第二個是國家主觀上有意願遵守，但客觀上他就是個經濟落後或是公衛條件落後的國家，他其實也做不到，那其他的會員國有沒有義務要去支援他做到 WHO 要求的水準？好像也沒有。所以為什麼義大利會那麼容易接受來自於一個北京政府的資助，我覺得更關鍵的是，都沒有人願意幫助我，但有人幫助我，只要一得到幫助，我的疫情就算沒有改善，但我的人員損傷或是經濟的損失會變輕，那我當然馬上就接受。或許這是一個國際制度整體設計上的瑕疵，才導致今天的疫情會變成這樣失控。

最後一部分，剛剛三億所長講到一個重點，在這個事件當中我們可以發現，中國和美國呈現一個很有趣的現象。美國其實相對來講是公衛醫療條件比較好的，我們會覺得他的民主法治或資訊透明度比較高，可是他在這一次事件當中，我覺得他的反應跟歐盟很像，就是他不願意去幫別人也不願意帶動合作，但是中國反而很積極的去做這件事情，雖然之前大家都質疑他、罵他，但是某種程度上他很願意為了他的國家形象去做調整，所以在這一來一往間，未來美中關係的複雜程度會更高，特別是如果把公衛這個議題加進來，我覺得會變得更複雜；第二個就是最近 COVID 治理的部分，有另外一個新的資訊，就是聽說可以用類風溼關節炎的藥去破壞病毒，現在這個研究的狀態是因為他們發現 COVID 是 SARS 的第二代，所以在病毒上來講，不管基因體怎麼變異，其實他核心的病毒侵害機制是一樣的，而川普在昨天還是今天就宣布請 FDA 盡快去核可這個藥，能夠趕快去做進一步的確認，並把這個藥效拿出去嘗試。另外也發現一個很有趣的現象，因為在這個消息發布的前一天有傳聞川普想跟德國的一間公司，買一個類似於此種藥的處方，而現在美國駐德大使否認這件事情，但德國的衛生部長確認有這件事，所以事實到底是什麼？我不知道，但這可以反映一件事情，就是川普真的非常履行他的承諾“America first”，他的意識當中完全沒有全球公衛應該要合作

集體去對抗的想法，可是我覺得公衛的議題很不一樣，除非今天美國完全把美國人治好，之後他都不讓任何人、外面的人跟美國人接觸，然後他也不需要跟國際社會做貿易，不然他現在的做法，基本上對他自己來講並不是真正好的，同時對全球的公衛治理也不會真的變得比較好。

張峻豪：

我從一開始 WHO 的一些作為，看到了很令人瞠目結舌的情況，我覺得大概 WHO 作為中國的舞台，他在公衛治理上的一些失能，大概跟中國脫離不了關係，但是現在中國對於很多國家的援助，又是用一種中國治理的模式帶到公衛治理裡面，所以我覺得很有趣也很複雜。

我剛才注意到在發言稿裡面，你對於中國輸出很多他自己治理模式，那各國可能也在仿效中國在做所謂封城的作法，我看法跟你非常接近，就是中國用這種封城的作法，是不是真的有效能讓這個疫情得到緩解，這還很難講，而且中國現在的數字其實跟世界對比起來，像義大利現在死亡率是百分之八，中國是百分之四，但中國是不是確實是那百分之四，所以值得他國來效法？這裏面還有很多討論空間。

張春炎：

我會從傳播的角度來談這個問題。既有的很多報章媒體在討論台灣人、日本人、中國人、義大利人，他們跟政府之間的關係，在資訊揭露上面的差別究竟是怎麼回事，會涉及到例如最近的廣播媒體，一個應該是台中的電台，用閩南語講現在有人說要禁止出國，然後就很多人在討論，例如說人權團體，討論這個是不是有違憲？有不符合比例原則的問題？基本上沒有涉及到太多危難的時候，我們都會這樣思考，因為大原則、大方向是我們最大的公共利益，也就是維持民主制度、維持民主制度下的人權保障，所謂的民主有三個構面，其中一個就是涉及言論自由還有新聞自由的表達，就個體層面上，照理說我們要誠實的遵照疫情中心教我怎麼做，那如果我有咳嗽、我有出國、我有觸及其他有可能傳染的人士，我應該要誠實的表達，真相要從我身上顯露出來，這是應然面，那就目前為止我

們觀察到我們跟政府之間的關係，如果我誠實表達，對我是不是最大利益？對台灣是不是公共利益？

我不是很了解中國，但就我所知，我如果是中國人，我打死都不講，那中國政府知不知道他的人民會不信任他？他一定知道，不然他的防疫大將為什麼是宣傳部的相關官員？這就涉及到資訊的流通要有他的處境背景，不是每個國家都是相近的，假設每一個人的理性，包含知識程度對於他自己、對他身處的社會情境了解夠多的話，他自己就會權衡公共利益和私人利益之間有沒有絕大多數的關係。

寒假時我看了一部和流感相關的韓國電影，基本上就是在談譚老師所講的處境，到最後影片當然比較煽動，是擁有政府官員背景的人最後得了病，也要去搶有可能製造出大量疫苗的病源，後續我將順著三億所長跟譚老師的脈絡下轉到我的主題。

我們會觀察到現在中國大量在做洗白動作，在國際上，用一種不管是真的或是假的方式，我覺得他們根本不在乎，去跟各個國家進行宣傳戰，當然有一部份是美國霸權來對他的揭露或打壓。川普自己發明的“kung-flu”詞彙，好有創意，一打就打到我們了，我們也有很多功夫。可是需要思考的是，包括美國的媒體，都在指責川普你怎麼可以用這種東西來做這樣的說法，那台灣國內呢？當 WHO 在 1 月初還 2 月初的時候，就開始跟大家說不要用武漢病毒這個詞彙，原因是如果資訊做得好的話會救人，如果做得不好的話會害人，跳脫個人層次，理想上組織應該以最大公共利益為優先來進行，基於這樣的立場來觀察新冠病毒，在這個危機底下，假訊息的流通發展大概可以看到概況。

2020 年台灣知道狀況的時候都已經在 1 月了，當然在此之前有人說武漢病毒其實已經傳開，可是這個傳開基本上是以炸鍋的形式，「轟」的突然冒出來，這樣子迅速、大流行的過程裏頭，可以發現伴隨著一個很嚴重的現象，不只是病毒的傳承，而是錯誤訊息的傳承。這個錯誤訊息的傳承，大致上就是兩種類型，一種是錯誤的資訊，這個錯誤的資訊，是你傳錯、誤解、你不了解或是誤傳，misinformation 很快就出現，當然在此之前，是壓抑真實資訊、壓抑吹哨者的這個現象也同時被人發現，所以看到第一個吹哨者之一的年輕醫生過世後，鍾南山

在他過世之後，反而去讚揚他做為一個代表，我覺得他可能也是個演員，然後讓中國的網民是非常的不開心。因為對於中國宣傳的伎倆他們太熟了，中國又取消他們在微博網路上的發言，讓他們用各種更有創意的形式去表達他們對那個醫生的慰問，這個東西彰顯了中國大陸相對於世界，他在最開始時，最有能力掌握資訊了解他們現況是什麼樣的，但他選擇以錯誤的方去對待，這個東西和之後疫情沒辦法控制好是不是有關係？從傳播的角度來看說當然是有關係，如果你誠實的去面對一開始的一線星火，很快地去撲滅，很早之前就把武漢病毒封鎖起來，因為違反人權的方式對他們來說也不是一件困難的事，但你不做，剛剛從兩位老師的身上，我看到因為他還有其他的利益要兼顧，包括有人傳出來因為中美貿易戰之前，他還要再談正式簽約，所以還需要再壓抑一段時間，使談判籌碼變低，這屬於陰謀論的部分。

至於誤傳、誤報錯誤訊息所造成的影響，我們可看到3月1日法新社所轉述的研究人員說法：「有超過50個事實查核單位，在30個國家進行錯誤訊息的監測及更正。」至今為何有那麼多的事實查核單位，是因2016年假新聞的議題嚴重影響美國及歐洲的選情，也造成社會的動亂。當時錯誤的訊息包含：病毒的起源、涉及醫療專利的利益及武漢肺炎的治療與防範方式，像是喝60度的水，便能抵抗病毒等錯誤偏方的流傳，及中國飲食習慣（吃生食野味）所造成的傳染途徑。此類訊息快速流竄，也符合歐洲對於東方的想像或對中國人的偏見與歧視。

川普可能也是一位演員吧！作為一名民粹主義者，他演出了大家所相信的事物，無論這樣的偏見是好或壞，對川普而言，皆具有利益，他不惜代價的發表這些言論，其實皆是有符合其利益。此類扭曲訊息的大量出現也與中國對於此次疫情的最初防疫，及其過去在面對事件不公開不透明的紀錄有關。大家不相信時便會亂想，加上又缺乏社會科學精神的事實，與中國內部實際狀況的不公開，更促使大家相信這些偏見。假訊息的部分，我們可以看見這樣的偏見，以新聞資訊的形式傳播開來，甚至是傳播媒體的報導，使得「真新聞」播報「假新聞」的情況也很嚴重。像是BBC自1月底起，便開始做武漢肺炎相關資訊的系列發布與調查。可略分為五類，分別是：病毒的來源是蝙蝠、病毒是否為故意釋放出來、病毒是生化武器、加拿大疑似有華裔間諜，及有影片流漏出武漢的故事、中國的確診案

例當時便超過九萬人以上等。針對這些訊息，大眾會基於對中國的不信任，進而相信，此會造成公衛防衛非常不好的基礎點。雖然有人認為台灣就是因為不相信中國，防疫才做的很好，但我們仍然要基於事實做出各種社會行為的決定。而台灣事實查核中心成立至今，共有 68 篇的事實查核，就類別來說包含：偏方、治療、防疫作為、病毒特性、口罩與衛生紙、病毒是人工合成、個案、國際、中國、防疫失控、排華遊行等篇章，皆各有數則假新聞的傳遞。

當假新聞變成假資訊是現今國安單位非常憂心的。假新聞與錯誤資訊最大差異在於目的，國內針對假訊息 disinformation 的概念為「惡假害」—惡意、假的、會造成真正的危害，即便這個危害可能是預測性的，認為其「可能」有危害，例如：製造恐慌等，基於預警原則，我們必須加以防備。假訊息的猖獗在透過新的傳播科技—網路社群媒體的推波助瀾下，不實的資訊便會變成刻意攻擊的武器，像現在的台灣就接收到大量不明來源的攻擊，很多的攻擊來源被國安單位指稱為來自中國。目前的資料歸納，大家可能會認為中國是有節奏性的在運作，我們一開始所說的資訊與他的自身利益，他們如何去治理人民以及他對待台灣與對待全球有不同的步驟。基本上他一月份對外傳遞假資訊，對世界宣稱其能妥善防疫掌控，與疫情並非那麼嚴重來混淆視聽，讓國內人民與他國放心，讓中國國民仍可自主移動。從二月初開始，中國便開始傳遞，他國才隱匿疫情，並非中國隱匿。現在他一直在玩這個議題，繼續在做國際的議題設定。二月中時開始散佈溫馨故事，例如防疫人員很開心，或有人在醫院吃得很好等，也反過頭來說他國疫情比中國疫情更為嚴重。到三月份，好幾個外交官在自身 Twitter 上堅持說，就是美國軍人來中國參加活動，導致美國的疫情傳入中國。尤其是在武漢病毒爆發前，美國因流感死亡的人數非常高，中國官方更藉此說，那些死者身上可能就有病毒，再經由美中的軍人交流傳進中國，害了中國，是否其實是美國隱匿疫情？Poynter 也在 3 月 3 日刊登了台灣事實查核中心的報導，認為假訊息在狙擊台灣，故意害台灣。其因在於破壞台灣的民主，便為中國最大的勝利；若台灣政府施政不佳，便意指台灣必須仰賴中國政府，依照台灣的政治光譜來說，會有相當比例的人如義大利一般贊同這樣的情況。

假資訊、假訊息與錯誤訊息的最大差異除了資訊上的扭曲造假不實之外，他

在製成方面的惡意意圖，更需要我們特別關注。3月13日，就有人發現中國網軍透過繁體字的名稱來設置臉書帳號，四處於幾個粉絲頁留相近的留言，內容或許不近相同，但其目的皆為製造台灣社會恐慌，例如稱台灣防疫其實沒有那麼好等，來破壞台灣的公信力。

東南亞各國在面對假訊息的議題，約在2016年至2018年間均紛紛設立專法來處理該問題。如我們前面所提，「資訊戰」便是中國與俄羅斯等國，增進對世界控制的其中一種戰爭方式，透過資訊控制來影響民主機制運作及人民的了解。像新加坡作為一典型的威權國家，推出一專法《防止網路假訊息與網路操縱法 POFMA》，政府直接控制媒體內容。民主國家通常針對媒體內容管控，大部分是採取結構管制，內容是在真正發生事情才做事後檢討，他涉及刑法問題，具有嚴整緊密的程序。原則上仍是盡量維護最大的新聞自由與言論自由，此為民主最必須的DNA。

政府政體與資訊處理管制之間的關係，在威權國家，可以很容易用委婉的說法、做法，來合理化對於資訊的管控跟壓抑，但民主國家並非如此。東南亞中除了台灣，幾個原本具有民主形式的特定國家皆已接近威權。有人說，現今台灣的狀態接近緊急狀態，但總統一直未鬆口，針對是否發布緊急狀態，一直以「再看看」作為回應。此是微言大義，這個問題必須謹慎思考，上一次頒布緊急命令可回溯至921，當時地震造成很大的社會恐慌，包括搶劫敲詐勒索等行為層出不窮。我們應該觀察的是，很多人認為在危機時刻，「管制」是必須的，是合理的，是能相信的，但是你真正要相信的其實是，「如何在相信人權、言論自由的這個基礎上，面對你的政府，要求政府須有什麼作為」。以目前來說，台灣是做得相對不錯。

張峻豪：

整個疫情的發展，現今最關鍵的便是傳播與訊息，其具有非常直接的關係。例如最近的衛生紙之亂。隨著疫情發展的時間越長，出現的地點越多，人民隱匿自己去過的地方或者是否有接觸過的人，程度會越來越高，也就是隨著疫情的擴散，人的理性程度會一直下降。

例如近期從西班牙回來的留學生，隱匿旅遊史，與通行友人互裝不認識，也不承認去過義大利旅遊。其實，封城與封閉式管理的基礎皆是建立在訊息，建立在人民是否願意真正自主揭露旅遊史或所接觸的人員。此次疫情要做解決，必然是要發展出疫苗與相關藥物。而此點與訊息也有相關，隨著中國的確診與死亡個數趨緩，中國開始要做洗白的動作，將疫情的責任及源頭丟到其他國家，稱是由他國傳入，而這些舉動必然會造成疫苗在發展上的不同。例如流感疫苗在研發上同樣須靠運氣，因其必須準確地針對病毒才能研發出具有實際效用的疫苗。故在台灣訊息的部分，訊息所造成的廣泛影響仍須關注。

林子立：

我關注的、好奇的是在疫情結束後，世界會變得怎麼樣？上一次全球性的大流行案例，是將近一百年前的西班牙流感。過去 SARS 及 MERS 的規模都無法與這次作比擬。以航空業來說，近一百年的歷史也未經歷過這樣的事情。航空業仍有他的奇蹟，小包機與私人飛機的市場漸起。

分別以國際體系、國際經濟與兩岸關係等三個層面來做探討，最後再以韌性治理的角度來做補充。

以國際體系的角度來看，說穿了就是中美對抗的局勢會如何演變，及各自能夠拉攏到多少隊友。美中的對抗，從貿易戰開始便十分明顯。在此次疫情之前，將中國視為威脅來源的美國人，仍是停留在政治人物、菁英、學界的層次。一般商業人士與群眾並不會如此強烈的認為中國是威脅來源。

可是當習近平為了對內鞏固政權，說出此次疫情病毒，是來自美國軍人，透過去年 11 月的軍演會傳入中國，此舉點燃了全部美國人的憤怒。第一個受到衝擊的便是，美國全面性的將中國視為敵人，第二個則是對在美華人影響很大，特別是 50 歲以下，原因為中國崛起而餘有榮焉的族群，此次事件將原先對中國的好感，磨抵的煙消雲散。這將會促使兩極現象更加嚴重。承如剛剛楊老師所提中國對歐洲的挹注，這很重要的一點取決於中國是個威權國家，他可以不顧民意或民粹的要求，按照戰略的選擇幫助他國。但對民主國家而言，必須先顧及與穩定國內秩序，很難在國家動盪時還主動對外示好。整個國際體系會被迫分成兩邊，

贏家究竟為何者？還需我們再做觀察。以國際組織做為觀察，從此次的 WHO 現象，可讓我們更進一步探討，到底在聯合國的架構之下，中國化的現象有多嚴重？15 個機構裡面，有 4 位中國籍，而其他理事國及非常任理事國，包含美國在內，最多也僅身任一個職位。但當美國動起來時，例如三週前的國際智慧財產權組織中的投票，美國便選任了新加坡籍的鄧鴻森 Daren Tang 做為新任總幹事，最終其也成功上任。未來不只是 WHO，還有其他國際組織，美國都將力阻中國在國際組織的深耕。當然這不意味著台灣即可加入國際組織，而是指在國際組織上，即便美國自身不願介入，但也因不願意其落入中國手中，將開始動用國家力量，積極處理中國問題。即便是在國際組織，美中對抗也將更為顯著。

以國際經濟的角度來看，就全球供應鏈，在疫情過後會有怎樣的變化？原以為疫情只在亞洲地區較為嚴重，但如今在歐美地區這麼嚴重的狀況下，全球沒有一個地方是安全的了，並非整個生產供應鏈遷離中國就能安然無事。全球的紅色供應鏈將會改變，改變得更加區域化。自美中貿易戰開始，這樣的趨勢便逐漸形成，但冠狀病毒的疫情更加速促使這件事情的到來。

端視中國的全球供應鏈，應區分為兩種思考：

第一個是並非全部的製造業都會遷離中國。其差異在於設廠之目的是為供應全球市場，還是中國市場。若全球性企業在中國設廠，其目的是在於供貨給全球的話，這些工廠將會撤離。但若該企業是因中國市場而在中國設廠，在中國 13 億人口經濟能力已起來的情況下，這些投資並不會撤離。例如：特斯拉於上海投資的超級工廠，佔地 163 萬坪，這樣的投資是不會撤離中國的。各國企業若原先是以進軍中國市場為目標，先前投資已非常鉅額，並不會因此抽身。同理，其他產業與眾多汽車業，都將繼續留在中國。

第二個是可看到另一在歐洲的趨勢是，企業大量國有化。在疫情影響，大家逐不出戶的情況下，許多企業周轉不靈被迫倒閉。尤其以英國的倒閉風潮最為嚴重，倒閉後政府只能將其收歸國有，此趨勢對資本主義也是一大的挑戰。在這種趨勢下，重要製造業在未來皆會往無人工廠發展，也就是 AI 趨勢會更加明顯。台灣的製造業，特別是工具機這一塊將會受到很大的鼓勵，而鴻海的無人工廠在中國也已成熟，將會受惠於此。

疫情終究會過去，對於世界經濟的打擊是短暫的。供應鏈將重新改變，會回到區域，以這角度來看，看好歐盟未來的持續發展。邊界關閉只是暫時，疫情過後，各國仍會體認到終究必須藉由區域及國際組織，以合作的方式來提升經濟的回溫。

從兩岸關係來看，無疑是雙邊性的「惡化」。中國對民進黨政府的討厭，只能用無意附加來形容。中國認為民進黨「以疫謀獨」，利用疫情來推動台灣的獨立，所以在 WHO 繼續封殺台灣。更危險的是，過去兩岸間的關係惡化，只停留在官方關係，但此次同現今的中美關係般，已逐漸轉變為民粹化。

根據最新《展望與探索》期刊中的其中一篇論文指出，現今台灣人在身分認同上，認為自己是台灣人的有 86%；認為自己既是台灣人也是中國人的只有 6%；認為自己是中國人的為 7%。親中的比例被壓縮的極小，加上此次中國的宣傳，更讓廣大的中國族群對「台獨」更加敏感討厭。在這種狀態下，加上美中的劇烈對抗，台灣已經幾乎無迴旋的空間了。尤其是思考到當年美國與中國建交，正是為了符合國家戰略需要。而現今，美國又會根據戰略需要，將台灣置於何種危險境地，這是令人難以想像的，可以肯定的是絕對不是考量台灣的利益，而是純粹根據美國自身的戰略需求。

對於台灣經濟的影響，以美中貿易戰至 1 月的數據來看，因為轉單效應，台灣整個進出口的貿易量額皆是上升的。過去台灣有個看不到的很大的經濟數據，是因為台灣接單，中國生產，再出口至歐美。但現今不再經由中國生產，而是直接由台灣出口到歐美，故而台灣的貿易量上升。但是像鴻海、寶成等長期以中國內需市場為主的企業相對不會受影響。而兩岸關係的惡化，是否會因此對這些以中國內部市場作為發展為主的台商企業進行制裁，這才會對台灣產業造成嚴重的傷害。對於中國經濟的影響，其實中國已經是十分成熟的經濟體，無論是消費力量抑或技術都已經到位。即便投資抽離，以 13 億人口的內需市場而言，是不會有太大的影響的，雖有短期下滑，但疫情過後，並不會崩解，應能快速恢復正常穩定。

韌性治理，其實是歐美對於災害所發展出來的災害防治角度。這次疫情所帶來的災害已經跨越國界，似乎越先進的國家，因為全球化的因素，其所受到的影

響越大。WHO 為何會因此失靈？因為 WHO 主要是富人國家用來幫助南方國家的公衛治理組織。可是當今天主要成員國，原提供給南方國家的人，轉變為受災戶時，他自顧不暇，加上國內醫療通常更為進步，所以他很難相信 WHO。這是 WHO 的特點之一，像國際民航組織，因為航線是每個國家都需要的，所以就比較沒有這樣的問題。很諷刺的是，各國過去的災難治理經驗都無法作為此次疫情的有效根據。此次台灣防疫能如此出色，除了因為是民主國家，更是取決於極早關閉邊界，才能有效控管住疫情。現今各國都承認，關閉邊界是能最有效的阻擋疫情來源。中國已經大規模的復工了，以他全球化的程度來說，如果疫情仍在持續擴大，定會有消息傳出。因有太多國家投資於中國，在資訊往來都是順利的情況下，中國疫情受到控制的消息，應與事實出入不大。

韌性治理的理念在於，以「永續」取代短線操作，以「承受」取代圍堵。以治水角度來說，即是要城市能承受淹水，而不是不淹水。這樣的思考歸納起來便是「積極抗疫，有效預防」。在公共衛生、財政、經濟佈局與交通運輸上，我們都應該帶入韌性治理的概念。SARS 至今不過才 16 年，中間還經歷過 MERS，幾波重大疫情皆與肺部有關，即便走過此次疫情，不到十年或許會再有病毒攻擊全球，我們應該積極思考，回到國際組織、區域組織的角度來加以解決。

而台灣最大的想像與需求，便是希望透過國際參與來突顯我們的存在與主權價值。台灣藉由此次防疫過程，成功讓世界看見台灣的公衛力量，我們的戰略思維需做出強烈調整，不應藉以操作台灣應該參與國際組織，而是利用這次的防疫成果，加強與其他國家雙邊關係。未來我們要與先進國家發展雙邊關係，才能盡量減少受一個中國原則的限制。除了盡量掙脫一個中國原則的枷鎖外，我們更要透過雙邊關係的強化，來取代國際參與，取代積極爭取加入國際組織。因為國際組織是一個投票的地方，歐美國家的票數永遠無法多於中國聯合非洲各國的票數。

張峻豪：

隨著疫情越趨嚴重，能觀察到中國對於兩岸議題也越發失去耐心。兩岸關係從習五點到韓國瑜，再到現今疫情的發生，對中國而言，別說一國兩制，連和平

統一，都是一個越來越難且越趨遙遠的目標。

吳俊德：

我一直有在關注美中台之間的資訊戰、軍事還有輿論戰，所以我從這幾個面向來跟大家分享，武漢肺炎期間尤其是最近，三方的一些動作還有對於美中台關係的影響。

第一個我們先觀察資訊戰部分，我們來看一個美國的例子，美國的衛生服務部在 3 月 17 日時遭受到網路攻擊，這個網路攻擊跟最近攻擊的主流不太一樣，這幾年的攻擊主要是以竊取資料為主，但是這次的網路攻擊是所謂分散式阻斷服務攻擊，英文叫 DDOS，那這個分散式阻斷服務攻擊主要就是在瞬間大量的加大對網站的流量，比如說一秒鐘之內這個網站有幾百萬次的點擊，讓他的系統不堪負荷，用流量去塞爆他讓網站癱瘓，DDOS 現在是比較少看到的，他只是讓你的網站不能動，有趣的地方是，這個攻擊的時間點是發生在美國衛福部他要發布一個消息去回應澄清之前流傳的一個假消息，那個假消息就是美國即將要鎖國，把全國封起來，因為疫情的影響，而這個網路攻擊其實就是假新聞和網路攻擊配套的資訊戰，也就是說，之前有個假訊息出來，這個假訊息就是說美國要鎖國了，但事實上沒有，這個假訊息出來後，當然目的就是要造成美國民眾的不安和恐慌，美國官方當然要澄清，但就把澄清的時間延滯，他就是個配套的資訊戰，可以看到說這個事情發生了，而且目前媒體報導有可能是由外國政府主導，美國的 FBI 聯邦調查局以及美國的國安單位已經開始進去調查，而其實網路攻擊他本身是個敏感的事件，所以去看各國通常事件發生的時候，他們即便懷疑是外國駭客所為但也不會直接點名，不過我們其實都大概知道最大的嫌疑應該就是中國，這是第一個，你會發現資訊戰明顯地展開，目的就是造成美國民眾的不安和恐慌。

接下來在軍事方面，事實上中國和美國在 2 月以來動作非常多，我們先看 2 月的時候，以中國發布的訊息來看，可能是武漢肺炎蔓延的最嚴重的時期，那事實上他對於台灣軍事訓練和演習都沒有鬆懈，第一個就是說 2 月 9 日和 10 日連續兩天都進行軍機的遠海長航，比較罕見的是連續兩天，之前很少發生這種情

況，所以值得注意，更值得注意的一件事情是，他在2月10日第二天遠海長航的時候，短暫越過海峽中線，越過海峽中線事實上是一個大事情，非常嚴重的事情，因為過去25年來，只發生過四次，簡單講一下，第一次是1996年台海危機，那當然很明顯的就是對台灣的軍事威嚇；第二次是2011年，這一次普遍認為是一個意外，因為當時是馬政府執政時期，兩岸關係相對是還不錯的，所以那一次沒有明顯事件導致後續事件發生；第三次是2019年3月，也就是一年前，台灣關係法40周年，基本上是為了抗議美國前議長萊恩率領一個訪問團來台灣參加美台關係法40周年紀念；接下來就是今年這一次，你會看到前幾次發生的時間間隔都很長，第一次到第二次十幾年，2011-2019間隔八年，那這一次竟然一年之內發生了兩次，所以就表示中國在加大對台灣軍事威脅的力道，非常值得注意。

越過海峽中線，其實是兩岸之間長久以來的默契，如果說越線，事實上就是一個犯規的狀況，很有可能會引發意外，去年那一次讓我們軍方蠻緊張的，因為已經很久沒發生了。事實上這種事一發生，美國和日本都會發表聲明譴責。

接下來3月16日，就是這禮拜的事情，有多架中共的軍機，他們飛越台灣西南海域，而且是接近我們的防空識別區AIZ，這一次是一月底以來第五次，也就是發生的頻率越來越高，這次有個特別值得注意的地方，他在夜間進行，這是中國的遠海長航第一次在夜間進行，也就是說他在進行全天候攻擊的訓練，表示我們可能二十四小時都面臨被攻擊的危險，所以就代表這幾次遠海長航，中國軍機的威脅對我們來說，都有一些他以前沒做過的事情。我們可以看到中國在武漢肺炎期間，加大對台灣威脅的力道與頻率，原因有二：第一，因台灣防疫表現相當優異，國外開始有支持台灣返回WHO的呼聲，這是中共無法忍受的。事實上一、二月就是在警告台灣不要「以疫謀獨」。現今中共在「以疫謀獨」外又加了句話，叫「台獨更毒」，也象徵著中共對於台獨的打壓不會放鬆，只會更強。尤其是當台灣於國際上的表現越亮眼時，越會打壓。第二，中國需藉由對台灣的軍事行動來轉移內部疫情的壓力。武漢肺炎導致習近平對台的工作完全沒有進展，加上台美關係日漸升溫，對於習近平而言，此次疫情造成他非常大的壓力。若內部疫情又沒有成功壓制，習近平的權位將會岌岌可危。而中國對台灣有軍事行動

時，美國便一定會給予回應，例如：3月15日兩個戰鬥群，航空母艦羅斯福號與美利堅號在南海進行演練；3月18日，中國軍機繞台的隔天，美國海軍EP3也繞過台灣西南部海域，甚至接近香港上空。同一天兩架B52戰略轟戰機飛進南海，警告中國勿輕舉妄動。隔天美軍又從日本基地起飛，飛進南海。在中國加強對台軍事行動力道的同時，美方也同樣回應中方，切勿亂來。

從疫情爆發開始，中國便開始了輿論戰：對內模式—在事情爆發後，內部會有限度地讓民眾宣洩不滿，待後續定調後，便會做全面管制。所以後來能看見一致對外宣揚防疫的成效，全面強調疫情可控可防，在黨的領導之下最終會戰勝疫情。我們也能觀察到，中國的確診數目完全在官方的管控之下，現今已無本土案例，若有案例新增皆是境外移入。對於輿論的控制都是為了塑造中國防疫有成。

對外—大外宣機制：對外宣傳，第一件事便是正名。從WHO陸續開始正名為「新冠狀病毒」，而非「武漢病毒」，是為撇清武漢並非病毒來源地。第二以口水戰的形式，宣稱是美軍於中國參加世界軍人運動會時將病毒傳染進來。加上政府對於數據的控制，是為塑造出：第一，病毒並非自中國傳出；第二，中國為受害者，且現今案例皆是境外移入，同時彰顯其防疫很有效率，甚至本土已經沒有傳染案例。加上現今又為歐美疫情大爆發之際，使中國透過議題操作，從原本的病毒來源國變成各國可以學習效仿的對象，甚至是援助歐洲各國的角色。利用輿論，完全改變自己的角色，從起源國變成受害者，再轉變為對抗者，最終變成援助者，塑造自身的形象。

而美國面對中國的宣傳機制也不甘示弱，川普也以口水戰的形式回敬，強調中國病毒，中國隱瞞疫情使全世界付出慘痛代價……等輿論，不讓中國宣傳機制得逞。兩邊為何要這樣爭執？事實上，這是一個大國競爭，彼此互相持續累積籌碼的行為，雙方都是在為未來談判或衝突做準備。

最後結論部分，事實上這是一個大國競爭，彼此互相持續累積籌碼的行為，你會看到他們都是在對未來更多的談判跟衝突做準備，簡單說接下來會面臨的兩個國家的紛爭是什麼？我們知道貿易戰第一階段協議在一月中已經簽了，那簽署的結果就是中國必須要在今年跟明年對美國購買兩千億美元的商品，那接下來就是履約的協調，這是明居正老師講的，這個疫情一出來，對全世界經濟造成衝擊，

中國會趁這個機會進行所謂「肺炎外交」的方式，扭轉自己的形象，然後他接下來在履約的談判過程當中，就有很多可以去跟美方反駁或是議價的東西，因為其實武漢肺炎已經構成了他們協議第一個不可抗力的條款，那不可抗力的因素出現之後，我們原本談好的兩千億是不是可以打折？就是我可以不用跟你買那麼多，因為幾乎都受到了影響；第二個是我是不是可以把兩年的時間延長，沒有辦法在這個期限，就完成這麼高的採購，現今變成武漢疫情的發生，雙方持續累積籌碼，讓未來自己兩邊更有議價的能力，更有談判的能力，趁機把對方打下去。

因為美國接下來可能在疫情當中受害會比中國更深，經濟的衝擊更大，這樣的話搞不好是美國有求於中國，他們更需要中國向他們採購，中國提出了條件，他可能被迫要接受，可能扭轉過去美國占上風的這個情況，所以就變成接下來還有第二階段的談判和第一階段履約的協商，中國就有機會佔上風，甚至看更大的未來 5G 的佈局，因為之前美國是極力的在協調，以各種手段，威脅利誘等，希望歐洲的其他國家不要在自己的 5G 範圍中使用華為的設施。

接下來中國如果可以在歐洲疫情大爆發，扮演一個協助者的角色，趁機拉近和歐洲國家的關係，然後讓「卡華為」這件事情有施力點，所以諸此種種，他們都是在趁這個會做一個累積籌碼的動作，以便未來的談判，那不只是中美之間，還有中國和歐洲其他國家之間，都包括在內，這是值得未來繼續觀察的。

張峻豪：

今天從很多重要的面向來討論這個議題，這個疫情的影響也一定會一直的持續下去，我剛剛收到簡訊說現在衛服部公布今天增加 27 例，所以我想長時間還有很多需要觀察的地方。最後還是要感謝理事長促成如此豐富的一個討論，也很感謝各位與談人這麼認真的準備、分享。非常期待接下來我們能促成更多場的座談會，我們都研中心也會一起努力，也許針對這個主題，再多辦幾場會議，到時再邀請各位專家共襄盛舉。今天非常感謝大家，我們今天的會議就到這邊，謝謝。

協會簡介

「亞洲政經與和平交流協會」(Association for Asian Political Economy and Peace) 成立於 2018 年 6 月，是一個非營利、非官方、獨立於各政黨之外的民間協會。協會創立的宗旨有二：1. 建構國內、兩岸、亞太地區的產、官、學各界合作與對話平台；2. 針對亞洲區域的政治與經濟發展、和平研究與區域整合的學術、調查研究以及提出具體政策建議。

基於促進兩岸與亞洲區域穩定和交流的宗旨，本協會主要的活動包括廣邀產、官、學的專家學者舉辦專題座談與演講；出版電子期刊；承攬產、官、學相關的研究計畫；出版或補助出版相關的專題書籍；邀請學者專家針對相關議題撰寫主題評析等。

協會創立之會員，主要來自學界（大學教授）、媒體朋友、各級政府文官或幕僚、基層民意代表，以及產業界的朋友。期待創造產、官、學的合作平台，以發揮分進合擊的效果。



我們相信，兩岸與區域的穩定，奠基於多元的交流與信任。而民間的交流是創造共識、建立信任的基礎。在當前國際局勢變化快速、兩岸關係始終難以突破的僵局下，本協會希望能藉由各種交流活動，激發創意和想像，共謀區域與兩岸的穩定和和平。更多關於協會的介紹、研究成果、活動等，歡迎參見協會網站。

協會網址：<https://apeptw.org>

E-mail: apeptw@gmail.com

通訊信箱：40799 台中郵局第 5-120 號信箱

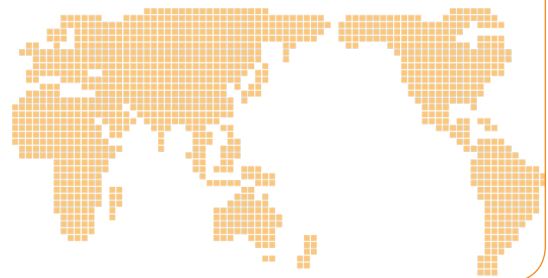
我們也歡迎各界朋友加入協會，或捐款支持協會的活動。入會辦法請參見協會網站。捐款資訊：

郵局（代號 700）帳號：0021057-0379711

戶名：亞洲政經與和平交流協會 / 沈有忠

徵稿啓事

- 一、本刊是亞洲政經與和平交流協會、東海大學社會科學院共同創立的刊物。本刊物旨在研討亞太區域、兩岸關係的政治、經濟、社會等議題。尤其歡迎針對當下的各國重要的政經議題、國際與區域的衝突和穩定，提供時事評論或研究論文。
- 二、期刊的出版分為兩個部分：1. 時事評論；2. 研究論文。時事評論配合協會舉辦的座談會，或針對當下重要的政經議題撰寫短文。研究論文則歡迎各界學者專家針對符合期刊宗旨的研究論文投稿。
- 三、期刊出版時間為每年 4、8、12 月；採紙本與電子期刊方式出版。收到稿件後，時事評論部分由編輯委員會邀稿或審查；研究論文由編輯委員會建議審查名單，送學者專家進行審查。通過審查的評論或論文，將致贈當期期刊兩冊，並酌予稿費。



四、本刊物謝絕翻譯作品、禁止一稿多投。本刊有權針對不符合格式、主題，或相關規範之稿件予以直接退稿或要求修訂，再予以審查。來稿文責由作者自負，請務必恪遵相關著作權法之規定。撰稿體例請至本刊網站參閱，網址：<https://apeptw.org>。

五、本刊刊登之評析與論文，版權皆歸本刊所有，未經本刊同意，禁止轉載。作者保有著作人格權，可供未來集結出版、教學與研究（非營利）使用。

六、本刊歡迎中國大陸學者專家來稿。稿件取得雙方同意之文字使用慣例，並簽妥出版同意書後予以出版。稿費依本刊規定換算人民幣後支付。

七、本刊採隨到隨審，來稿請以電子郵件寄至：apeptw@gmail.com；或將紙本以掛號寄至協會信箱：40799 台中郵局第 5-120 號信箱。本刊收到稿件後，將以電子郵件方式回覆受理狀況。



法務部調查局

反偽劣藥、反囤積宣導

1. 不明藥品請勿購買，傷身傷財令人悲哀。
2. 杜絕黑心（食）藥品，維護國人健康。
3. 黑心食品人神共憤，勇於檢舉方能除根。
4. 防止疫情擴散人人有責、囤積防疫物資害人害己。
5. 囤積商品哄抬物價，踴躍檢舉防制不法。

臺中市調查處關心您
04-23023166



法務部調查局

0800-007007

速度 溫度

深度 廣度



亞洲政經與和平研究

Journal of Asian Political Economy and Peace Study

【第三期】

發行人：陳文典

主編：沈有忠

副主編：張峻豪

編輯委員：廖達琪、陳佩修、蔡東杰、楊三億、蔡榮祥、陳秋政

執行編輯：林子立

出版年月：2020年04月

定價：單冊新臺幣 300 元，全年三期新臺幣 800 元；

學生憑學生證訂購單冊新臺幣 250 元，全年三期新臺幣 700 元。

出版者：亞洲政經與和平交流協會

東海大學社會科學院

地址：407 台中市西屯區台灣大道四段 1727 號

電話：04-23590121

傳真：04-23590256

網址：<https://apeptw.org>

製程管理：新學林出版股份有限公司

ISSN: 2664-3650

Journal of Asian Political Economy and Peace Study

No.3 April 2020

| CURRENT AFFAIRS REVIEW |

Deepening and Widening: Top Issues Facing the New European Commission
Chung-Hung Cho

The Political and Economic Development in China after the COVID-19
Wei-hsiu Lin

The Targeting Dimension and Implication of China's Thousand Talents Program
Wei-Hsin Tsai

Opportunities and Challenges: Fighting Against the COVID-19 Pandemic and Global Governance
Zelong Hai

| ARTICLES |

Spears and Shields in the United States Policies toward the Taiwan Strait:
A Review of the First Half in Donald Trump's Presidency (2017-2018)
Kwei-Bo Huang

The Impact of Political Identity on the Rise and Fall of Great Powers:
The Argument Based on Nationalism
Wayne Tan

