

亞洲政經與和平研究

Journal of Asian Political Economy and Peace Study

August 2019 第一期

| 時事評論 |

為何香港人不滿意一國兩制？ 何明修

放眼區域經濟合作機制以緩解台灣自陷之困局 周志杰

關於「兩制」台灣方案涉軍問題的若干思考 鄭劍

| 研究論文 |

資訊戰、社群媒體、與對民主的威脅 吳俊德

中美關係變局與兩岸關係：歷史與現實 熊興

| 會議紀實 |

美中貿易戰的影響與發展



東海大學
高等教育深耕計畫
Tungshai 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

【August 2019 第一期】



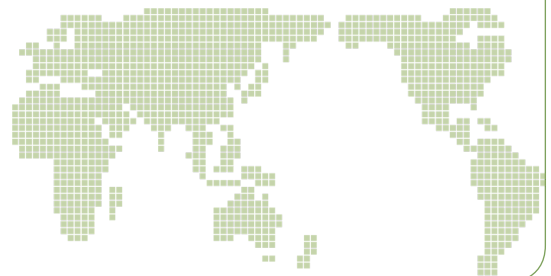
東海大學
高等教育深耕計畫
Tunghai Higher Education Sprout Project



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

此間，兩岸關係隨著台灣的總統大選升溫、美中貿易戰延燒、以及香港的反送中運動以及持續的衝突，以高度不穩定的態勢揭開了 2019 年下半年的序幕。兩岸關係充滿不確定性，是因為彼此之間低度的信賴，以及非常容易受到外部因素的影響。

就總統大選而言，兩岸關係既是因也是果。兩岸關係的走向，是國、民兩黨角逐總統大位時的一個核心議題，而選舉的過程與結果，也牽動著後續幾年兩岸關係的發展。今年的總統大選，競選的主軸就是兩岸關係的延伸，也就是國民黨韓國瑜市長的親中發大財，對上蔡英文總統的顧主權與自由。兩岸關係很自然的，就被捲入大選過程，影響著選舉動向，而選舉結果也勢必也成為下一輪兩岸關係的基礎。就美中貿易戰而言，台灣成為美中角力下，有形無形的籌碼。隨著美中對抗格局的提高，台灣在兩強之間游移的空間被壓縮。理想狀態下，親美和抗中不一定劃上等號，甚至希望創造親美友中的戰略空間，但隨著美中衝突的白熱化，親中、親美成為二選一的零和結構，台灣的自主性相對被壓縮。最後，就香港反送中運動發展迄今，已經逐漸要脫離港府可以控制的範



圍。反送中引發後續的效應，就是一國兩制在香港的成敗。對於北京政府而言，香港的一國兩制一度是對台宣傳的樣版，如今瀕臨破產，一國兩制在台灣的市場也幾乎完全歸零。香港局勢的後續發展，也變成台灣總統大選、兩岸關係的一個變數。

在這樣的發展格局下，本期《亞洲政經與和平研究》，刊登了三篇時評、兩篇論文、一篇會議紀要，都是環繞著前述的議題做多面向的討論。三篇時評分別邀請台灣大學社會系特聘教授何明修教授、成功大學政治系周志杰教授、中國大陸的學者鄭劍先生，針對一國兩制的議題，以台灣、香港、中國大陸等觀點加以比較分析。這樣的安排很有挑戰性，因為一國兩制的議題在台灣、香港、中國大陸越來越不容易取得共識，三篇文章的分析可以讓讀者有多面向、多角度的衝擊。要特別說明的是，作者有各自的立場，本刊秉持提供對話平台，鼓勵交流的精神，在同一期刊出，但三篇時評都不代表本刊的立場。

兩篇論文的部分，一篇是國防安全研究院吳俊德博士撰寫的假新聞議題，一篇是湖北華中師範大學熊興博士撰寫的美中關係與兩岸關係。兩篇看似主題獨立，但事實上也環繞著近期兩岸關係的主軸。假新聞是否會成為兩岸關係互信持續探底的因素？又如何影響台灣的民主發展？美中關係對兩岸關係的影響脈絡為何？從兩篇論文中可以獲得若干的啟發。最後是會議紀要。本協會在6月時邀請了美國在台協會經濟組官員，以及台灣的學者專家，針對美中貿易戰進行了座談。如前所述，美中貿易戰是這兩年影響兩岸關係的重要議題，座談會中針對貿易戰的發展、台灣的立場進行討論，也相當具有啟發性。

兩岸關係的發展隨著台灣總統大選、美中貿易戰、香港事件而進入高度不穩定的狀態。本刊這一期的評論、研究論文、會議紀要，分別從不同面向、議題、立場來分析，希望讀者可以更透徹瞭解這些議題背後，對兩岸關係的意涵。敬請各位讀者指教。

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

2019.08.14

“ 本期目錄 ”

發刊辭 / I
主編的話 / III

| 時事評論 | Current affairs review

- ▶ 為何香港人不滿意一國兩制？
Why Are Hongkongers Dissatisfied with One Country Two Systems? 何明修 /3
Ming-sho Ho
- ▶ 放眼區域經濟合作機制以緩解台灣自陷之困局
A Way Out for Self-Trapped Taiwan: 周志杰 /9
Efforts on Engaging with Regional Economic Cooperation
Chih-Chieh Chou
- ▶ 關於「兩制」台灣方案涉軍問題的若干思考
The Military System of “One Country Two System”: China Perspective 鄭劍 /15
Jian Zheng

| 研究論文 | Articles

- ▶ Information War, Social Media, and Threats to Democracy Jun-deh Wu/27
資訊戰、社群媒體、與對民主的威脅 吳俊德
- ▶ 中美關係變局與兩岸關係：歷史與現實 熊興 /55
The Variation of Sino-U.S. Relations and Cross-Strait Relations: Xiong Xing
History and Reality

| 會議紀實 | Forum minutes

- ▶ 美中貿易戰的影響與發展 /83
The Impact and Trend of the US-China Trade War

協會簡介 / 95
徵稿啓事 / 97



|| 時事評論 ||

為何香港人不滿意一國兩制？*

Why Are Hongkongers Dissatisfied with One Country Two Systems?

何明修**

Ming-sho Ho

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2019.08 第一期，頁 3-7。

** 何明修為國立台灣大學社會系教授。

眾所皆知，所謂的「一國兩制」是鄧小平針對台灣所提出來的統一方案，原先是為了取代毛澤東時期的「武力解放台灣」。從1978年開始，鄧小平的一系列講法慢慢勾勒出其所內容，其重點即是要求台灣接受一個中國主權框架，但仍容許某些不同的政治與經濟制度。然而，香港的前途意外地提前浮上政治議程，到了1997年原先租借99年的新界面臨歸還問題。在當時香港的購屋貸款都是以15年為期限，所以從1982年開始，放款銀行就面臨了抵押品的不確定性。在金融業的壓力下，英國開始與中國展開談判。在1984年公佈的聯合聲明中，確定香港在1997年主權移交，中國保證不會在香港實行社會主義制度，原先的資本主義與生活方式在五十年內維持不變。這些承諾後來寫入1990年的香港基本法，從那時開始，香港就彷彿成為了一國兩地示範基地。講白了，回歸後的香港如果真的「馬照跑、舞照跳」、大家自由而且人人發大財，那麼這樣的制度安排對於台灣人而言就更具有吸引力了。

所謂的「兩制」是指資本主義與社會主義兩種制度，但這是指政治差異（民主或獨裁）亦或是經濟體制不同（私有財產或國家管控），基本法沒有明白說明。當初中國領導者所最在意的是香港投資人不要信心崩盤，捲款走路，無論他們是英資、港資或其他外資。在改革開放時期，鄧小平將社會主義的目標重新定義，為了提高生產力，而不是搞階級鬥爭，他有信心中國經濟發展會逐步趕上香港，因此五十年後兩制就可以無縫合併。中國共產黨不愧是歷史唯物論的信徒，滿腦想的都是經濟決定論，所以一國兩制就是一種用時間換取財富累積的權宜之計，等到大陸人變得一樣富有，香港人也就水到渠成地成為了不折不扣的「中國人」。

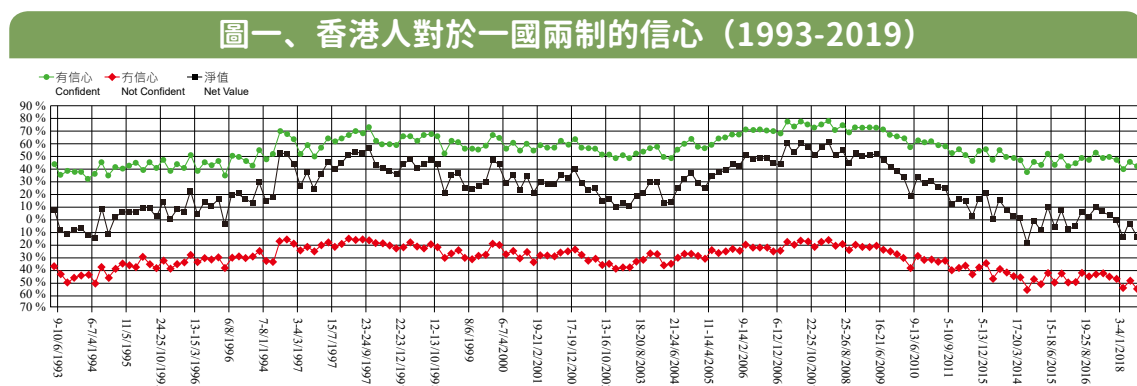
鄧小平在香港主權移交前半年去世，他沒有機會看到五星旗在香港江升起的歷史性一刻。鄧後的共產黨領導者也沒有料想到，讓香港人從接納一國兩制到厭惡與反彈的因素並不是來自於經濟，而是日益緊縮的政治控制，導致新聞自由、人權、法治的保障之節節倒退，基本法所允諾的行政首長普選與立法會全面直選，也成為無法兌現的空頭支票。

香港人的失望可以用一個最淺顯的例子來說明：在長達一百五十幾年的英國殖民統治，香港人從來沒有提出過獨立的政治要求；但是卻是在解除殖民、回歸祖國之後，獨立卻成為了公開討論的議題，甚至特區政府需要介入壓制，取締主

張獨立的政治團體。

壹、香港人為何喪失對一國兩制的信心？

香港大學民意研究計劃從 1993 年以來調查香港人對於一國兩制的信心，二十多年累積的測量數據已經是一個重要的參考依據，其結果呈現於下圖：



資料來源：香港大學民意研究計劃。https://www.hkupop.hku.hk/chinese/popexpress/trust/conoacts/poll/conoacts_poll_chart.html。2019/5/21。

上圖的觀看重點在於淨值，亦即是有信心受訪者減去無信心受訪者的結果。這個長期調查顯示，一國兩制也曾經有過其輝煌光榮的時期，曾一段受到香港人的普遍愛戴。在九〇年代初期，香港人的支持度其實相當低落，淨值曾出現負數；但是在九七移交之前，香港人已經轉為正面看待，不再排斥一國兩制。歷史上曾經出現兩波信心的高峰期，分別是從 1997 年中到 1998 年中，以及 2006 年中至 2009 年底。在這兩個樂觀的波段中，香港人的信心淨值都超過了 40%。

第一段信心高峰顯然是回歸的蜜月期，中方與英方合力在國際觀眾面前演出一樁和平移交大戲。雖然香港人從來沒有能決定自己的政治未來，但是享受世界關注就是帶來光榮感，只不過隨著亞洲金融風暴與禽流感的衝擊，信心開始衰退。第二個高信心波段則是發生於曾蔭權特首任內（2005-2012），他接替了聲望每況愈下的董建華。由於曾蔭權是港英時期所培養出的高級文官，他的接任也

讓香港人重拾信心。然而到了 2010 年初，反高鐵運動達到抗爭的高潮，曾發動數次的萬人包圍立法會，而立法會在明顯違背利益迴避的情況下，通過全世界單位里程造價最昂貴的高鐵預算案。從此，一國兩制再也沒有獲香港人的熱切支持，2012 年接任特首的梁振英不孚眾望，任內各種社會抗議不斷，無法恢復不斷流失的一國兩制之信心。

在 2014 年雨傘運動登場前夕，香港人信心指數已經由正轉負，出現了 1997 年以來的歷史低點 (-18.7%)。在爭取真正民主的特首普選運動落幕之後，特區政府沒有試圖修復撕裂的社會關係，反而加緊政治控制。雨傘運動與 2016 年的「魚蛋革命」參與者紛紛被判刑入獄、當局強化了大學校園的人事控制、參選人受到不合理的資格篩選，甚至連當選人都有可能被剝奪議員資格等等，都使得香港人感受到越來越緊縮的政治空間，因此現狀已經被稱為「一國一點五制」。這也是為何在 2018 年與 2019 年的調查，香港人的信心淨值已經降到 -14%。

貳、香港是對台灣的示範基地？

從香港人對於一國兩制的信心趨勢來看，如果中國政府認為搞定香港，就能搞定台灣，那麼這肯定是不切實際的幻想。表面上看來，中國對於台灣的政策是緊跟著香港之後，在香港試行的作法不久就是試用於台灣，呈現出亦步亦趨的統戰策略之發展。舉例而言，香港在 2003 年簽定了自由貿易的框架協議 (CEPA)，並且開放陸客自由行；而台灣則是在 2008 年有陸客自由行，在 2010 年通過 ECFA。在香港的中聯辦積極扶持親共社團，打造親北京建制派政治人物的鐵票部隊；同樣地，國台辦官員也是來台走透透，建立與宮廟、黑道、各種民間團體的關係。在兩地，我們都可以看親中資本家與淪為共產黨傳聲筒的媒體。

儘管有相似的經濟統戰手法，北京真的將香港視為未來的台灣？就實務層次，一國兩制是對台政策的指引嗎？我個人認為，北京對台與對港的處理方式是不同的，鮮少存在相互參照的情況。首先，制度上就存在明顯分工，國務院的港澳辦／台辦是互不隸屬的平行單位，中共中央的港澳工作協調小組／對台工作領導小組原先有不同的主事者，儘管習近平上台之後，集權化成為「總管一切的主

席」(chairman of everything)，也沒有跡象顯示政策上有更強化的協調。其次，現實也沒有出現過有因為考慮台灣的觀感，而對香港採懷柔措施，反而是因應台灣變局，而強化對港控制。舉例而言，透過 2004 年人大釋法，北京片面決定延遲香港特首與立法會雙直選的時程，其決定點正好是陳水扁總統勝選連任之後，反映了北京的擔憂。

最後，就實際作法上而言，北京領導人近年來也較常談「九二共識」，而不是「一國兩制」。在今年 1 月，由於正逢「告台灣同胞書」四十週年，習近平高調地講提到要探討「一國兩制的台灣方案」。所謂習五條的內容「中國人不打中國人」、「兩岸共同市場」、「民主協商」，在先前的江八點、胡六點或多或少都曾提到，所以並不算是新穎。只是因為台灣人民太久沒有聽到「一國兩制」的字眼，如此造成反效果，蔡英文迅速駁斥，果敢的作法讓她贏得「辣台妹」的封號。就連國民黨都得聲明他們所主張的「九二共識」，與習近平講得有所出入，也不等於一國兩制。如果中國政府真的意圖「台灣的香港化」，也認為這是可行的策略，為何不更常宣揚一國兩制的好處呢？

參、「今日香港、明日台灣」

看看香港人所面臨的困境，台灣人的理智選擇會是什麼，應該是很清楚。在 2017 年香港主權移交二十週年前夕，台灣智庫所做的民調顯示，有 52.5% 的台灣受訪者認為「一國兩制度在香港是失敗的」，63.2% 的民眾認為香港未來的民主是悲觀的，也有 73.2% 的民眾不接受台灣與中國統一，實行一國兩制。在今年 1 月，陸委會公佈一份民調顯示，75.4% 的民眾不贊成一國兩制的主張，也有 4.3% 的受訪者不接受「一個中國原則的九二共識」。換言之，無論中國領導者的主觀意圖為何，現實上而言，「一國兩制」已經成為了台灣政治的票房毒草。

放眼區域經濟合作機制以緩解台灣自陷之困局^{*}

A Way Out for Self-Trapped Taiwan:
Efforts on Engaging with Regional Economic Cooperation

周志杰^{**}

Chih-Chieh Chou

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2019.08 第一期，頁 9-14。

** 周志杰為國立成功大學政治系教授

壹、台灣的理盲困局及 RCEP 的談判進展

對岸在發表「習五點」後，依恃單邊之力試圖對兩岸關係進行「解構現狀、建構未來」的態勢更加明確。從過去容忍九二共識可以「不涉及一個中國的涵義」，到強調「謀求國家統一」，以及籲請各方探索及謀劃「一國兩制台灣方案」，皆可看出大陸已將「國家統一」轉為明確化及操作化的「現在進行式」。換言之，自 2016 年以來，在兩岸官方溝通中斷及雙方缺乏政治互信的情況下，大陸除了關注及反制台灣執政黨對內政、涉美及涉外之「傾獨」言行外，更強化以自己公權力所及的手段及資源來促統。面對此一情勢，台灣陷入「分而不能離、偏而不能安」的窘境將更為明顯。近來，香港的「反送中」浪潮為台灣的反中情緒加柴添火，所反射出的不僅是台灣民眾「懼中、厭中」的悲憤情緒，其實亦正是台灣政治亂象及茫然未來的顯影劑。事實上，經濟與產業的發展與升級，以及區域產業鏈的持續連結與鞏固，方是確保台灣對兩岸關係未來發展及演變，具有話語權及能動性的根本之道。務虛鬥氣只是自掘墳墓，務實爭氣才是自救之道。只有拙於政經治理的執政者，才會見獵心喜地將「反送中」上綱為選舉動員的廉價工具。

目前，我國已漸嚐到經貿表現與地位在區域內下降與邊緣化的苦果。朝野各界若再不審時度勢，客觀評估風險、創造機會，認知到兩岸公權力維持基本善意及政治諒解對我國參與「區域全面經濟夥伴關係」（Regional Comprehensive Economic Partnership, 以下簡稱 RCEP）的必要性，以及亞太區域經濟合作建制化及產業鏈對我國今後經濟發展的關鍵作用，則台灣經濟江河日下的趨勢將不易扭轉。我國唯有緊隨區域經濟發展與合作的腳步，台灣的經濟方能永續發展，百姓才得以安居樂業。是故，正因兩岸政治關係的惡化，以及美中貿易爭端激化，朝野各方非但不能喊打喊殺、甘做棋子，反而應理性務實地持續關注亞太區域經濟合作機制的進展，並設法參與。

RCEP 的目標是以五個「東協加一」之「自由貿易協定」（Free Trade Agreement, 以下簡稱 FTA）為基礎，以東協為核心載體持續深化與廣化東亞區域經貿整合，期望建立一個達全球經濟總產值 1/3，涵蓋超過 30 億人口的自由

貿易區。東協於 2012 年 11 月舉行之第 21 屆高峰會通過《RCEP 談判指導原則與目標》之政策文件，強調 RCEP 是以追求現代化、全面性、高品質且互惠互惠為目標的 FTA，並正式倡議開展 RCEP 的談判，成員涵蓋東協 10 國與其 6 個 FTA 夥伴國，包括中國大陸、日本、南韓、紐西蘭、澳洲及印度。今年（2019 年）3 月初於柬埔寨開會時，包括東協、印度、中國大陸、日本、韓國、澳大利亞和紐西蘭等十個成員體，同意加速談判，並希望於今年底前完成談判。

RCEP 的戰略目標在於整合和強化既有「東協 +N」協定，並強調其開放性，進而鞏固東協在區域經濟整合進程中的主導作用。依據《RCEP 談判指導原則與目標》，RCEP 乃是一全面性的 FTA，其談判共涵蓋八項主要議題，包括：貨品貿易、服務貿易、投資、經濟與技術合作、智慧財產權、競爭政策、爭端解決、其他議題等等。此外，從前述文件之內涵，以及目前已完成的談判進展加以觀察，RCEP 之主要特性包括：(1)「東協核心性」（ASEAN Centrality），強調各 RCEP 成員國的貿易自由化程度應高於既有與東協簽署之各項 FTA；(2)「特殊與差別待遇」（Special and Differential Treatment），推動經濟技術合作，根據各國不同經濟發展程度，考量一定限度的彈性措施；(3)「保持與 WTO 原則之一致性」（Consistency with WTO），重視全面性相互利益，並戮力確保透明度和便捷化；(4)「談判過程具彈性」，強調考量各國之適應度，維繫談判之靈活性、漸進性和過渡性，不與現有雙邊或多邊 FTA 牴觸；(5)「加入開放性」（Open Accession），開放任何與東協簽署 FTA 的夥伴國，以及其他經濟夥伴的參與，但談判完成後須經全體既有成員國同意使得允許新成員加入。

貳、RCEP 生效對台灣的影響及因應對策

當東協主導推動的 RCEP 一旦實現，東亞區域內的國際生產網絡將更為緊密，國際產業分工亦將更為有效。加上 RCEP 成員國間因關稅減免、貿易通關便捷化，勢必將帶動區域內貿易比重大幅提高。台灣若不能加入 RCEP，勢必將在東亞區域內之市場競爭過程中邊緣化，迫使台灣企業為求生存而不得不出走，並加速向 RCEP 區域轉移投資及生產據點。從近年來我國貿易表現可看出，在東亞國家間

區域整合網絡逐漸形成時，台灣卻已有逐漸遭到替代的現象。由東協國家進口統計數字可發現，台灣在東協市場的市占率出現不斷下滑的趨勢，反應出東協市場雖然對台灣之重要性愈來愈高，但台灣產品在東協市場中的整體市占率卻愈來愈低。再者，我國與南韓相似產品在國際市場上已因該國產品因「FTA 紅利」所享有價格優惠而遭受排擠。而且，隨對岸與東協國家在石化及電子業快速發展，其生產的部分塑膠原料、化學原料產品、電子產品在國際市場上之競爭力亦快速上升，與我國該產業內之部份產品形成競爭關係，加上塑膠及石化原料多屬各國關稅或非關稅障礙較高的產品類別，使得關稅減免所形成之價格差距對我國廠商產生更大之影響。故當前情況已顯示，台灣在亞太地區產業價值鏈中的地位亦逐漸遭 RCEP 會員國所取代，此對台灣未來產業發展與對外貿易的負面傷害將是長期性的。

據此，RCEP 談判若無法於 2019 年完成，對我國反而不利。事實上，東協已與其他六國有「東協加一」的基礎，RCEP 談判的延宕對前述國家影響不大，但對我國而言，欲以 RCEP 緩解我方在區域經貿合作與建制中邊緣化的等待時間更長。台灣對前述國家的經貿往來，以及在東亞產業鏈上的重要性不僅已受到影響，短時間內亦恐難以利用參與 RCEP 緩和其不利影響。故我方應採取下列方式妥為因應：

一、我國應密切關注 RCEP 談判期程，並以 RCEP 之開放標準為短期目標，對我國開放市場後所受之衝擊影響及採行因應配套措施，提出先期之優劣勢評估。而且，從對岸最終同意東協與香港進行雙邊 FTA 可知，陸港間之 CEPA 開放承諾幅度超出對岸目前承諾與其他 RCEP 成員國之底線。由此觀之，我國未來在加入 RCEP 的談判過程中，東協國家勢必要求比照 ECFA 及其後續協議之條件。更值得關注的是，我國勢必得在 RCEP 架構下與對岸、日本及南韓進行貿易談判，我國將面臨擴大開放包含大陸在內的 RCEP 成員國之產品進口壓力，我方無法再一味享受讓利。而且日、韓兩國產業競爭力遠高於東協國家，對我國產品的衝擊更為巨大。因此，如何進行實事求是地朝野及官民溝通，為民眾建立我國內外部經濟發展戰略的客觀認知，為必須的市場開放與應變調整心態，實為當務之急。

二、我國應積逐步排除與 RCEP 會員國間既有雙邊貿易障礙。縱使，我國與

大多數 RCEP 成員國皆係相當緊密的經貿夥伴，但各國目前對我國仍有諸多貿易障礙，而各國除了考慮地緣政治因素外，是否願意逐步消除障礙，以利於我國加入 RCEP，即成為影響我國參與 RCEP 難易程度可的重要因素。根據經濟部國貿局發表之「2017-18 年對台貿易障礙報告調查報告」。多達 10 個 RCEP 成員國仍對我國遂行多項的雙邊貿易障礙，例如關稅貿易障礙、非關稅貿易障礙、標準與符合性障礙、檢驗與檢疫措施、關務程序、原產地規定、智慧財產權、政府採購、競爭政策、服務業、投資、人員移動等。故我方應先著眼於與 RCEP 會員國分別磋商逐步減少貿易壁壘的措施，俾利於我國一旦開展加入 RCEP 談判時，有效降低衝擊、加速進展。此外，從對岸原欲強力支持香港以附加協議方式直接加入其與東協之 FTA，最終仍妥協並尊重東協之立場，而以香港單獨與東協洽簽雙邊 FTA 之方式來進行談判。這顯示東協推動 RCEP 所堅持的東協核心性立場並未動搖。是故，我國在思考加入 RCEP 前應調整心態，留意並尊重東協核心之理念，俾利於在開啟對話或協商過程中溝通及協調的順暢性。

三、我國應務實借鏡香港與東協簽定 FTA 的法理身分及模式。香港與東協雙邊 FTA 已於今年 1 月 1 日生效。北京當局自 2011 年開始積極推動將香港納入「中國大陸—東協 FTA」，但在東協的考量及建議下，東協與香港於 2013 年 4 月起直接與香港洽簽雙邊 FTA。執此，香港是以 WTO 個別關稅領域之身分，單獨與東協進行雙邊 FTA 談判。台灣參照此一模式的正負面效應及可操作性，值得評估。事實上，香港以 WTO 「個別關稅領域」之身分與我國成為 WTO 完整會員體之身分雷同。不同的是，「中華台北」加入 WTO 成為具完整締約方（Contracting Party）資格之會員體的國際法人地位無庸置疑。故若我國若能以 WTO 會員體相當之身分參加 RCEP 之談判，不僅得以取得完整成員體之地位，亦能夠迴避兩岸關係中的主權爭議難題。此因 WTO 所具有以「關稅實體」為成員主體要件的特殊性質。根據 WTO 成立協定第 XII 條（繼受 GATT 第 XXXIII 條而來）之規範，加入 WTO 之主體不限於主權國家，個別關稅領域亦為適格之主體，此與多數聯合國專門機構之加入需以主權國家為要件不同。更重要的是，以 WTO 經濟體之身分參與，符合 RCEP 與「WTO 保持一致性」的精神。因此，香港使用「個別關稅領域」身分與東協簽署 FTA，並進一步加入 RCEP，其運作模式應可做為我國參與

RCEP 之參考。

參、結 語

眾所周知，東協國家對我國參與 RCEP 所持之觀望立場，其原因即為考量中國大陸的態度，故在兩岸尚未對我國參與 RCEP 達成參與方式與身分之共識前，東協在檯面上不會主動積極表態。在美中貿易爭戰成為「新常態」時，我國更應哀矜勿喜，一方面改善投資環境，俾利吸引鮭魚樂意返鄉，另一方面應連結「新南向」政策，讓台灣成為台商調整產業布局、投資區位的資產「停泊」及「轉進」東協的轉介點。朝野政治菁英切莫再自欺欺人、黨同伐異，唯有認清現實、建立共識，方能避免台灣繼續沉淪。上位者心繫的是下一次的政權，還是下一代的幸福，其實不難辨認！

關於「兩制」台灣方案涉軍問題的若干思考^{*}

The Military System of “One Country Two System”: China Perspective

鄭劍^{**}

Jian Zheng

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2019.08 第一期，頁 15-24。

** 鄭劍為全國台灣研究會理事、海峽兩岸關係研究中心特約研究員

兩岸軍事安全關係問題一直是兩岸關係中引人注目、十分敏感的問題，長期以來，海峽兩岸及國際上有關方面都關心。進入 21 世紀，以兩岸軍事安全互信機制問題探索與研究為牽引，兩岸軍事安全關係問題一時成為焦點。以「和平統一、一國兩制」方式解決台灣問題，必然涉及台灣地區軍事力量設置、防務安排、兩岸軍事安全關係以及台灣地區海外安全利益維護等一系列具體問題。這是設計「兩制」台灣方案所必須回答的。和平統一就是不打仗的統一，既然本來以相互為敵為天職的兩支軍隊握手言和了，那麼後面必須解決的核心問題之一自然是軍隊和軍事問題的處理了，是所謂涉軍問題。其中的核心自然是目前台灣地區這支軍隊保留與否。綜觀古今中外和平協定，多都直接或間接涉及這個問題。這個問題處理不好，也會影響和平進程和後續形勢發展。

壹、中共歷代領導人對統一後台灣地區軍隊和軍事問題的基本主張

關於和平統一後台灣地區軍隊去留問題，大陸方面早在毛澤東時代就有設想，也作為和平統一談判條件多次向蔣介石當局提出。毛澤東講過，台灣只要回歸祖國，除外交統一中央之外，所有軍政大權、人事安排均由台灣掌握。所有軍政建設費用不足之處，由中央撥付，國共雙方不派人員做破壞對方之事。「他的軍隊可以保存，我們不壓迫他裁兵，不要他簡政，讓他搞三民主義」（中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室，2015：33）。

當時，中共解決台灣問題的政策主張由周恩來總理親自歸納為「一綱四目」並於 1963 年 1 月通過張治中致函陳誠告知蔣介石當局。「一綱四目」第一條即申明：台灣回歸祖國後，除外交必須統一於中央外，所有軍政大權、人事安排等悉委于蔣（介石）……；第二條講：台灣所有軍政及經濟建設費用不足之數，悉由中央撥付（中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室，2015：34）。其內涵很明確，就是台灣當局可以保留軍隊，而且保留方案還很寬鬆，比國共 1945 年 10 月、1946 年 2 月分別達成的《國民政府與中共代表會談紀要》（即《雙十協定》）、《關於軍隊整編及統編中共部隊為國軍之基本方案》（即《整軍方案》）更為寬鬆。其中，《雙十協定》中「關於國家化問題」部分的含義比較明

確，大體就是「一個國家、一支軍隊」的軍事體制。其上載明：「中共方面提出政府應公平合理地整編全國軍隊，確定分期實施計畫，並重劃軍區，確定征補制度，以謀軍令之統一」（彭明主編，1993：13-14）。至於《整軍方案》，其完整名稱本身就說明問題了。

大陸改革開放後，在鄧小平領導下，確立了「和平統一、一國兩制」基本方針。其具體主張也可看作當時的「兩制」台灣方案。從有關文獻看，其涉軍主要內容有：「兩岸統一後，台灣作為特別行政區有高度的自治權……可以有自己的軍隊，黨、政、軍系統都由自己管理。中央政府不派軍隊、行政人員駐台……」（中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室，2015：41）。鄧小平在多個場合明確表示，統一後台灣可以有條件保留軍隊。在著名的「鄧六條」中，鄧小平指出，祖國統一後，「台灣還可以有自己的軍隊，只是不能構成對大陸的威脅。」（鄧小平，1993：30）。葉劍英在「葉九條」中系統闡述了台灣回歸祖國、實現和平統一的方針政策，其中清楚地承諾，國家統一後，台灣可保留軍隊。同時強調，統一後台灣作為特別行政區，可以有其他省市自治區所沒有而為自己所獨有的某些權力，條件是不能損害統一的國家和利益。

需要指出的是，在當時歷史條件下，承諾台灣當局可以保留軍隊是有條件的，「條件論」是鄧小平等中共老一輩領導人始終強調的。筆者理解，主要條件有四：第一，這是國家統一後的待遇，不是過渡時期的讓步；第二，台灣地區這支軍隊屬於中國軍隊，不是獨樹一幟；第三，這支軍隊不能因意識形態或統「獨」等問題對抗大陸，否則就成了滿清的藩鎮軍事割據了；第四，這支軍隊不能挾洋自重，不得與外部干涉勢力聯手反華。台灣地區軍隊作為整個中國國防力量的組成部分，應當與大陸軍隊各司其責、攜手禦外，共同捍衛包括台灣地區在內的整個中國的安全與發展權益。

李登輝上台後，逐步推行「台獨」分裂政策，台灣島內政治形勢發生重大轉折性變化，兩岸統「獨」矛盾驟升。形勢決定任務，任務決定政策，政策決定安排。隨著兩岸關係主要矛盾轉向「台獨」與反「台獨」，原本用於防禦前蘇聯全面入侵的解放軍數百萬大軍，被迫向台海方向轉移戰力。與此同時，大陸方面很少直接談及統一後台灣軍隊去留等問題了，因為談這樣的問題失去了現實條件和

意義，會顯得不合時宜。當然，不直接談這個問題並不等於直接否定過去的主張，端看未來兩岸達成和平統一的內外環境條件了。此後相當長一段時期內，大陸方面在兩岸軍事安全問題上反復重申不承諾放棄使用武力，主要目的是震懾「台獨」和干預勢力。每當大陸領導人講到這個承諾，人民大會堂總會響起經久不息的熱烈掌聲。這是中華兒女意志的體現。

不過，和平統一畢竟是解決台灣問題的最佳方式，爭取台灣民眾對統一的理解和認同始終是大陸方面從未放棄的主張。所以即便在島內「台獨」猖獗的時候，大陸方面也多次強調，「在一個中國的前提下，什麼問題都可以談」，這其中自然也包括涉軍問題。主張「台獨」的民進黨首次執政、兩岸關係陷入僵局後，2001年9月10日，時任副總理錢其琛在《二十一世紀的中國與世界》國際論壇主旨講話中再次系統闡述中國政府解決台灣問題的政策。明確表示，「『一國兩制』是兩岸統一的最佳方式。在『一國兩制』框架下解決台灣問題，可以實行比港澳更寬的政策。比如：台灣可以……繼續保留軍隊」（人民日報，2001）。這樣的表態，顯示了大陸方面博大的政治胸懷和深遠的戰略眼光。同時也有當時的歷史背景，主要是民進黨雖奪取了島內政權，但陳水扁得票率僅39.3%，換言之，反對民進黨上台的民意佔據主流。

貳、探索「兩制」台灣方案涉軍內容應把握和處理的若干基本問題

2019年1月2日，習近平總書記在《告台灣同胞書》40周年紀念會上發出兩岸民主協商「兩制」台灣方案的號召，在海內外引起熱烈響應。其中探索「兩制」台灣方案涉軍內容也成為關注的焦點之一。迄今，海內外各方發表了不少有關看法和研究成果，總的看，有關「兩制」台灣方案的涉軍設計爭議較大，核心是統一後台灣還該不該保留軍隊。原本這不應該是個問題，因為自毛澤東時代起，大陸方面提出的解決台灣問題具體主張中，唯有同意台灣方面有條件保留軍隊這一條爭議相對較小，這樣的條件體現了極大的包容和擔當。而現在之所以引發爭議，根本原因是「台獨」坐大，島內相當部分民心受到深度誤導，「台獨」紮根到了社會深處，主張「台獨」的民進黨兩次上台執政。試想，假如一方面兩

岸簽訂了和平統一協定，按照「兩制」台灣方案實現了統一；另一方面台灣社會卻深埋著「台獨」定時炸彈、主政當局隨時可能與大陸武力翻臉，這樣的統一是否有實質意義？這樣的統一恐怕也不會被全中國的主流民意所接受。正因為當前台灣的政治、社會狀況及兩岸關係、國際環境都發生了巨大變化，研究、探討、協商「兩制」台灣方案，包括涉軍內容，必須在繼承以往有關主張、方案、設想的思想理念基礎上與時俱進，與現代社會、未來中國、變化世界等的實際情況相結合，才有生命力和現實意義。

習近平總書記提出的「兩制」台灣方案民主協商，指的是「和平統一、一國兩制」條件下的台灣方案，不是非和平統一條件下的台灣方案。非和平統一條件下也會有台灣方案，要有一整套安排台灣各項重要事務的方案，就像當年解放上海要安排好該市的治理、駐軍、經濟、社會、文化、外國機構與人員等等事項一樣。假如將來兩岸不幸是通過非和平手段實現統一的話，有關安排的推動的路徑，就不是目前這種民主協商「兩制」台灣方案了。當然，那個時候也會聽取台灣有識之士、人民群眾的想法，只不過「台獨」分裂分子是沒有發言權的。

「兩制」台灣方案應當是解決台灣問題的全面安排，涉及政治、經濟、民生、涉外、軍事等方面，不會是簡單的十條八條。方案可能會體現在一個複雜的全面協議之中，或許會有主件、附件，可能還會有備忘錄，其中包括軍事安全方面的安排。和平統一條件下，探討「兩制」台灣方案涉軍內容可能觸及的具體問題大致如下：

第一、台灣地區是否保留軍隊。前文已經梳理了大陸方面以往不同歷史時期的一系列有關主張，其基本精神是一致的，緊緊圍繞國家統一這一根本目的，有誠意、有胸懷、有原則、有底線。未來處理台灣地區是否保留軍隊的問題，依然要秉承這樣的精神。台灣地區保留軍隊與否，主要看是否有利於實現兩岸統一大業、是否有利於維護國家統一局面、是否有利於消除「緩兵之計」空間、是否有利於防止野心家陰謀家利用。當然，也有屆時台灣人民的意願問題，隨著兩岸社會不斷融合和人民逐漸「心靈契合」，那時台灣人民的想法未必是現在可以簡單揣測的。

第二、（假如台灣保留軍隊的話，下同）台灣地區保留什麼性質的軍隊。主

要是台灣地區軍隊在統一後中國的法律地位、使命任務為何。按照台灣地區現行所謂《中華民國憲法》及《國防法》規定，台軍使命任務是「保衛國家安全，維護世界和平」，其所謂「領土範圍」就是《中華民國憲法》第四條規定的「中華民國」之「固有之疆域」。尤其指出的是，台軍法理上沒有支持「台獨」的使命。無論藍營還是綠營執政期間，台軍方面迄今一直公開表示反對「台獨」、不為「台獨」而戰。如民進黨蔡英文當局的現任「國防部長」嚴德發在「立法院」答詢時，多次表態台軍「當然不會為『台獨』而戰」。筆者理解，這個當然是「依法」而來的，絕非嚴個人見解。這一點令人欣慰。拋開意識形態因素來看，關於台灣地區軍隊使命任務的中國觀，符合統一後的有關狀況，應當延續下去。統一後的中國，勢必要求兩岸中國軍隊共同捍衛整個中國的領土主權和權益，共同維護世界和平。具體而言，台灣地區軍事力量就是要保衛台灣地區安全，抵禦外國侵略；捍衛包括台灣同胞在內的全體中國人的海外利益，維護世界和平。島內有人主張，把台灣保留軍隊作為統一的擔保條件，一旦大陸方面違背承諾，台灣可以擁兵自重、「獨立」出中國。這樣的認識就不正確了。因為這樣的主張等於宣告，至少島內現有法律從來沒有賦予支持「台獨」使命的台灣軍隊，竟然因為兩岸統一而堂而皇之地承擔起以武謀「獨」的責任了，豈不荒唐！假如抱著「分家」的想法去談統一，對統一局面的達成及維繫極為不利，兩岸統一之日不能埋下隨時分裂的種子，統一後兩岸不應再相互為敵、相互設防、互留後手。況且中國共產黨歷來是講信用的，假如在台灣問題上不講信用的話，未來將難以維護大國信譽。所以「武力擔保」的想法的確是過慮了，也十分有害，除非有人心懷叵測。

第三、台灣地區保留多少軍隊。一般而言，軍隊的規模是根據面臨威脅、軍隊使命任務、國家或地區的資源支撐能力等方面的要求和約束綜合決定的。這是世界軍事的普遍規律，將來台灣地區軍隊規模的確定也脫離不了這個軍事規律。

第四、台灣地區軍隊的軍費來源。無非四個：第一個是台灣地區自身供給；第二個是台灣地區供給為主，中央政府補助為輔；第三個是中央政府供給為主，台灣地區補足其餘；第四個是完全由中央政府撥付。無論何種方式，只要符合國家統一原則和中華民族整體利益，都是可行的。統一後，假如台灣地區因自身經濟能力、自然災害、軍隊承擔任務過於繁重等原因出現防務經費困難的話，中央

政府當然可以補助不足。既然都是中國軍隊，就應該支持。

第五、台灣地區軍隊人事權力。可能的選擇，一種是台灣地區自行決定；第二種是台灣地區自行決定，同時報中央政府備案；第三種是台灣地區拿出意見報中央政府批准，第四種是某層級以上官員經中央政府批准，其他由台灣地區自行決定；第五種是中央政府全權決定。毛澤東、鄧小平時代講人事權由台灣地區掌握，但沒有闡明具體實施方案。

第六、台灣地區防務政策。防務政策主要包括從事防務建設和使用防務力量的目的、方針、重點、體制、途徑等。目前可以肯定的是，兩岸統一後，台灣地區相應政策要進行必要調整，由兩岸內戰體制向兩岸共衛體制轉變。台灣地區軍隊的主要使命應當是保衛台灣地區安全、維護中華民族領土主權和海洋權益。隨著中國大國地位的提升、海峽兩岸中國人利益的拓展、維護世界和平需求的增加，應該還可以探討兩岸軍隊共同維護中華民族海外利益、維護世界和平等問題。但無論如何，台灣地區的軍事力量不能成為國家再分裂的籌碼和工具，不能成為外國干預中國內政的助手，這是原則問題。一個國家如果存在兩支潛在對立的軍隊，注定會成為不穩定因素。

第七、台灣戰區軍事戰略。國家統一後，台灣當局以大陸為敵的軍事戰略必然根本轉變，以契合新的使命任務和戰略環境。這裡面會涉及安全形勢判斷、軍隊任務、地區戰略、軍事力量發展、軍事鬥爭準備及對外軍事安全合作關係等內容的調整轉變。由於「一國兩制」體制及台灣地區安全環境的特殊性，屆時台灣地區軍事戰略與大陸其他戰區軍事戰略既會有相同點可以借鑒，也必然有區別點需要重建。

第八、台灣地區兵力部署。決定兵力部署的主要因素是面臨威脅、軍隊使命任務和戰略戰術原則。隨著防務政策、地區軍事戰略的轉變，台灣地區軍隊的兵力部署必然隨之轉變，由以大陸為敵轉向新的使命任務、由向西看為主轉向大海大洋方向。

第九、台灣地區軍隊的政戰（思想）教育。核心是「為誰而戰、為何而戰」的問題。統一後台灣地區軍隊總不能繼續以大陸為敵教育官兵吧，軍事上、政治上，包括意識形態上，都不應該為敵。

第十、兩岸軍隊聯合及聯絡機制構建。統一後，儘管實行「一國兩制兩軍（假如台灣保留軍隊的話）」，但這兩支軍隊不可能相互孤立、涇渭分明、互不聯合。比如，將來台灣地區軍事安全面臨外部威脅且單靠台灣地區軍隊難以應付時，就會有兩岸中國軍隊聯合作戰的需求；海峽兩岸同時遭受外敵威脅，需要兩岸軍隊聯合作戰；台灣地區軍隊有其地理位置、力量結構、作戰能力方面的特長，大陸方面也可能需要台軍馳援；台灣地區軍隊在很多方面存在劣勢，如天基系統、後勤系統、裝備系統、通信系統等缺乏完整性和後援基礎，需要借助大陸。隨著國家統一和兩軍關係的密切，屆時很難將這兩岸的軍隊的所有組成要素都分得清清楚楚，戰時不同程度合作或聯合應當是常態，平時兩軍聯合演習、訓練、交流、合作更不可或缺，與外國軍隊之間可以做的事情在中國軍隊內部更可以做。同時，為防止意外事件，兩岸軍隊也必須建立聯絡機制，這樣的事情統一前就可以做，如結束敵對狀態、簽署和平協定之前、之中或之後，就建立兩岸軍事安全互信機制達成協議並推動實施。如何構建兩岸軍隊聯合及聯絡機制將是一個不小的工程，需要認真研究、實踐完善。

第十一、台灣地區軍隊與兩岸各級政府的基本關係。大陸地區主張人民戰爭，軍隊宗旨是為人民服務；台灣地區主張全民防衛，軍隊也重視軍文關係、為民解難。所以，將來兩岸雙方的政府、民間、行業、團體等等，都有個如何處理與彼此軍方關係的問題，需要在法律上予以解決。「兩制」台灣方案涉軍內容不能忽視這些問題，《香港基本法》和《駐軍法》的經驗表明，這個問題是很重要的。

第十二、台灣地區涉軍涉外關係。台灣地區軍隊以往是靠外國支撐才得以支撐下來的，與有關國家的軍事關係密切，彼此簽訂了一系列協定，有常態化的聯繫機制。有關國家之所以願意與台灣當局發生這樣的關係，根本意圖在維持兩岸的分裂狀態，因為他們的每一分錢都是為其國家利益服務的，或者說他們沒有一分錢願意花在兩岸統一上。所以，兩岸統一後，台灣地區涉軍涉外關係就會面對這樣四個問題：一是如何處理台灣地區涉軍涉外關係才有利於維護國家統一；二是台灣地區有沒有必要與外國保持軍事合作交流關係；三是如果有必要的話可以保持什麼樣的軍事合作交流關係；四是有關國家還願不願意與台灣地區保持軍事

合作交流關係及願意保持什麼樣的關係等問題。從香港的情況看，香港紀律部隊有武器裝備需求，因裝備體制原因，目前主要從西方國家購買。那麼統一後的台灣呢？香港情況與屆時台灣的情況不一樣，香港紀律部隊的主要任務是港內治安，沒有軍事作戰任務和能力。台灣地區軍隊就不一樣了，它是正規的作戰部隊，陸海空三軍齊全，還能不能繼續對外軍購？這個問題需要處理。還有歷史上台灣當局、台軍與外國簽訂的軍事協定怎麼辦，更要處置。

從廣義上講，「兩制」台灣方案對上述十二個問題，應該有明確的答案，否則，就不是一個完整的方案，就會在實踐中遇到這樣那樣的問題。但從狹義上看，屆時簽署的「兩制」台灣方案總協議未必會很龐大、很複雜。這十二個問題中很多內容非常具體，未必都有必要系統完整地體現在總協定中，總協定可能列原則，具體操作層面內容或許會體現在附件、備忘錄甚至統一後相關立法中。

與此密切相關的，當然還有解放軍的相應調整問題。本文就不討論了。總之，無論今後「兩制」台灣方案涉軍問題如何協商、談判，基本的原則應當旗幟鮮明，就是是否有利於維護國家統一、是否有利於反對外來干涉、是否有利於形成聯合力量、是否有利於維護整個中國的領土主權和海洋權益。

參考文獻

人民日報（2001）。〈在“二十一世紀的中國與世界”國際論壇上錢其琛副總理談對台方針政策〉，《人民日報》，9月11日，海外版第三版。

中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室（編）（2015）。《中國台灣問題》。北京：九州出版社。

彭明（主編）（1993）。《中國現代史資料選輯》，第六冊（補編）。北京：中國人民大學出版社。

鄧小平（1993）。《鄧小平文選：第三卷》。北京：人民出版社。



|| 研究論文 ||

Information War, Social Media, and Threats to Democracy^{*}

資訊戰、社群媒體、與對民主的威脅

Jun-deh Wu^{**}

吳俊德

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2019.08 第一期，頁 27-53。

** 吳俊德現職為國防安全研究院網路作戰與資訊安全研究所助理研究員，專長為比較政治，目前研究領域為網路攻擊、假訊息、以及資訊安全，E-mail: jw0107@gmail.com

Abstract

This paper discusses the threats posed by disinformation disseminated via social media. At the beginning, disinformation is introduced in the context of information war. Next, three features of social media facilitating the dissemination of disinformation are identified. They are: (1) the algorithms which convert popularity into legitimacy; (2) the echo chamber effect which perpetuates biased views; and (3) the distribution of “dark ads” to targeted users. As for the threats to democracy, in the short-term, disinformation aims to create a political environment favorable to the perpetrator. This can be accomplished by either meddling in election or creating chaos in the society. In the long-run, disinformation aims to generate cynicism among the citizenry to paralyze a democracy. After addressing the threats, three examples of disinformation operation targeting Taiwan are described. In conclusion, measures to counter disinformation are raised. This paper suggests that the government can preempt disinformation operations in the short-term, and reconcile social divisions in the long-run. More importantly, social media enterprises have the responsibility to stop dissemination of disinformation. In addition to delete fake accounts, they should take actions to revise algorithms and to refuse to distribute advertisements involving disinformation.

Keywords: information war, disinformation, social media, echo chamber

Introduction

Disinformation or “fake news”, has become a salient issue in both international and domestic politics. It causes tensions between nations, leads to fragmentation within a society, and undermines citizens’ trust in political institutions and leaders. Disinformation poses serious threats to democracy nowadays. Coping with this problem is the priority for many governments. Therefore, “fake news” was selected as Word of the Year 2017 by Collins Dictionary. In order to find solutions, it is imperative to understand the aims of disinformation and how it functions.

Social media play an important role in this phenomenon since disinformation is disseminated mainly via platforms such as Facebook, YouTube, and Twitter. This is the reason why social media are often blamed for disrupting democracy. However, just less than ten years ago, it was widely believed that social media contributed to the popular uprisings which toppled the authoritarian regimes in Tunisia, Egypt, Libya, and Yemen. The Arab Spring was thereby termed as “Facebook Revolution”. Social media were once regarded as an effective tool facilitating democratization in authoritarian countries. With its development in less than a decade, ironically, social media have become the sources of forces disturbing democracy. Hence, to counter disinformation, it is also stringent to know the mechanisms of social media that amplify the effect of disinformation.

This paper begins with the exploration of the disinformation phenomenon from the perspective of information warfare. Then, it discusses how social media are utilized by malicious cyber actors in spreading false information. Next, the threats to democracy generated by disinformation are explicated. The fourth section provides some examples of disinformation operations targeting Taiwan. The last section

concludes and proposes remedies.

Information War and Disinformation

Fake news refers to a variety of phenomena. Scholars and journalists come up with different definitions. According to Tambini (2017), for example, six kinds of messages have been termed as fake news. They are (1) falsehood through which a foreign country interfering in domestic politics, (2) falsehood distributed for financial gain, (3) parody and satire, (4) bad journalism, (5) news that is ideologically opposed, and (6) news that challenging orthodox authority. Obviously, not all of them are threats to democracy. Some categories, such as ideologically different opinions, and parody and satire, belong to the realm of freedom of expression. They should be tolerated or even protected. In speaking of the false information that erodes democracy, a more precise definition is required.

Disinformation is the term that is used and discussed in this paper. It is a translation of a Russian word, *dezinformatsiya*. Relative to the broad range contained in fake news, disinformation refers to a carefully constructed, intentionally deceptive message leaked by an operator who conceals his identity (Pomerantsev and Weiss, 2014). In other words, it is the deliberate use of misleading information. Disinformation is suitable for this paper's purpose in that the concept of *dezinformatsiya* is situated in information warfare which is challenging the foundation of liberal democracies.

After the Union of Soviet Socialist Republics (USSR) dissolved in 1991, Russia's state capacity plummeted. Russia knew it would lose in both economic competition and military confrontation against the United States or NATO. Therefore, getting involved into large-scale military conflict is not a good option. Russia had to find

ways to achieve geopolitical goals without actual war. As a result, informatsionnyye voyny (information war) was waged and advanced.

What exactly is information war? Former head of the Directorate for Electronic Warfare of Russia's Main Naval Staff, Vladimir Pirumov, mentioned that information war is "securing national policy objectives both in peacetime and in wartime through means and techniques of influencing the information resources of the opposing side." (Thomas, 2011) Information systems are not the only target of information war, it also aims to influence the psyches of enemy population. In addition, according to Russian legal acts, namely the Order of the Government of the Russian Federation dated July 7, 2014 No. 1271-p, and another one dated September 17, 2013 No. 1672-p, information war is regarded as "to psychologically manipulate population on a mass scale to destabilize society and state and to force government to make decisions in the interests of its adversary." (Shibaev and Uibo, 2016)

From these definitions, it can be seen, in an information war, the main battlefield is information spaces rather than geographical environments. Information is used as a weapon. Berzinš (2014) points out that it is a "contactless war". Information can be waged at any time even without announcing it officially. International law prohibits foreign agents from carrying out activities within the territory of another country without its permission. However, Information war makes it possible that a country interferes in its adversary's domestic affairs outside its territory (Haines, 2015). Its goal is not to inflict physical damage, but to disturb the mental condition of the general populace. Its impact is no less than war fought with traditional weapons in that effective information operations can reduce the enemy's fighting will and potential. This is why more and more scholars and government officials believe that "whose story wins is more important than whose army wins." (Halper, 2013)

Information war consists of two components. The first is propaganda, and the second is disinformation. Propaganda is associated with the concept of “soft power”. Nye (2004) described politics as a “contest of competitive credibility”. Political leaders must interpret events and justify their domestic and foreign policies in front of citizens at home and abroad. Those who prevail over their rivals are rewarded with enhanced internal support and reduced external resistance. Simply put, soft power is a kind of capability that can elicit positive attraction to audience so that a country is able to exert non-coercive influence in international affairs (Nye, 2011).

The language used in propaganda is elaborate but not complicated. The message is centered on a main idea. Here is an example of propaganda eliciting positive attraction. In the annexation of Crimea and the subsequent intervention in Ukraine in 2014, Russia supported a subversive political movement in Eastern Ukraine that grew into an armed insurgency (Treverton et al., 2018). Russian news agencies described the insurgency as an action of popular self-determination. The separatists are also portrayed as human rights fighters against abuse on ethnic minority. Framing in this way, Russia was able to legitimize the insurgency and to seek support from international community.

The flip side of attraction is detraction. This is the other dimension of propaganda. In addition to attracting audience, a government can also emphasize on its rival’s shortcomings to detract the enemy’s supporters (Szostek, 2016). In fact, competition between nations in the sphere of mass communication is usually harsh, not “soft”. It can be aggressive and hostile. What frequently happens is delegitimizing or criticizing the behavior of the opponent. To serve particular goals, governments formulate narratives to frame their own characters as well as the characters of others. These “strategic narratives” are used not only to legitimize themselves, but also to project negative images of their adversaries.

Examples of Russia's detraction propaganda are as follows: The United States is trying to take over the world. The North Atlantic Treaty Organization (NATO), under the support from the U.S., is the aggressor expanding eastward and thus becomes a threat to Russia and its national interests. The majority of the news pieces disseminated from Russian channel often contains the above-mentioned arguments. The goal is to disparage the U.S. and NATO, and to portray Russia as the victim of West's aggression (Čížik, 2016).

Detraction is subsequently evolved into the second component of information war—disinformation. As mentioned above, disinformation is fabricated and deceitful message. Disinformation is related to the concept of “sharp power”. According to Walker (2017), “sharp power” is an approach which involves efforts at censorship or the use of manipulation to sap the integrity of independent institutions. It is interference and penetration in nature. Unlike propaganda which aims to convincing and persuasion, disinformation is a lie used to distort the perception of the audience. Disinformation is not newly invented. It was commonly applied in the battlefield. Countries in military confrontation release false information to prevent their rivals from discovering the nature, scope, and timing of an operation. The most famous example is the Normandy landings during World War II. The Allies manipulated information to make Nazi Germany believe that the landing would have taken place elsewhere.

Nowadays, the application of disinformation is not limited to combatants. The target is expanded to civilians. Disinformation is employed to sow doubt and confusion towards political leaders and institutions. Furthermore, it attempts to affect public opinion in its adversary's society. Instances of disinformation are plentiful in the 2014 Russia-Ukraine conflict. One example is that Russian media invented a tale about a child being tortured by Ukrainian soldiers (Pomerantsev,

2015). This story was made up to alienate Ukrainian citizens from their government and forces.

To make false message appear plausible, the content of disinformation contains at least some genuine information. In other words, it is partly true and partly false. Since disinformation is partially corresponding to the reality, it is difficult for the average audience to tell which part is fabricated. White (2016) posits that the techniques frequently employed in a disinformation campaign are “four Ds”—Dismiss/Deny, Distort, Distract, and Dismay. First, deny being related to any aggressive behavior. Second, distort the facts. Third, distract the audiences’ attention from current dispute to other issues. Fourth, dismay the enemy’s populace. With these techniques, disinformation aims to manipulate information and exert psychological influences on another state’s citizens.

It is worth noting that theoretically, there is distinction between propaganda and disinformation. But in practice, they can be overlapped, and the line between them is sometimes blurred. Moreover, when a country wages information war, propaganda campaigns and disinformation campaigns are often mixed. It may be difficult to distinguish one from the other. Since it is disinformation that becomes the major threat to democracy in these years, understanding where it originates and its association with propaganda is important.

Dissemination of Disinformation via Social Media

An information operation consists of two things. One is the message itself which involves either propaganda or disinformation. The other is the channel through which the message is spread. If propaganda and disinformation are not able to be disseminated, they would not exert any impact. Therefore, channel is of central

importance in information war.

Conventionally, propaganda and disinformation are spread through traditional media such as newspaper and television, especially those affiliated to official news agencies. In information operations, audience in foreign countries is the main target since the purpose of information war is to influence the public opinion in adversary's society. Take Russia as an example again. In order to reach international audience, Russia's flagship channel, Russia Today (RT), broadcasts in Arabic, English, German, and Spanish. It claims to reach more than 600 million people globally and 3 million hotel rooms across the world (Pomerantsev, 2015). Here the point is that the messages RT delivering are deliberately crafted for a specific audience, and are presented in their native tongue. In this way, the targeted audience can receive the messages easily since they are reached in a straight-forward manner without the need of translation (Čížik, 2016). Obviously, it requires an enormous amount of budget to maintain this official channel. It is believed to be more than US\$300 million annually (Pomerantsev, 2015).

In the past, there were two difficulties in implementing information operations. First, seeking to plant stories in another country's newspapers or television programs is very difficult because there are gatekeeping structures and editorial procedures that verify and filter news. Second, running an international news agency like RT is extremely expensive. Very few governments can afford the expense. Nevertheless, the invention of the Internet and the prevalence of social media change the landscape of mass communication and provide a new avenue for information war.

The Internet allows people to access information without the limitation of time and distance. Social media connect people together and facilitate communication with each other. With these functions, each social media user is a news publisher

who can post, share, or comment on any piece of information. As mobile device becomes more and more popular, people can use social media in any place and at any time. Taking these features altogether, the development of information and communication technologies shortens the speed with which information travels, and increases the extent to which information reaches.

Due to these advantages, social media were heavily employed to spread information, especially for the kind that may be censored by the government. The most famous instance is the Arab Spring. In the popular uprisings in Tunisia, Egypt, Libya and Yemen starting from 2010, activists utilized Facebook, Twitter, and YouTube to disseminate information, mobilize supporters, and tell the world what was happening. As a result, under the pressure of millions of protesters who flooded city squares, these dictators are forced to step down. Thus, the Arab Spring is also named as “Facebook Revolution”. At that moment, social media were praised as a great innovation which provides a channel for those who were traditionally marginalized or censored to express their opinion. Therefore, it was widely believed that social media are conducive to dissident collective action against authoritarian rule and thus facilitate liberalization. Surprisingly, in less than ten years, it becomes a major threat to democracy.

This dramatic change results from the disinformation phenomenon. Here is some background knowledge: First, by 2017, there were 2 billion people using Facebook. This number is a quarter of the global population, and more than half of the Internet users (Nowak, 2017). Second, social media have become the world’s largest news source. A Pew survey indicated that in the U.S., 66% of Facebook users, and 59% of Twitter users get news on the sites (Gottfried and Shearer, 2016). Undoubtedly, social media, Facebook in particular, have achieved great success. However, due to their design and business model, social media become major

channels in spreading disinformation.

There are three reasons for which social media are seized by governments or malicious cyber actors to implement disinformation campaigns. The first is the mechanism converting popularity into legitimacy. The second is that social media produce “echo chambers”. The third is the distribution of “dark ads” to targeted users. Before we proceed to these reasons, it is critical to know that for disinformation to be effective, it needs to appear on users’ newsfeed repeatedly. When more and more people reiterate or share the same information, it is more likely to be regarded as true or legitimate. Once a piece of information garners popularity, it is even likely to be picked up by mainstream media. Haines (2015) reminds us that disinformation thrives on repetition. Unfortunately, the business model of social media opens opportunities for manipulation on repetition.

The business model of social media is not complicated: capture attention, then monetize it through advertising (Deb et al., 2017). The logic is that when a piece of information receives more “likes” or was retweeted by more people, it becomes the target of advertisements. By distributing ads to users receiving popular information, social media earn revenues. In short, popularity turns into profit through ads. Under this business model, social media design algorithms which trend and promote information which receives more positive responses.

However, these algorithms generate a distorted system in evaluating information. Popular information is not necessarily true information. What makes things even worse is that popularity can be cheated. Disinformation operators deploy armies of troll and automated bots on social media. They use these “fake accounts” to “like” or share the disinformation they produce in order to make it popular. Then, social media’s non-neutral algorithms trend this disinformation and make it highly

visible without verifying whether it is true or false. Fake accounts are pervasive on social media. Researchers estimated that between 9% to 15% of active Twitter accounts are bots. This means there are as many as 48 million bot accounts (Varol et al., 2017). With these fake accounts, disinformation operators can boost a message's popularity easily. When a piece of (dis)information appearing on newsfeed receives a large number of support, it is often regarded as legitimate.

The second reason why social media are flooded with disinformation is that they produce echo chambers in which one-sided opinion dominates. The English idiom says that “birds of the same feather flock together.” It is natural for a person to join in a group whose members share similar opinion, and to prefer his social networks being like-minded. In addition, people tend to accept information in accord with their views, and tend to disregard information containing conflicting views. Studies have shown that once people have adopted a belief or position, it is very difficult to persuade them even with facts (Mercier and Sperber, 2017). Two features of social media in this regard worsens the echo chamber problem. One is anonymity, and the other is silencing mechanisms.

Social media users can conceal their identities when they interact with other people. When they confront opposing ideas, anonymity facilitates cyber-bullying since it is difficult to find the perpetrator. This verbal violence deters people from expressing opposing ideas. The theory of Spiral of Silence also tells us that some people are reluctant to express different opinions because of a fear of isolation. Moreover, the silencing mechanisms built in social media allow users to block or shut down any comments they dislike. As a result, different opinions can hardly coexist on social media, not to mention civil debates. With echo chambers, the perpetuation of biased views and disinformation on social media is not an accident.

The third reason is “dark ads”. As mentioned above, social media are paid to distribute ads. To make ads effective, social media collect and analyze data on user’s online behaviors such as search results and interested issues. Through psychological and demographic profiling, firms are able to distribute tailored ads to specific users according to their preferences (Deb et al., 2017). This sophisticated micro targeting system is innovative. Unfortunately, this model is taken advantage of by disinformation operators. Perpetrators disguise fabricated political messages as ads. Then, they pay to deliver these dark ads to extreme groups and radicals. Along with the echo chamber effect and perhaps also cheating on popularity, perpetrators congest social media with disinformation.

Threats to Democracy

The essence of democracy is that citizens have the right to choose their leader. Additionally, the government must be responsive to people’s voices, and implement policies based on people’s demands. Otherwise, the party that holds power will be penalized in the next election. In short, in a democracy, public opinion determines not only who wins in an election, but also where this country is going.

Information is the foundation of public opinion. A citizen needs to collect and digest information, and to exchange thoughts with other people before he makes any political decision. For example, prior to the election day, one needs to know who the candidates are, and what positions they take in various issues so that he can figure out who will serve his interests best. Decades ago, access to information is limited. With the development of information and communication technologies, information availability is no longer a problem. Complete and transparent information contributes to the health of democracy. But there is one premise: information on which decision is based is genuine.

Information warfare is waged to manipulate information and exert psychological influences on another state's political and military leaders, soldiers, and civilian population. There is only one goal: shaping public opinion in a rival state to change its political landscape. By spreading disinformation, perpetrators manage to maneuver a country's domestic politics and to erode its democratic system. Disinformation phenomenon has become the biggest threat to democracy.

Specifically, disinformation brings about two kinds of threat. One is short-term, and the other is long-term. In the short-term, disinformation aims to create a political environment favorable to the perpetrator in a rival state. This can be accomplished by either meddling in election or mobilizing political forces to challenge the authority. In the long-run, disinformation operation aims to undermine and wither a democracy.

For the short-term threat, the most common campaign is using disinformation to disturb the upcoming election in an adversarial country. The purpose is slandering the candidate who is unfriendly to the perpetrator so as to reduce his/her election chance. The 2016 U.S. presidential election is a typical case. In this election, the Kremlin displayed a clear preference for candidate Trump to Secretary Clinton.

In 2015 and 2016, Russian cyber troops hacked the Democratic National Committee, the Democratic Congressional Campaign Committee, and the Hillary Clinton campaign. The documents and information stolen from these places were later released by Wikileaks and websites created by the Russian government. A bulk of (dis)information regarding Clinton's health conditions and her ties to major banks soon flooded social media. For example, the story indicating that Clinton had Parkinson's Disease gathered 90,000 Facebook engagements and over 8 million views (The PropOrNot Team, 2016). This fake story was also picked up by mainstream

media such as Fox News. During this election, similar stories one after another continuously denigrated Clinton and attempted to make voters cast doubt on her qualification for the candidacy and potential presidency.

Moreover, with the help of trolls and bots, more than 80 percent of the recommended videos on YouTube were favorable to Trump on the eve of the 2016 U.S. presidential election, no matter the initial query was Trump or Clinton. The point is that a large proportion of these recommendations were false information (Chaslot, 2016). The intent of the Kremlin's disinformation campaign is clear: help Trump get elected to change the basic tone of U.S. foreign policy towards Russia.

The Kremlin also uses disinformation to mobilize political forces to create chaos in its adversary's society. It takes advantage of existing social cleavages such as religion and race to further tear the society apart. By spreading false messages containing prejudice and biased views, Russia exacerbates the social division in its adversary. The goal is destabilizing the opposing country and turning its political environment into one in favor of Russian interests.

One example is that Russian news agencies staged interviews with Russian diaspora victims in the 2014 Russia-Ukraine conflict. They alleged to be brutalized by Ukrainian. By this incident, Russian media labeled Ukraine's government "fascists" and "Nazi". But in fact, these victims are actors (Gregory, 2014). Another example is that Russian media called the Ukraine's government a right-wing junta and claimed that Ukrainian nationalists are threatening Jews in Crimea. However, there was no imminent danger to Jews (Pomerantsev, 2015). The Russian government made up these stories to infuriate the minorities in Ukraine and to stimulate them to protest Ukraine's government.

Meddling in election and creating chaos are the short-term effects of disinformation. It is worthy of noting that the intent of disinformation is not limited to mobilizing opposing forces (Haines, 2015). The ultimate goals of disinformation are to demoralize the general population and to paralyze a rival state's democracy in the long run. By flooding public forums with disinformation, malicious cyber actors sow confusion among populace. Being not able to distinguish truth from fiction, people begin to cast doubt on even objective political facts. As a result, cynicism grows in the citizenry.

Cynicism brings about distrust and apathy. People stop trusting their political leaders and institutions. Moreover, the ordinary citizens are reluctant to be concerned about and to participate in public affairs. Political arena is occupied by radicals resorting to biased views and violent means. Previous firmly held values such as democracy and human rights would be shaken. This scenario can be illustrated by the 2016 U.S. presidential election. Russia's interference not only contributed to Trump's victory in election, but also led to the erosion of public faith in the U.S. democratic process (Intelligence Community Assessment, 2017).

Pomerantsev (2015) points out that when cynicism is pervasive in the society, the general public could easily accept a conspiratorial vision of the world. This provides opportunities for foreign perpetrators using conspiracy theories to manipulate democracy. By twisting people's perception and belief, foreign perpetrators can spin the democratic process to its own advantage and put a democracy in its orbit. Gradually, this democracy withers away and may eventually become a puppet of the foreign perpetrators.

Examples of Disinformation in Taiwan

Since President Tsai Ing-wen was inaugurated in 2016, the hostility across the strait has risen. As the presidential election in January 2020 approaches, disinformation campaigns targeting Taiwan are getting more intensified. According to Taiwan's Executive Yuan, the number of controversial messages regarding governmental agencies is accumulated to 1,459 from January 1st, 2018 to May 25th, 2019.¹ The Ministry of Justice's Investigation Bureau has established a big-data and public opinion task force to monitor the dissemination of disinformation on social media. According to its survey and analysis, the Bureau found "unequivocal evidence" that Beijing was responsible to a lot of disinformation that aimed to influence Taiwanese public opinion (Chien et al., 2018).

One example is that the Chinese People's Liberation Army (PLA) Air Force conducted training on December 10th, 2016 in which aircraft circled Taiwan. Six days later, PLA Air Force released a picture on its official Weibo account. In this picture, the H-6K bomber flew above the clouds with two mountain peaks appearing in the background. Without mentioning the location, the posting only said that it wanted to share a picture of significance. However, Chinese media claimed that the background could be Jade Mountain, the tallest mountain in Taiwan, or Mount Beidawu. Obviously, this picture intended to cause fear and panic by showing that the H-6K bomber was very close to Taiwan.

On December 17th, Taiwan's Ministry of National Defense said the whole

1 Data source: <https://www.ey.gov.tw/Page/5519E969E8931E4E/?page=1&SD=&ED=&K=&T=> (Last Accessed: 5/25/2019).

story about the picture was pure media speculation and should not be exaggerated (Strong, 2016). According to military expert, when PLA aircraft flew outside Taiwan's Air Defense Identification Zone (ADIZ) as the bomber did, it is impossible for Jade Mountain to appear in the picture because of the distance. Mount Beidawu is likely, but the ratio of mountain to bomber in the picture does not look correct. Therefore, the picture should be a doctored one (呂欣懌, 2016) .

The second example is similar. On April 18th, 2018, PLA held a live-fire drill outside Quanzhou Bay, off Fujian Province. Before the drill, Beijing's Taiwan Affairs Office Director Liu Jieyi said the drill aims to "safeguard China's sovereignty and territorial integrity." He also claimed that China has enough will and capability to stop any attempt to split any territory from the motherland (Chan, 2018). After the drill, China Central Television (CCTV), a state-run official media, broadcasted a video clip of this military exercise. CCTV showed that machine guns and artillery were fired during both daytime and at night. This news was picked up and spread by Taiwanese media.

However, these announcements and media coverage are propaganda and disinformation. First, the scale of the drill is very small. The exclusion zone is just five miles wide and ten miles long (Spencer, 2018). Within this area, is impossible to launch any long-range weapons. Second, Taiwan's national security agencies later confirmed that in this drill, no artillery was fired. Some footage in the video clip broadcasted by CCTV was indeed from another PLA's drill conducted several years ago (涂鉅旻等, 2018) . It is clear that China intended to exaggerate the scope of the exercise. The purposes were to show off PLA's military power and to frighten people in Taiwan.

The third example is regarding Taiwan's international status. Burkina Faso terminated diplomatic relations with Taiwan on May 24th, 2018. The next day, one

message posted on Taiwan's most famous online forum, PTT, said that the Foreign Minister of Honduras is in Beijing negotiating with China. If both sides can reach a consensus, Honduras may cut diplomatic ties with Taiwan as well. The earliest date is May 26th. In addition, the message also implies the next country that could sever formal relations with Taiwan is Haiti.

It goes without saying that the intention of this message is to portray Taiwan as being in diplomatic crisis. On May 27th, Honduran ambassador to Taiwan, Rafa Sierra, said that the Honduras Foreign Minister Maria Dolores Aguero is actually in her own country, not in Beijing, and this message was a rumor (Everington, 2018). Taiwan's Ministry of Foreign Affairs also found that the IP address of the user posting this message was in China (壹週刊調查組, 2018).

On September 20th, 2018, when President Tsai received a delegation from a U.S. think tank, she remarked that China has continuously spread disinformation on the Internet that was intended to influence global opinion. The international community should stay on high alert for China's strategy. President Tsai appealed to democratic countries to team up in fighting against China's disinformation campaign (Yeh and Wang, 2018; Teng, 2018).

Conclusion

Disinformation disseminated via social media has become a serious challenge to democracy. These threats are unprecedented and will continue until we find effective ways to counter. To deal with the crisis, it needs the government and social media enterprises to work together. It is not a problem that any one person, company, or government can fix.

One point should be made before proceeding to the solutions. It is impossible to stop our enemies from waging information war and producing disinformation. The threats will always be there. What we can do is to prevent it from distributing in a mass scale. This paper has pointed out that the key to the pervasion of disinformation on social media is its repetition on newsfeed. There are two factors contributing to repetition. One is the army of trolls and automated bots which “likes” or shares the false message to boost its popularity. The other is the non-neutral algorithms of social media which trend popular but not necessarily genuine information.

Therefore, to prevent the dissemination of disinformation, it is imperative for social media enterprises to reduce the effects of these two factors. First of all, social media enterprises need to find out and delete these fake accounts. Once these bot accounts are removed, making a piece of false information popular is no long an easy task. Secondly, social media enterprises should revise the algorithms which blindly promote popular messages. There should be at least some filter mechanisms verifying the authenticity of a message before it is promoted. These two measures are perhaps the most effective ways to counter disinformation.

Besides, malicious cyber actors take advantage of social media’s micro targeting ability to distribute “dark ads” to extreme groups. The echo chamber effect also leads to the perpetuation of disinformation. Thus, social media enterprises should be more cautious in delivering advertisements. There should be mechanisms evaluating the content of advertisements. Advertisements involving biased political views such as hate speech or racial discrimination should not be distributed.

It is worth noting that the extent to which social media enterprises should be responsible for the dissemination of disinformation is still under debate. So far,

Germany is the only country making laws to require social media enterprises to remove disinformation within a limited time, otherwise they will be heavily fined. This paper would like to make appeals to social media enterprises to take social responsibility. They should fix algorithms and stop sending dark ads even if it is not required by law. Admittedly, adopting these measures would undermine the profit of social media enterprises. But since perpetrators take advantage of social media's business model to commit malicious behavior, while social media enterprises achieve great success financially, it is an unavoidable responsibility to maintain the integrity of information spaces.

As for the government, a quick response to disinformation is necessary. Whenever a false message is identified, government agencies need to clarify and provide genuine information as soon as possible. However, the effect of clarification is often limited because very few people pay attention to it. The government needs to take proactive measures to fight disinformation. It is always better to preempt an opponent rather than remedying the damage after it is already done.

It was mentioned that malicious cyber actors take advantage of the existing social cleavages to enhance fragmentation in the society. Therefore, it is not difficult to predict the line-of-attack of a disinformation operation. On the one hand, the government needs to know the most controversial issues in the society. These are the weak spots from which the enemy seeks to penetrate. Once these issues are identified, it is possible to predict the timing and content of disinformation. For example, there might be disinformation operation after a natural disaster happens, after a new policy is announced, while a protest is taking place, or before a national holiday. If the government can remind the public of a disinformation campaign before it is implemented, its effect would be mitigated.

In the long-run, the government needs to reduce the vulnerabilities in a society. Policies bridging the gap between different social groups are conducive to erase the division in the society. The less cleavages a society has, the stronger a society is. When there are less weak spots that malicious cyber actor can utilize, a society is more likely to be immune to disinformation campaign.

One question to be addressed is how much a democratic government should do in stopping the dissemination of disinformation. Should a democratic government, especially executive branch, determine which piece of message is disinformation or not? This paper would like to point out that freedom of expression is the foundation of democracy. A democratic government should be the defender of free speech. If the government plays the role of referee, the ruling party may abuse the power to suppress its political opponent. This consequence is even more harmful to a democracy. Therefore, in fighting disinformation, a democratic government has to be very careful in that freedom of speech cannot be sacrificed.²

To sum up, it is difficult to cope with the challenges brought by the dissemination of disinformation, but it is not impossible. The government can try to preempt a disinformation operation in advance in the short-term. It can also implement policies to settle salient disputes and reconcile opposing groups in the society in the long-run. Nevertheless, the most critical tasks in fighting disinformation need to be fulfilled by social media enterprises. Social media enterprises should make efforts to clean fake accounts, revise algorithms, and adjust business model. Only when social media enterprises take social responsibility, can the threats to democracy be neutralized.

2 The author thanks the anonymous reviewer for raising this point.

Reference

- 呂欣懋 (2016)。〈傳共機拍下玉山 國防部：勿以訛傳訛〉，《中央社》，12月17日。
<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201612175010.aspx>。2019/07/22。
- 涂鉅旻、鍾麗華、鄭鴻達、蘇永耀 (2018)。〈僅機槍射擊 中國解放軍「演很大」〉，《自由電子報》，4月20日。
<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1193928>。2019/07/22。
- 壹週刊調查組 (2018)。〈PTT 放宏國外長赴北京假新聞 IP 竟來自中國〉，《壹週刊》，6月2日。
<https://www.nextmag.com.tw/realtimenews/news/410484>。2019/07/22。
- Berzinš, Janis (2014). "The New Generation of Russian Warfare." *Aspen Review* Vol. 3: 63-67.
- Chan, Minnie (2018). "Beijing ready to snuff out any separatist move, and live-fire drill in Taiwan Strait is proof, official says." *South China Morning Post*. April 16.
<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2141995/beijing-ready-snuff-out-any-separatist-move-and-live> (accessed: July 22, 2019).
- Chaslot, Guillaume (2016). "YouTube's A.I. was divisive in the US presidential election." Medium.
<https://medium.com/the-graph/youtubes-ai-is-neutral-towards-clicks-but-is-biased-towards-people-and-ideas-3a2f643dea9a> (accessed: July 22, 2019).
- Chien, Li-chung, Li-hua Chung, and Jonathan Chin (2018). "China using fake news to divide Taiwan." *Taipei Times*. September 16.
<http://www.taipetimes.com/News/front/archives/2018/09/16/2003700513> (accessed: July 22, 2019).
- Čížik, Tomáš (2016). "Information Warfare—Europe's New Security Threat." *CENAA Policy Paper*, Vol. 3:1-7
<https://works.bepress.com/tom-iik/7/> (accessed: July 18, 2019).

Deb, Anamitra, Stacy Donohue, and Tom Glaisyer (2017). "Is Social Media a Threat to Democracy?" The Omidyar Group.

<https://www.omidyargroup.com/wp-content/uploads/2017/10/Social-Media-and-Democracy-October-5-2017.pdf> (accessed: July 22, 2019).

Everington, Keoni (2018). "Honduras denies rumors of talks with Beijing on cutting ties with Taiwan." *Taiwan News*. May 28.

<https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3441950> (accessed: July 23, 2019).

Gottfried, Jeffrey and Elisa Shearer (2016). "News Use Across Social Media Platforms 2016." Pew Research Center.

<http://www.journalism.org/2016/05/26/news-use-across-social-media-platforms-2016/> (accessed: July 22, 2019).

Gregory, Paul (2014). "Russian TV Propagandists Caught Red-Handed: Same Guy, Three Different People (Spy, Bystander, Heroic Surgeon)." *Forbes*. April 12.

<https://www.forbes.com/sites/paulroderickgregory/2014/04/12/russian-tv-caught-red-handed-same-guy-same-demonstration-but-three-different-people-spy-bystander-heroic-surgeon/#77a0fb9f5a08> (accessed: July 22, 2019).

Haines, John R. (2015). "Russia's Use of Disinformation in the Ukraine Conflict." Foreign Policy Research Institute.

<https://www.fpri.org/article/2015/02/russias-use-of-disinformation-in-the-ukraine-conflict/> (accessed: July 17, 2019).

Halper, Stefan (2013). *China: The Three Warfares*. Washington, D.C.: Office of the Secretary of Defense.

Intelligence Community Assessment (2017). "Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections." Office of the Director of National Intelligence

https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf (accessed: July 22, 2019).

Mercier, Hugo, and Dan Sperber (2017). *The Enigma of Reason*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Nowak, Mike (2017). "Two Billion People Coming Together on Facebook." Facebook Newsroom.
<https://newsroom.fb.com/news/2017/06/two-billion-people-coming-together-on-facebook/> (accessed: July 22, 2019).
- Nye, Joseph (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: PublicAffairs.
- Nye, Joseph (2011). *The Future of Power*. New York: PublicAffairs.
- Pomerantsev, Peter (2015). "The Kremlin's Information War." *Journal of Democracy*, Vol. 26, No. 4: 40-50.
- Pomerantsev, Peter, and Michael Weiss (2014). *The Menace of Unreality: How the Kremlin Weaponize Information, Culture and Money*. New York: Institute of Modern Russia.
https://imrussia.org/media/pdf/Research/Michael_Weiss_and_Peter_Pomerantsev__The_Menace_of_Unreality.pdf (accessed: July 17, 2019).
- Shibaev, Dmitry and Nina Uibo (2016). "State Policy Against Information War." *Russian Law Journal*, Vol. IV, No. 3: 136-156.
- Spencer, David (2018). "China's live-fire drills – more than just saber rattling, this is propaganda and fake news." *Taiwan News*. April 19.
<https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3409322> (accessed: July 23, 2019).
- Strong, Matthew (2016). "Military denies Yushan in China bomber picture." *Taiwan News*. December 17.
<https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3053731> (accessed: July 22, 2019).
- Szostek, Joanna (2016). "The Power of Detraction: Belarusian Reporting of Russian Social Problems During Information War." *The Journal of Social Policy Studies*, Vol. 14, No. 1: 99-112.
- Tambini, Damian (2017). "Fake News: Public Policy Responses." *Media Policy Brief*, Vol. 20: 1-16.
<http://eprints.lse.ac.uk/73015/> (accessed: July 17, 2019).

- Teng, Pei-ju (2018). "Taiwan President Warns Democratic Nations of Malicious Fake News from China." *Taiwan News*. September 20.
<https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3534285> (accessed: July 23, 2019).
- The PropOrNot Team (2016). "Black Friday Report: On Russian Propaganda Network Mapping." PropOrNot.
https://drive.google.com/file/d/0Byj_1ybuSGp_NmYtRF95VTJTeUk/view
(accessed: July 22, 2019).
- Thomas, Timothy L. (2011). *Recasting the Red Star*. Fort Leavenworth, KS: FMSSO.
- Treverton, Gregory F., Andrew Thvedt, Alicia R. Chen, Kathy Lee, and Madeline McCue (2018). *Addressing Hybrid Threats*. Stockholm: Swedish Defence University.
- Varol, Onur, Emilio Ferrara, Clayton A. Davis, Filippo Menczer, and Alessandro Flammini (2017). "Online Human-Bot Interactions: Detection, Estimation, and Characterization." arXiv.
<https://arxiv.org/pdf/1703.03107.pdf> (accessed: July 22, 2019).
- Walker, Christopher (2017). "What Is 'Sharp Power'?" *Journal of Democracy*, Vol. 29, No. 3: 9-23.
- White, John (2016). "Dismiss, Distort, Distract, and Dismay: Continuity and Change in Russian Disinformation." *Policy Brief*, Vol. 13.
<https://www.ies.be/node/3689> (accessed: July 18, 2019).
- Yeh, Su-ping and Flor Wang (2018). "President Tsai Warns against China's Spreading of Fake News." *Focus Taiwan*. September 20.
<http://focustaiwan.tw/news/aip/201809200017.aspx> (accessed: July 23, 2019).

摘要

本篇論文討論經由社群媒體傳播的惡意不實資訊，如何對民主造成威脅。首先，本文從資訊戰的脈絡來理解惡意不實資訊。其次，本文列舉社群媒體有助於傳播惡意不實資訊的三個特徵，分別是（1）將人氣轉化為正當性的演算法；（2）同溫層效應導致偏見長存；（3）針對特定使用者的「暗黑」廣告。第三，對民主的威脅方面分成短期與長期。在短期中，惡意不實資訊想要創造對操縱者有利的政治環境，通常以干擾選舉或製造社會混亂的方式為之；長期而言，惡意不實資訊要讓民眾對政治制度及領導人失去信任或心灰意冷，以達到癱瘓民主政治的目的。在第四部分，本文舉出三則在台灣散布的惡意不實資訊作為例子。最後，本文提出反制惡意不實資訊的一些方式。作者以為，在短期中政府可以先發制人的方式防範惡意不實資訊；長期則必須消弭社會分歧。更重要的是，社群媒體業者必須承擔社會責任。除了刪除假帳號以外，業者應該要修正其演算法，並拒絕投送含有惡意不實資訊的廣告。

關鍵字：資訊戰、惡意不實資訊、社群媒體、同溫層

中美關係變局與兩岸關係：歷史與現實^{*}

The Variation of Sino-U.S. Relations and Cross-Strait Relations:
History and Reality

熊 興^{**}

Xiong Xing

* 本篇刊登於《亞洲政經與和平研究》，2019.08 第一期，頁 55-80。

** 熊興為湖北大學歷史文化學院講師、復旦大學國際問題研究博士後、華中師範大學台灣與東亞研究中心研究員，E-mail: Valley212@163.com

摘要

中美關係和兩岸關係之間一直存在著相互影響與互動關係。從歷史的回顧上看，中美關係和兩岸關係的發展一直緊密相關，歷史上中國大陸與美國之間的關係變局，尤其是中美關係和美國對台政策的變化，對台海兩岸關係都產生了直接影響，而兩岸關係的發展和變化亦無法迴避美國因素的重要影響。而隨著國際情勢的發展變化和中美兩國實力的消長變化，近年來，美國對中國總體看法和認識上開始出現大轉向。尤其是川普執政以來，中美之間的矛盾性開始增加，中美關係正處在新的變局中，美國的兩岸政策也正經歷調整期。本文回顧了中美關係變化對兩岸關係的影響，分析當前中美關係變局產生的原因，探討這一變局的發展變化將對兩岸關係尤其是臨近 2020 的台海局勢產生何種影響。

關鍵字：中美關係、兩岸關係、歷史、現實

台中美關係和兩岸關係之間一直存在著相互影響與互動關係。從歷史的回顧上看，自從有所謂「台灣問題」以來，中美關係和兩岸關係的發展一直緊密相關。歷史上中國大陸與美國之間的關係變局，尤其是中美關係和美國對台政策的變化，對台海兩岸關係都產生了直接影響，而兩岸關係的發展和變化亦無法迴避美國因素的重要影響。而隨著國際情勢的發展變化和中美兩國實力的消長，近年來美國對中國在總體看法和認識上開始出現大轉向。尤其是川普當選後，在經貿、科技等領域與中國的矛盾不斷加劇，中美關係正處在新的變局中。在此背景下，中美關係因素在很大程度上將影響兩岸局勢和兩岸關係未來發展的走向，而台海局勢的變化亦會對中美關係形成反作用力。

壹、中美關係變化與兩岸關係的歷史回顧

從歷史來看，美國的對華和對台政策對台海兩岸格局的形成產生了深刻的影響。自 1949 年中國內戰結束後，美國在對中國大陸和台灣的政策上經歷了多次的調整，中美關係和兩岸關係也經歷了各種起伏，具有複雜和曲折的特點。中美關係的變化對兩岸關係的具有十分明顯的正向影響。在中美兩國 1979 年正式建交之前的 30 年間，中美關係呈現出很大的不穩定性，期間經歷了朝鮮戰爭、幾次台海危機、越南戰爭、尼克森訪華等重大歷史事件。而 1979 年之後的 40 年間，中美關係雖整體上表現穩定，但其中亦出現不少波折和起伏。中美關係大致經歷了對峙時期、正常化時期、總體穩定時期、起伏時期這幾個階段，兩岸關係也隨之發生變化。

一、中美關係對峙時期

在 1949 年至 1979 年間，美國的兩岸政策主線是維持兩岸的分離狀態，既防止中國大陸攻取台灣，也不支持當時執政的國民黨當局「反攻大陸」。1949 年中華人民共和國成立到 1972 年尼克森訪華期間大致為中美關係的對峙時期。

從 1949 年底到 1950 年底，美國對台灣曾出現過「暫時放手」的政策。在中國大陸地區內戰基本結束後，國民黨政權敗退台灣。此時美國政府內部在對

華政策上進行了爭論，其時美國的決策層認為解放軍將在不遠的時期內便攻取台灣，需考慮面對中國完全統一的事實，因此已準備從中國問題上「脫身」，完全退出中國內戰。1950年1月12日，時任美國國務卿迪安·艾奇遜（Dean G. Acheson）在《中國的危機》報告中提出，美國在西太平洋的軍事安全防線是北起阿留申群島，經日本、琉球群島，南至菲律賓，其中並未提到台灣（陶文釗，2004：32），說明美國已做好放棄台灣國民黨政權的準備。

不過，1950年夏爆發的朝鮮戰爭成為美國對華政策的重要分水嶺。朝鮮戰爭爆發後，隨著中美在朝鮮開始展開直接的軍事對抗，中美之間處於敵對狀態。美國政府內部要求重新干涉中國內戰的聲音最終佔據上風，美國「決策者開始認為可能將台灣從美國的政治負擔變成政治資產……開始探討積極保全該島的可能性（張淑雅，1990：471）」。美國開始重新公開支持國民黨當局對抗來中國大陸政府，並以武力來阻止解放軍攻取台灣。此時美國對中國的遏制政策，包括對台灣的政策也逐漸成形。1951年5月，美國國家安全委員會出台《美國在亞洲的目標、政策和行動方針》。其中關於對台政策的規定包括：「繼續第七艦隊的任務……向台灣提供經濟和軍事援助……阻止台灣陷落……提高國民黨政府的威望和影響」。美國的兩岸政策由之前的「暫時放手」和「不干涉」，轉變為「台灣中立化」和「台灣地位未定論」，「放蔣出籠」，並在1954年簽訂《中美共同防禦條約》¹。該條約的簽訂意味著美國與台灣已結成事實上的同盟，台灣被納入到美國的「反共防禦體系」中。而後，美國推行由時任美國國務卿約翰·杜勒斯（John F. Dulles）所提出的「大規模報復」戰略，即「戰爭邊緣」政策。在五六十年代的幾次台海危機中通過派遣軍事顧問、提供先進軍事裝備但不直接參戰的方式，達到既保護台灣又避免戰爭的效果。

1960年代，林登·詹森（Lyndon B. Johnson）繼任美國總統後，在有關台灣的國際戰略地位上進行了重新審視。隨著美蘇冷戰的升級，中國的國家實力尤其是以核武器為代表的國防實力的增長，加上同期美國陷入越戰泥潭。這些多重因素的影響，使詹森政府在評估後認為台灣在美國的國際戰略中的作用已不斷降

1 中國大陸稱之為《美蔣共同防禦條約》。

低，因此開始有意對台灣疏遠。在有關中華人民共和國加入聯合國、阻止蔣介石政府「反攻大陸」、削減對台軍事援助等問題上，美國採取了一系列的動作，使美台之間的「蜜月期」結束。而這一時期美國對台政策的一系列調整對中美台之間的三角關係帶來了深刻的影響，預示著中美關係也即將發生重大的變化。

二、中美關係正常化時期

1970年代，國際格局發生重大變化，主要大國之間的力量出現消長，美國的相對實力下降，其他國家實力明顯上升。尤其是隨著美蘇爭霸繼續升級，蘇聯對美威脅上升。出於反蘇戰略考慮，加上同期中蘇關係交惡，美國開始主動尋求改善與中國大陸的關係，以達到共同抗蘇之目的。而同期中蘇關係破裂後，中國領導人也因應國際局勢變化，在審慎和反覆考慮後，開始進行戰略調整，與美國進行接觸，力圖打開中國對外關係的新局面，以塑造更有利的國際環境。這些成為中美關係轉圜的大背景，兩國關係開始進入正常化時期。

隨著1972年尼克森訪華，中美發佈《中美聯合公報》、《上海公報》，中美關係開始不斷改善。尤其是在《上海公報》中，美國政府放棄了自杜魯門政府以來美國歷屆政府堅持的「台灣地位未定論」，而改為確定「一個中國」政策。隨後中美進行多回合談判與接觸，最終在1979年元旦正式建立外交關係。中美建交標誌著美國的兩岸政策發生了重大轉變，對中美關係和兩岸關係產生了深遠的影響。但美國在與台灣斷交、與中國大陸建交的同時，在很多地方也有所保留，甚至通過一些文字遊戲，預留了不少模糊的空間，為將來繼續介入兩岸事務埋下伏筆。

三、中美關係總體穩定時期

隨著中美建交、台美斷交，台灣在美國對華戰略中的地位，由過去的反華前沿轉變為中美關係中的一個重要籌碼。1979年中美建交後，美國的對台政策呈現出矛盾的兩面性。即是既繼續加強與台灣的實質性關係，也對「台獨」等美國認為將導致兩岸關係出現不可控變動的活動進行扼制。在政策上，美國長期採取所謂「雙軌政策」。一方面，為保持中美關係的總體穩定，維持台海局勢，美國不斷重申「一個中國」政策和對台「三不」政策；另一反面，美國又通過政府和

國會的一些行動來對台發出某些信號和暗示，並通過繼續對台軍售來試圖維持兩岸之間的某種軍事平衡，在實質上又支持了台灣的分離主義傾向，形成了「和而不統」的局面。在 1979 年元旦中美建交後，美國國會隨即便在 4 月通過《臺灣關係法》，以美國國內法律的形式肯定了美國與台灣繼續保持事實上的半官方關係，重新確立了美國制定對台政策的法律基礎，確定了台美關係的基本框架，且還包含了美國對台灣的「安全承諾」。

但在美國卡特政府和雷根政府時期，由於美國的主要目標是繼續反蘇，需要借重於中國的力量，因此中美關係在整個 80 年代都較為順利，甚至被外界視作一種准同盟的關係。其間中美雙方有很密切的軍事、經濟合作，美國在 80 年代對中國的改革開放給予了較大的支持，中國給美國的對華貿易、對華投資也提供了很多便利化和支援。這一時期的兩岸關係也整體上波瀾不驚，未出現大的波動，中美關係處於快速發展的總體穩定時期。此時美台之間也在經歷斷交之後的過渡期，兩岸關係總體上也趨於平穩。

四、中美關係起伏時期

隨著冷戰結束，國際格局發生深刻變化。中國在美國全球戰略中的地位開始下降，此時台灣問題在中美關係中又凸現出來。從冷戰結束以來，兩岸關係在整體上受中美關係的影響。1989 年北京風波後的一段時間，不論是老布希政府還是柯林頓政府，都開始在對華和對台政策上進行調整，將台灣作為制約和施壓中國的一種手段。老布希政府時期，美國突破 1982 年中美簽署的《八一七公報》，加強對台軍售，通過《台灣前途修正案》，以強化與台灣的關係，對中國施壓，中美關係進入僵持和低谷期。

柯林頓政府時期，中美關係跌宕起伏，波折不斷。這一時期，美國對華戰略一直在「接觸」和「遏制」戰略之間搖擺，在有關貿易、人權和台灣等問題上爭端不斷，直至 1990 年代中期爆發台海危機，兩岸關係一度十分緊張，致使中美關係再次走到低谷。隨後，在中美兩國的務實行動下，中美關係雖又經歷了 1999 年的中國駐南斯拉夫聯盟大使館被炸事件，但最終走出低谷，在柯林頓政府執政末期確立了兩國之間的「建設性戰略夥伴關係」。

2000年，代表新保守主義的小布希政府上台，在對華戰略上，小布希政府否定柯林頓政府後期與中國的「建設性戰略夥伴關係」，而將中國確定為美國的「戰略競爭對手」。與此同時，台灣也首次出現政黨輪替，民進黨政府上台執政。在小布希政府初期，美國政府推行親台政策，大幅提升台美關係。小布希政府前期還改變了之前中美建交後美國的歷屆政府在兩岸關係上的「模糊戰略」，調整為「單向清晰戰略」，公開站在台灣一邊，不斷表態將「盡其所能協助台灣自衛」。然而隨後出現的「911」事件打亂了美國的戰略部署。美國在全球事務中又需要中國的協助，與中國進行對抗不利於美國的全球戰略，使其在對華和對台政策上作出了調整。在兩岸關係的總體戰略上，小布希政府主要目標在於平衡兩岸關係，維持台海「不統不獨不武」的現狀。

歐巴馬政府上台後，在對台政策上延續了美國政府一貫的原則，繼續遵循「維持現狀原則」。同時也採用雙軌政策。即在承認「一個中國」政策的基礎上，進一步發展中美建設性合作關係，同時又加強與台灣的政治、經貿、軍事關係，繼續實施對台軍售政策。儘管歐巴馬政府自2011年起開始採取了一系列措施來實行「重返亞太」和「亞太再平衡」戰略，但在對台政策上卻鮮有新舉措，除偶爾出現因美台軍售問題導致中美之間出現矛盾外，中美關係繼續平穩發展。不過，隨著中美實力繼續接近，以及中國在對外政策上的一些舉動使美國認為中國正逐漸放棄過去「韜光養晦」的政策而轉向「有所作為」。因此在歐巴馬政府時期，美國國內在對華政策要求進行調整的聲音逐漸高漲，中美關係變化的端倪已經出現。

貳、中美關係的穩定性與不穩定性

一、中美關係的相對穩定性

從國際格局的角度看，對於目前的國際體系，在國際上存在著「單極或弱化的單極」、多極、「走向兩極」²、「無極」等多種看法，在中國國內則普遍接

2 所謂「走向兩極」，指由經濟學家弗雷德·伯格斯騰（Fred Bergsten）提出的「中美兩國集團」

受「一超多強」、「多極化正在形成過程中」的看法。在國際實力結構上，美國作為世界上占主導地位的國家，在國際格局中擁有一極的地位。某種意義上說，當前的國際體系依然是單極結構，儘管其顯現出弱化趨勢，但這種弱化或曰「美國的衰落」不是絕對的而是相對的，即美國的絕對實力依然在上升，並且在未來至少數年內仍擁有超級大國地位（閻學通，2012：9）。但由於中國實力增長的速度快於美國，因此中美兩國之間的實力差距處在不斷縮小過程中，並且中國的影響力開始在其他領域持續擴大。從國際體系的結構框架下看，「霸權國就是軍事實力和經濟實力在國際體系結構中位居第一並且在國際體系核心區或大國體系中發揮最重要國際影響力的國家」（劉豐，2013：5）。而崛起國是至少同時具有三個基本特徵的國家，即崛起「是一個權力相對增加的進程」、「具有明確的起點和終點」、「含有時間和速度要求（崛起時間短和速度快）」（葉自成、王日華，2008：12）。根據權力轉移理論，只有當一個國家的發展達到主導國實力的 80% 左右時，才能被認定為成功崛起（Tammen and Kugler: 43）。根據目前的國際局勢，美國和中國分別對應了霸權國和崛起國這兩個概念。中美之間的互動進程是霸權國與崛起國之間的互動，既受到國際體系結構的制約，同時二者實力的消長也衝擊著美國現有的霸權地位，使中美之間存在著一種「競爭性相互依存關係」（王帆，2008：25）。在中美建交後相當長的時期內，中美之間都存在著這種相對穩定的雙邊關係。

就中美兩國的雙邊關係來說，中美關係的穩定性主要取決於兩國之間利益的互利性和相互之間對於能夠獲取對方支持的預期。一般而言，互利能促使兩國相互支持，反之則引發衝突或摩擦。因此這種穩定性的決定因素不是兩國關係的好壞，而是相互支持的預期與實際獲得支持的效果和行動是否一致。當預期與實際獲得的支持平衡時，雙邊關係一般較為穩定，反之亦然。同時，當互利情況更多時，合作雙方的相互支援容易與預期相一致，能較好地維持這種相對穩定性（閻學通，2010：21）。總體上來看，作為當今國際事務中扮演最重要角色的兩個

（G2）和由歷史學家尼爾·弗格森（Niall Ferguson）與經濟學家莫里茨·舒拉瑞克（Moritz Schularick）提出的「中美共同體」（CHIMERICA）這兩個概念。

大國，中美在實現各自國家利益、謀求更好發展的過程存在著眾多的戰略共同點和利益交會點，包括長期的安全合作、穩定的亞太地區區域合作、在突發事件上的合作、互惠互利的經貿合作和廣泛的全球性合作，形成了一種不對稱的、競爭與矛盾並存的、非敵非友的合作關係（楊運忠，2003：5-9）。

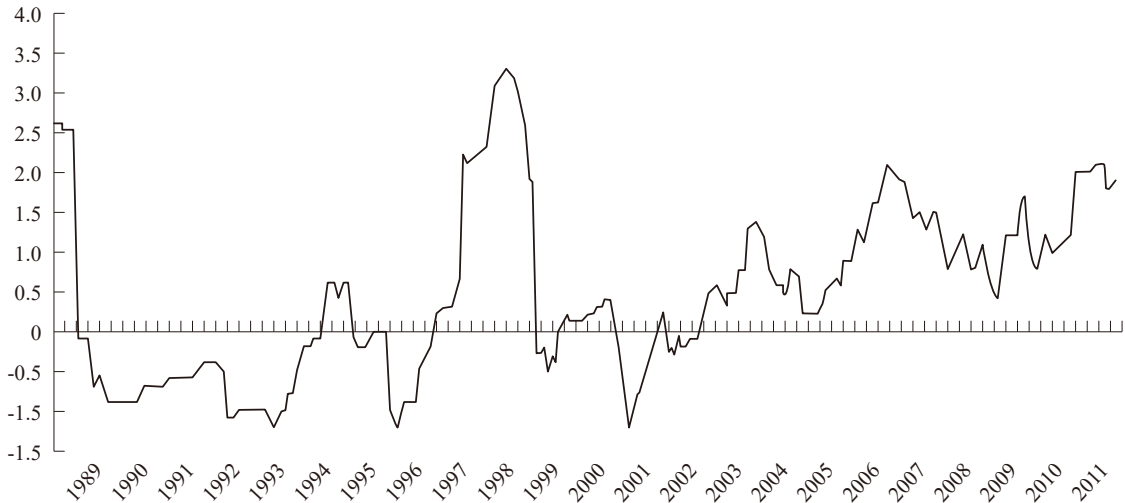
中美建交以來，美國對華政策經歷了「遏制—接觸」、「融合—牽制」、「競爭—遏制」、「競爭—合作」等多重轉變。隨著冷戰結束，美國最大的威脅蘇聯分崩離析，美國暫時失去了競爭對手，成為一超多強中的唯一超級大國。但隨著中國的不斷發展和崛起，美國的保守派戰略家開始將目標朝向中國，並主張對中國開始遏制。進入新世紀以來，美國對華政策上開始以「對沖」（Hedging）³作為一項基本戰略。即一方面，美國在軍事和安全這些「高級政治」領域不斷強化對中國的防範和戰略牽制，通過與亞太盟國進行安全合作，不斷進行軍事部署調整，降低因中國崛起而對美國在東亞乃至國際體系中的主導權形成的衝擊。另一方面，美國繼續接納和容許中國進一步融入國際體系，深化相互融合，尤其是在所謂「低級政治」如經貿和文化交流等方面繼續擴大合作，促使中國成為美國所希望的負責任大國和「利益攸關方」，以形成所謂「對沖」。

總體上看，中美兩國的最高領導層對彼此利益和紅線實際上一直都有較為清楚的認識，兩國高層都意識到發生重大政治、軍事或經濟衝突的成本，也盡力避免發生導致出現兩國之間安全困境的危險行為。以1989年到2016年為例，中美兩國儘管在這一時間段經歷了多次危機和衝突，如美國在1990年代初對華實施全面制裁、1993年「銀河號事件」，1995-1996年台海危機、1999年中國駐南斯拉夫聯盟大使館被炸等事件，但兩國關係整體上依然處於相對穩定的狀態（見圖一），尤其在經貿、人文、教育和技術等領域的交流繼續擴大。儘管中美之間存在意識形態差異，但相比較美蘇對抗時期，這一差異的程度要小很多。由於經濟全球化使得國際經濟關係更加緊密，也使中美兩國經濟上的相互依賴不斷加強。而中美兩國經濟相互依賴程度的加深也有利於兩國自身。中國經濟崛起受

3 「對沖」一詞原為金融術語，近年來被引入到國際政治領域，意指在面對高風險和不確定的情形時，國家之間採用多種對外政策的相互作用來對風險進行抵掉，或採用與之相反的戰略選擇來規避可能發生的威脅與風險。也有將此翻譯為「避險」或「兩面下注」的用法。

益於美國的市場、投資等政策；美國則受益於中國的各類廉價製成品和中國購買美國國債（江憶恩，2012：131-132）。

圖一、1989-2011 年中美關係分值衡量



註：分值標準：-3~0 為不和，0~3 為普通，3~6 為良好。

資料來源：閻學通、漆海霞（2012：10）

從現實的國際局勢來看，大國關係正由傳統的利益趨同或利益相悖的簡單敵友關係逐漸演化成既存在共同利益，又存在競爭的非敵非友的複雜關係模式（劉強，2011：3）。就兩國的雙邊關係來說，中美關係的穩定性主要取決於兩國之間利益的互利性和相互之間對於能夠獲取對方支持的預期。一般而言，互利能促使兩國相互支持，反之則引發衝突或摩擦。因此這種穩定性的決定因素不是兩國關係的好壞，而是相互支持的預期與實際獲得支持的效果和行動是否一致。當預期與實際獲得的支持平衡時，雙邊關係一般較為穩定，反之亦然。同時，當互利情況更多時，合作雙方的相互支援容易與預期相一致，能較好地維持這種相對穩定性（閻學通，2010：21）。中美兩國在安全、政治、經濟和文化上的各種戰略利益中存在諸多的共同利益、互補利益、衝突性利益和對抗性利益（見表一）。但總體上來看，作為當今世界事務中扮演最重要角色的兩個大國，中美在實現各自國家利益、謀求更好發展的過程存在著眾多的戰略共同點和利益交會點，包括

長期的安全合作，穩定的亞太地區區域合作、在突發事件上的合作、互惠互利的經貿合作和廣泛的全球性合作，形成了一種不對稱的、競爭與矛盾並存的、非敵非友的合作關係（楊運忠，2003：9）。中美關係的穩定不僅是一種行為上表現上的穩定，同時也是一種心理和觀念層面對對方行為方式和邏輯較為穩定和一直的認知（周方銀，2013：7）。

表一、中美之間的戰略利益

	安全	政治	經濟	文化
共同利益	兩國間和平	聯合國安理會改革	共同投資	共同教育
	朝鮮非核化		全球市場擴大	共同的文化項目
	國際航運安全			
互補利益			雙邊貿易	教育交流事業
			購買美國國債	英語和漢語教學
			旅遊業	文化交流
衝突性利益	對台軍售	意識形態		
	對華武器禁運	宗教政策		
	中國新疆地區的恐怖主義活動	人權問題		
	伊朗核問題			
	美國在東亞部署導彈防禦系統			
對抗性利益	南中國海和黃海的控制權	世界領導權	高科技研發優勢	奧運會金牌數的競爭
	中國的軍事現代化	東亞主導權	戰略經濟體的控制	
	太空研究開發	在發展國國家的影響力	戰略物資的控制	
	武器出口	發展模式		

資料來源：閻學通（2010：15）

二、中美關係的不穩定性

與相對穩定性對應的是，中美關係還存在著相當的不穩定性，乃至風險性。尤其是美國川普政府自 2016 年底當選以來在中美關係上的一系列動作，使得中美之間的這種風險正在不斷累積。中國自 1978 年實施改革開放以後維持了 40 年的持續快速增長，整體國力獲得巨大躍升，取得了舉世矚目的發展成就。中國的崛起對當今世界格局和已有秩序都產生了深遠影響。

經濟上的提升是中國崛起的顯著特徵。2010 年，中國經濟總量超過日本，成為僅次於美國的世界第二位。2018 年，中國經濟總量為 13.6 萬億美元，同期美國經濟總量為 20.5 萬億美元，約占美國經濟總量的 66%。與此同時，中國軍事實力不斷增強，在海軍、空軍建設和導彈研製上不斷取得突破和進展。中國在國際組織中的作用和影響力也不斷提升，並開始積極尋求推進國際組織結構調整。此外，中國文化在國際上的影響力和吸引力也不斷提升，軟實力有所增強，入境遊人數和在華留學生人數不斷創新高，漢語已成為國際熱門語種。中國在整體實力上與美國的差距不斷縮小，在國際地位上呈現出「坐二望一」的態勢（李志永，袁正清，2015：20）。

隨著中美實力的接近，兩國矛盾必然上升（王緝思、李侃如，2012：41）。在中國崛起的不同階段，美國的實力優勢成為衡量中國崛起困境強度的一個重要衡量指標。當中國的實力處在由經濟主導上升初起時，由於認為中國對美國在國際體系中的主導地位的挑戰有限，因此此時美國在實力上的優勢地位有利於弱化中國的崛起困境（孫學峰 2010：149）。但到了中國實力地位加速上升時期尤其是軍事力量發展迅速，其他方面影響力也日趨增大時，美國的實力優勢會強化中國的崛起困境。

傳統的均勢理論認為，在具體的體系狀態下，大國之間的實力分佈可能會出現較大變化。莫頓·卡普蘭（Morton Kaplan）提出了著名的六種類型的國際體系模式，即均勢體系、鬆弛的兩極體系、牢固的兩極體系、環球體系、等級體系和單級否定體系（薄智躍〔譯〕，Morton A. Kaplan〔原著〕，2008：74-77）。當世界處在多極或兩極的國際體系中時，實力的分佈會在嚴重失衡與絕對平衡之間

發生變動。當處在單極體系時，實力分佈既有可能走向強勢霸權，也有可能走向霸權衰落。因此實力分佈失衡時國家所面臨的生存威脅和安全壓力最大，即前述失衡的多極與兩極或單極格局下，此時國家面臨的結構性壓力也更強，同時國際體系中的霸權國或主導國對崛起國採取制衡動作的可能性也越大，且這種力度將隨著失衡程度的加深而更加強烈（劉豐，2009：11）。當國際體系中的權力格局或權力的集中程度出現明顯變動時，均勢的生成機制也同樣會發生變化（劉豐，2006：39）。「當崛起國與霸權國實力接近將引發國際體系出現重大轉型時，霸權國往往以『霸權護持』為基本目標，對崛起國敏感度最高、容忍度最低和制約能力最強」（賈慶國，2007：57）。

大國崛起本質上是自我發展的過程，主要基於國家的內部經濟和社會發展狀況，受經濟增長的可持續性、國內政治經濟體制的效率、國內社會秩序的穩定性等內部因素影響。但大國崛起時的發展方向、依賴路徑和最終結果卻在很大程度上受到彼時國際體系的性質、特徵和趨勢的有力制約（劉豐，2013：10）。從人類過往的歷史上看，每次霸權國與崛起國之間在維持現狀和崛起的過程中都難免會產生衝突。尤其是近代以來，新興崛起國如英國、德國、美國等在其崛起過程中都不可避免的與原有既成大國或霸權國發生過衝突和戰爭，而最終成為新主導國家的大國往往是戰爭的勝利者。因此許多歷史學家和國際關係理論家就此得出共識，認為霸權國與崛起國在實現某種權力轉移的過程中必然導致衝突或戰爭，即所謂「修昔底德陷阱」⁴。

均勢理論認為，在國際社會的無政府狀態下，當某個大國實力在短期內迅速增加到一定程度後，該國會開始謀求獲得國際體系中的主導地位，此時其他大國將聯合起來對該國進行制衡並使國際體系中的實力分佈恢復到之前大致平衡的狀態中（Nexon, 2009）。霸權國通過一系列手段來實現霸權護持是一種普遍現象，核心是國際秩序的主導權與控制權（劉豐，2009：8）。其他次等大國出於自身生存和發展的需要也可能聯合霸權國對體系中的“「挑戰者」”展開制衡。隨著蘇聯解體和東歐劇變，兩極格局瓦解，作為唯一的超級大國，美國全球戰略的重

4 關於所謂「修昔底德陷阱」，已有學者進行了不同的思考，參見任曉（2018）。

要核心之一就是防止出現對美國具有潛在或實際威脅的並有可能對美國進行挑戰的區域性或全球性大國，確保美國在國際事務中主導地位的長期維持與鞏固。而隨著中國在亞太地區影響力的不斷增強，在東亞區域格局中開始出現由美國主導的單極結構向中美兩強結構的轉化。進攻性現實主義的代表學者約翰·米爾斯海默（John Mearsheimer）就認為，「如果中國成為一個經濟增長中心，它必然會將經濟實力轉化為軍事能力並主宰東北亞」（王義桅、唐小松〔譯〕，John J. Mearsheimer〔原著〕，2003:4）。加上近年來中國提出並實施「一帶一路」倡議，使美國認為其在亞太地區的主導地位將受到挑戰。因此，美國在東亞則不斷強化其既有的聯盟體系，同時在一些東亞和東南亞國家與中國產生爭端時開始明確表態。如針對中國在南中國海區域行動的表態和軍艦穿行等宣示行動，被認為是美國直接走向前臺對中國提出挑戰。而不論歐巴馬時期的「重返亞太」、「亞太再平衡」戰略，和川普時期的「印太戰略」，都明顯呈現出針對中國進行防範和戰略圍堵的意圖。

參、當前中美關係新變局

一、中美關係新變局的時空背景

美國的對華政策主要以經濟上接觸、政治和軍事上遏制的雙軌政策為主。但目前在對華戰略上將有可能轉變為在安全和經濟領域同時採取制衡、防範、規制、接觸、融入、合作共存的新模式。冷戰後中國的對外政策長期受美國霸權地位和結構的影響。在現有的國際體系格局中，由於美國處於優勢地位和國際事務中具有廣泛的主導性，因此也決定了中國實現對外政策目標的最優策略只能是採取融入戰略，而其他的政策如引導、主導或共治等都很有可能會因各種原因遭遇阻撓或者失敗（Sun, 2010）。經過多年的融入，中國已能基本適應現有的國際規則和秩序，並努力地積極融入到現有的國際體系，以期能夠更好的融入國際社會中。

而近年來中國的飛速發展、在地區和世界事務中影響力的增大，也引起各種

版本「中國威脅論」的出現，包括中國經濟威脅論、軍事威脅論、能源威脅論、文化與意識形態威脅論等等。這些威脅論在美國、日本和東南亞地區愈發增多，對中國崛起的意圖開始存在疑慮，對中國的不信任感開始加深，使中國面臨著一系列尤其是霸權國美國所帶來的結構性壓力。一是美國試圖遏制中國實力增長與全球性戰略空間拓展的結構性壓力，二是美國與其盟友聯合針對中國的結構性壓力，三是美國的制度霸權對中國的國際選擇和行動的制約，四是美國假手周邊鄰國和國家集團遏制中國崛起的壓力（劉青建、張凱，2011：59）。

當前中美關係的新變局涉及到國際體系中的權力轉移，而國際體系中權力的轉移往往伴隨著利益分配方式、規則和秩序安排的變化。隨著實力的增強，中國也開始進行積極塑造有利於自身的國際環境，並開始進行一些對現有國際規則進行調整的動作。這些行動又引發了美國更多的疑慮和擔憂，並開始在學界、政界、軍界、媒體界和經濟界蔓延。

美國國際關係學界對中國崛起的消極看法也明顯增多。柯慶生（Thomas Christensen）認為隨著中國在領土和主權等問題上的態度和政策趨向強硬，中美關係必將逐步走向緊張（Christensen, 2011: 59-62）。羅伯特·卡普蘭（Robert Kaplan）認為中國經濟和軍事力量的增強必然會導致中美關係緊張（Kaplan, 2010）。約翰·米爾斯海默（John Mearsheimer）認為中國不可能和平崛起，隨著中國經濟的持續高速增長，中美將陷入安全競爭甚至戰爭，中國的鄰國日本、印度、越南等將同美國一道開始制衡中國（Mearsheimer, 2005）。

而在美國政界和軍界，「歐巴馬政府中的自由主義者認識到美國權力的相對衰落，但他們認為依然需要維護美國的領導地位，途徑是強化美國自由主義秩序的機制，特別是與其他國家尤其是中國的合作來增加在這些機制中的利益。這樣即便美國權力衰落，但秩序本身依然獲得維持。」（江憶恩，2012：123）自2010年在新加坡舉行「香格里拉對話」以來，中美軍方多次在會上進行激烈交鋒。美軍在西太平洋地區的軍事存在和部署逐漸增多。2011年1月，美國海軍作戰部長喬納森·格林納特（Jonathan Greenert）宣佈在未來十到十五年美國海軍三分之一的戰艦將部署在西太平洋海域（Blackwill and Tellis, 2015）。

在輿論上，美國媒體對中國的抨擊（China Bashing）開始不斷增多，對中國

的負面報道也呈現增多趨勢。中國「十八大」以後，新的領導集體開始施政，中國在對外政策上呈現出較以往更加主動的態勢，如推行「一帶一路」倡議，加快推進亞太自貿區的進程，設立「金磚國家開發銀行」、「亞洲基礎設施投資銀行」，設立「絲路基金」，推動人民幣國際化，設立東海防空識別區等。對此一些美國媒體開始用「強勢」（Assertive）一詞來形容中國近年來的對外政策表現，並認為「中國模式」或「北京共識」對「華盛頓共識」和美國的價值觀形成了挑戰（Halper, 2010: 78）。

在經濟領域，儘管中美之間經濟上的相互依賴程度較高，但經貿領域也無可避免地成為兩國博弈的新場所。隨著川普時期中美在經貿問題上爭端的逐步升級，過去在中美關係中長期扮演「壓艙石」角色的經貿關係也出現了由「問題解決者」到「問題本身」的變化，由「壓艙石」變成一種「政治砝碼」或「政治武器」（李巍、張玉環，2017：14）。並且經貿領域的競爭和矛盾也開始向其他領域延伸。歐巴馬政府時期，面臨 2008 年經濟危機後的問題，美國國內積極推行「再工業化」戰略。川普時期，為重振製造業，創造更多的就業崗位，帶動經濟發展，其力推「製造業回流」。中國也開始實施產業結構升級的努力，力圖使「中國製造」向中高端升級，並提出「中國製造 2025」計劃。而這也使中美兩國在部分工業、高端製造業和科技領域的競爭開始較以往激烈，並開始出現衝撞。

二、美國對華戰略的變化

歐巴馬時期，為因應中國的崛起，美國開始為其亞太戰略定調。但由於其政府具有更明顯的自由主義色彩，強調國際制度和重視運用多邊力量來對中國的行為進行「管控」和「引導」，因此「接觸+規制」仍是這一時期的主導戰略。歐巴馬政府將中國視作亞太大局中的一個部分，主要通過軍事安全、經貿關係、地區機制、價值觀外交等方面全方位的推動其「亞太再平衡」戰略。而在實施「亞太再平衡」戰略的同時，美國國內也開始不斷出現有關修正對華政策的爭論。

歐巴馬時期美國在對華戰略上進行過兩次大的討論。一次是 2008 年到 2010 年美國戰略界開始的所謂「中國強硬論」的討論。而自 2015 年開始的有關中國

問題的討論被認為是對美國近幾十年來對華戰略的全面討論，參與的人數眾多、層級也更廣，激烈程度也前所未見，其討論對後來美國政府的對華政策調整產生了較大的直接影響。其中一份頗具代表性的文件是 2015 年初由美國外交關係委員會發佈的由羅伯特·布萊克維爾（Robert Blackwill）和阿什利·特裡斯（Ashley Tellis）共同撰寫的名為《反思美國對華大戰略》的重要研究報告。該報告認為，中國崛起對美國國家利益構成的威脅正在不斷擴大，美國政府需要制定出新的戰略以應對中國崛起。美國以往所採取的讓中國融入國際體系的行動給美國在國際事務中的主導地位實際上構成了威脅，對美國在全球的實力造成了重大挑戰，因此必須對中國日益強大的實力作出積極反應。作者建議，美國應通過重振經濟、加強美軍在西太平洋的軍事力量存在、擴大與亞太地區的貿易往來、加快推進「跨太平洋夥伴關係」的進程、創建可限制中國獲得先進武器與關鍵技術的技術控制體系、實施有效的網路政策、加強與印度和太平洋地區國家關係等多種方式來平衡中國崛起所帶來的影響（Blackwill and Tellis, 2015）。

在多次的討論後，美國內部逐漸形成了對華戰略必須做出重大調整的基本共識。即過去的政策並未使中國進入以美國為首的西方所期待的發展軌道和價值體系，中國內部也未如西方預料的發生「民主化」等改變。而中國這種與美國異質的文明和政治經濟制度反而走出了一條完全不同於西方的發展道路，並已快速崛起壯大成為美國的競爭對手。美國的政策圈精英群體對中國發展的負面性認知不斷增強，即更多認為中國難以成為美國所期待的「民主化國家」。而在「客觀—物質」層面和「主觀—認知」層面的共同作用下，中美關係已開始出現質的變化，從過去「合作性大於競爭性」開始轉向「競爭性大於合作性」（王鵬，2019：15）。因此應通過貿易戰、技術封鎖等方式遏阻中國的發展。在這種大的背景下，自川普上任以來，隨著對華鷹派人士的全面上位，更多人開始從大國博弈的現實主義邏輯和競爭性視角來看待中美關係（達巍，2017：34）。美國政府在對華戰略和政策體現出明顯的變化，衝突性和壓迫性增強。

在 2017 年 12 月美國發佈的《國家安全戰略報告》和 2018 年 1 月推出的《2018 國防戰略報告》這兩份重要的官方文件中，美國都將中國定位為戰略競爭對手和國際體系中的「修正主義大國」，同時正式將「印太」一詞由官方話語提升為

國家戰略，表明其對華將展開全方位的強勢抑制。《國家安全戰略報告》認為，印太地區正在發生「自由的」和「壓迫性的」兩種世界秩序和地緣政治之間的競爭。中國和俄羅斯正在尋求塑造一個與美國的價值觀和利益相對立的世界秩序。尤其是中國在尋求取代美國在印太地區的地位，通過擴大國家其國家驅動型經濟模式的範圍來重新對該地區進行排序。因此印太區域國家呼籲美國繼續發揮在該地區的領導作用，以集體行動來應對中國對地區秩序的威脅（The White House, 2017）。在 2018 年 5 月美軍太平洋司令部正式更名為「印太司令部」的更名儀式上，時任國防部長馬蒂斯（James Mattis）便明言該戰略很大程度上是為應對中國的戰略挑戰。並且在這兩份重要的政府文件中都將國家的經濟安全和科技安全提升到國家戰略的高度，強調在國際貿易中應遵循公平和對等的原則，捍衛「國家安全創新基礎」，保持美國在全球科學技術中的領先地位（Sevastopulo, 2017）。由此可見，目前中美兩國經貿和科技領域的摩擦，是中美之間的全面戰略博弈升級的結果。除經貿和科技領域外，中美未來將有可能在其他領域也出現摩擦和矛盾。

肆、中美關係新變局對兩岸關係的影響

從中美關係和兩岸關係之間連動的歷史可以看出，儘管自 1949 年以來美國的兩岸政策一直處在調整和變化中，但其中也具有一定的共同性，包括以台灣問題來調節中美關係，不斷進行軍事上的直接或間接干預，影響島內歷屆當局的戰略決策等。美國在兩岸政策上的行動也體現出其一致性和一貫性。一致性主要體現在兩個層面：一是從政策內容層面看，美國始終奉行「雙軌」政策，二是從政策實施手段層面看，美國一貫使用干涉軍事力量、影響台灣當局決策、調節中美關係的方式來影響兩岸關係。縱觀歷史，美國對台政策決不僅僅針對台灣，美台關係也並不單純只涉及兩方關係，而與中美關係密切相關。總體而言，美國對台政策從屬於對華政策，美台關係直接受制於中美關係，美台關係又間接影響著兩岸關係。而在當前中美關係出現大變局的情況下，兩岸關係或將受到直接影響。

從中美關係和兩岸關係之間的相互影響上來看，中美關係的發展和美國的對

台政策之間呈現一種相互作用的循環關係。中美關係的發展影響美國的對台政策，美國的對台政策則影響兩岸關係和中美關係。從歷史上看，當中美關係緊張，美國認為中國是「戰略競爭對手」時，美台之間往往相對接近，而這往往會向「台獨」等勢力發出錯誤的信號，進而對兩岸關係形成更加消極的影響。而當中美關係發展平穩，美國將中國視作「負責人的利益攸關方」或「戰略夥伴」時，美台之間一般則會相對疏離，會對島內「台獨」等勢力形成壓力。

在涉及到中美和兩岸之間的三角關係中，美國對台政策一直取決於美國整體對華政策和戰略。事實上，美國對台戰略的每一次大變化也都是其對華戰略大變化的附屬物，並且美國在具體操作中長期延續了「兩面下注」的戰略思想。表現在對於中國大陸，中美之間的三個聯合公報規定了美國對台海問題的基本態度，包括承認「一個中國」，與台灣斷絕政府間官方往來，逐漸減少對台軍售等等；而對於台灣，美國也通過《臺灣關係法》和「六項保證」為其對台政策奠定了法律和政策基礎，包括保持與台灣的文化交往和人員往來，以及保證不充當兩岸「調停人」的角色等。這兩方面一起構成了美國的「兩面下注」戰略的框架。同時，美國也以試圖以「雙重威懾」嚇阻兩岸任何一方採取單方面改變現狀的行為，即一方面遏制中國大陸武統台灣，另一方面也遏制台灣尋求法理獨立。

從美國亞太戰略角度考慮，作為亞太政經格局中最大的既得利益者，不論是歐巴馬政府時期的「重返亞太」和「亞太再平衡」戰略，還是川普政府時期的「印太戰略」，其首要的目標都是維持美國在亞太地區的主導地位，實現美國利益的最大化。從美國國家利益考慮，追求自身的國家利益最大化始終是其政策的核心訴求，其長期政策目標是維持兩岸之間「不統不獨不武」的分離狀態，並以此實現最大程度上牽制中國的效果，從政治、安全和意識形態上對美國最有利。

對美國而言，台灣地理位置優越，具有極高的戰略價值，是美國認定的「民主楷模」，美國在台灣也有巨大的經濟利益。在對台基本戰略上，美國一直將台灣視為其亞太戰略尤其是對華戰略中的重要戰略棋子。由於力量差距，美台之間的關係比較缺乏獨立性，美國對台關係的變化主要體現在對台灣的借重程度。即當中美關係發展態勢良好時，美國傾向於維持兩岸之間的穩定關係；而當中美關係發展態勢出現波折時，美國有可能會利用台灣作為制衡中國的一個籌碼或工

具。而台灣問題的產生則是為美國的亞太戰略利益而服務的，兩岸關係的變化在大背景下往往從屬於中美關係調整的大格局。這種特徵在冷戰以後美國對兩岸關係的影響中表現十分明顯。

於此同時，從中美關係和兩岸關係的歷史回顧中也可以明顯地看到，美國的力量和影響一直游弋於中美台三方之間。即當兩岸關係發展快速熱絡時，美國的力量會在其中排斥兩岸之間進一步走進；而當兩岸之間關係緊張或有可能爆發重大危機時，美國的力量又會牽引著兩岸雙方進行彌合與修復。從中美建交 40 年來的歷史來看，客觀上說，由於長期處於綜合實力較強的一方，美國往往掌握著相對主動權，而中國大陸則往往處在被動接招的地位。因此美國對中國的戰略定位和角色認知在一定程度上決定了美國對華政策的走向，也直接影響到對台政策和兩岸關係。而只要中美關係和兩岸關係不發生特殊的重大變化，美國的所謂「雙軌政策」就基本上可以延續。這使得美國可在一個相對模糊的框架內獲取最大的戰略收益，至少在表面上看來始終處於主動的地位。

在中美關係的重要轉型期，尤其是川普當政以來，摩擦、起伏和衝突越來越成為中美關係的常態。川普政府在行事風格上的不穩定性和不確定性又增添了中美關係和兩岸關係的風險。自 2016 年底川普政府當選以來，美國政府和國會的一系列涉台言行，包括「川蔡通話」、通過《與台灣交往法》、《台灣旅行法》、《台灣保證法》，在《國防授權法》中增加支持台灣的條款，以及美國政府高級官員在不同場合對加大對台灣的支持和保護力度所做的一些表態，都直接或間接地加劇了中美衝突與矛盾，同時也給台灣執政者和一些勢力提供各種訊息，使得兩岸關係越趨複雜嚴峻，變數增加。

伍、結語

傳統的觀點認為，由於中美之間在經濟上的相互依賴程度已經較深，輕易與中國走上衝突對抗之路並不完全符合美國的利益。對中國來說，目前亟待解決的主要目標是妥善處理各種國內問題，緩解經濟下行壓力，培育經濟增長新動能，防範和化解重大風險，保持社會穩定和持續發展。因此相對穩定的中美關係和台

海局勢將是中國繼續優化內部結構、深化各項改革的最佳目標環境。但川普執政以來中美之間發生衝突的領域不斷增多，除在經貿問題上摩擦依舊，在科技領域也開始出現矛盾，甚至有「新冷戰」的說法。一些悲觀的看法認為，中美之間的對抗恐將在一個相當長的時期內持續下去，這將對未來中國的國內環境造成未知的消極影響，也將影響到台海之間的局勢。

與此同時，從美國國內政治的走勢來看，2020年美國即將迎來總統選舉。儘管自身面臨「通俄門」、「稅務門」各種不利因素，但川普執政以來不斷實踐競選承諾、推動國內立法程序、維護特定利益集團，具體表現為減稅、收緊移民政策法規、廢除歐巴馬健保政策、保護美國產業、保障就業等。川普的這些「兌現承諾」的舉動，使其在選舉的「基本盤」上得到了穩固，並有所擴大，其競選連任的可能性不小。在2020年美國總統選舉後，如果未來繼續由注重短期收益和相對收益的川普政府執政，其在對華戰略上有可能繼續採取目前的高壓和衝撞態勢，將繼續增加中美之間各種利益博弈的力度和難度。並且在經貿、科技領域發生衝突後，川普政府內部的鷹派不排除會在其他問題特別是安全和外交議題上繼續對華施壓。而這其中台灣問題將是最為敏感也最危險的領域。在對台戰略上，美國將向台灣島內各派勢力發出什麼信號，或給予何種直接或間接的支援，將對島內政治、兩岸關係乃至中美關係都產生重大的影響。即便川普競選連任失敗而由民主黨政府重新執政，雖然民主黨政府在對華關係的操作手法和戰略上會與共和黨和川普政府有所不同，但在美國國內對中國的看法已經出現大轉向的背景下，中美關係的大勢在短期內難以迅速扭轉，因此未來有效的風險和危機管控對雙方來說也都是緊迫的挑戰。

從美國在對台戰略上所採取的「雙軌政策」來看，美國「雙軌政策」的戰略目標若要實現，需要一個重要的前提條件，即美國有足夠的能力和意願來掌控台灣島內局勢，並以此來主導兩岸關係的走向。不過美國的這一前提正遇到越來越大的挑戰。一方面，隨著中國的實力不斷增強，維護國家統一的能力和推動統一的意願也在增強。2019年1月2日中國國家主席習近平在《告台灣同胞書》40週年紀念大會上的講話，使觀察者們普遍認為中國大陸對台政策的重點已開始由過去的「反獨」轉為「促統」。另一方面，島內局勢發展變化迅速，民意也在不

斷翻轉，使得美國掌控島內局勢的能力有所減弱。儘管美國的各種力量在台灣的影響一直存在，但形勢的變化往往有可能超出美方控制，尤其是對島內重要選舉的影響。

最後，台灣島內的反應和表現，既是中美關係的一種反應和延續，也會對中美關係形成影響。2018 年底「九合一」選舉結束後，在選舉中大敗的民進黨當局也逐漸放棄戰略模糊立場，配合美國遏制中國的戰略，通過軍事演習等手段，在島內炒作「中國威脅論」，試圖贏回其社會基礎的支持以拉抬選情，也希望借機快速提升與美國的關係。執政的民進黨當局多次在各種場合表態支持美國遏制中國大陸的戰略計畫，其「聯美抗中」的戰略已非常清晰。而如果 2020 年台灣再次實現政黨輪替，國民黨重新執政，台灣又很可能重返戰略模糊，努力避免成為中美大國角力的籌碼。因此未來台海局勢和兩岸關係，既與中美關係的變化息息相關，也與台灣島內政情的變化密切聯繫。

參考文獻

- 王帆（2008）。〈中美競爭性相互依存關係探析〉，《世界經濟與政治》，第3期，頁25-32。
- 王義桅、唐小松（譯），John J. Mearsheimer（原著）（2003）。《大國政治的悲劇》。上海：上海人民出版社。
- 王緝思、李侃如（2012）。《中美戰略互疑：解析與應對》。北京：北京大學國際戰略研究中心。
- 王鵬（2018）。〈“對沖”與“楔子”：美國“印太”戰略的內生邏輯——新古典現實主義的視角〉，《當代亞太》，第3期，頁4-52。
- 江憶恩（2012）。〈中美關係的穩定性和不穩定性〉，《國際政治科學》，第2期，頁107-132。
- 任曉（2018）。〈國際關係學的“去歷史化”和“再歷史化”——兼疑“修昔底德陷阱”〉，《世界經濟與政治》，第7期，頁142-154。
- 李志永、袁正清（2015）。〈大國外交的中國特色之論〉，《太平洋學報》，第23卷，第2期，頁20-29。
- 李巍、張玉環（2017）。〈“特朗普經濟學”與中美經貿關係〉，《現代國際關係》，第2期，頁8-14。
- 周方銀（2013）。〈中美新型大國關係的動力、路徑與前景〉，《當代亞太》，第2期，頁2-21。
- 孫學峰（2010）。〈崛起困境與冷戰後中國的東亞政策〉，《外交評論》，第4期，頁142-156。
- 陶文釗（主編）（2004）。《美國對華政策檔集（1949-1972）第二卷（上冊）》。北京：世界知識出版社。
- 張淑雅（1990）。〈美國對台政策轉變的考察（1950.12-1951.5）〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第19期，頁469-486。
- 楊運忠（2003）。〈論中美關係平穩發展的基礎與特徵〉，《當代亞太》，第2期，頁3-13。

- 葉自成、王日華（2008）。〈中國和平發展與國際環境的理論總結：崛起國與霸權國關係的新模式〉，《國際觀察》，第1期，頁9-20。
- 賈慶國（2007）。〈機遇與挑戰：單極世界與中國的和平發展〉，《國際政治研究》，第4期，頁51-64。
- 達巍（2017）。〈美國對華戰略邏輯的演進與“特朗普衝擊”〉，《世界經濟與政治》，第5期，頁21-37。
- 劉青建、張凱（2011）。〈結構壓力與進程動力：中國和平崛起的體系層次分析〉，《教學與研究》，第45卷，第10期，頁57-65。
- 劉強（2011）。〈新型大國關係下的國際安全〉，《世界經濟與政治論壇》，第1期，頁1-13。
- 劉豐（2006）。〈均勢為何難以生成？——從結構變遷的視角解釋制衡難題〉，《世界經濟與政治》，第9期，頁36-42。
- 劉豐（2009）。〈結構壓力、霸權正當性與制衡行為〉，《國際政治科學》，第3期，頁1-35。
- 劉豐（2013）。〈國際體系轉型與中國的角色定位〉，《外交評論》，第2期，頁1-16。
- 閻學通（2010）。〈對中美關係不穩定性的分析〉，《世界經濟與政治》，第12期，頁4-30。
- 閻學通（2012）。〈權力中心轉移與國際體系轉變〉，《當代亞太》，第6期，頁4-21。
- 閻學通、漆海霞（2012）。〈中美競爭前景：假朋友而非新冷戰〉，《國際政治科學》，第31期，頁1-23。
- 薄智躍（譯），Morton A. Kaplan（原著）（2008）。《國際政治的系統和過程》。上海：上海人民出版社。
- Nexon, Daniel H. (2009). "The Balance of Power in the Balance." *World Politics*, Vol. 61, No. 2: 330-359.
- Sevastopulo, Demetri (2017). "Trump Gives Glimpse of 'Indo-Pacific' Strategy to Counter China." *Financial Times*, November 10,

<https://www.ft.com/content/e6d17fd6-c623-11e7-a1d2-6786f39ef675>

(accessed: May 16, 2019)

Mearsheimer, John (2005). "The Rise of China Will Not Be Peaceful at All." *The Australian*, 18 November,

<http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/P0014.pdf> (accessed July 14, 2019).

Blackwill, Robert D. and Ashley J. Tellis (2015). "Revising U.S. Grand Strategy Toward China."

<https://carnegieendowment.org/2015/04/10/revising-u.s.-grand-strategy-toward-china/i69v> (accessed: March 27, 2019).

Kaplan, Robert (2010). "The Geography of Chinese Power: How Far Will China Reach on Land and at Sea?" *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 3: 22-41

Tammen, Ronald L. and Jacek Kugler (2006). "Power Transition and China-US Conflicts." *Chinese Journal of International Politics*, Vol.1, No.1: 35-55.

Halper, Stephan (2010). *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the 21st Century*. New York: Basic Books.

Sun, Xuefeng (2010). "The Efficiency of China's Multilateral Policy in East Asia (1997-2007)." *International Relations of Asia Pacific*, Vol. 10, No. 3: 515-541.

The White House (2017), "National Security Strategy of the United States of America."

<https://www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era/> (accessed: May 21, 2019).

Christensen, Thomas (2011). "The Advantages of an Assertive China Responding to Beijing's Abrasive Diplomacy." *Foreign Affairs*, Vol.90, No. 2: 54-67.

United States Department of State (1951). "The China Area." *Foreign Relations of the United States, Korea and China*, Vol. 12: 1474-2055.

<http://digicoll.library.wisc.edu/cgi-bin/FRUS/FRUS-idx?type=article&did=FRUS.FRUS1951v07p2.i0006&id=FRUS.FRUS1951v07p2&isize=M> (accessed: April 2, 2019).

The Variation of Sino-U.S. Relations and Cross-Strait Relations: History and Reality

Xiong Xing*

Abstract

The Sino-U.S. relations and Cross-strait relations have been influenced and interacted. From the perspective of the history, Sino-U.S. relations and Cross-strait relations has always been closely related. In history, the variation between Mainland China and U.S., particularly the changes of Sino-U.S. relations and the U.S. policy toward Taiwan, has impacted on the Cross-strait relations directly. And the development and change between Mainland China and Taiwan also cannot avoid the great impact of the United States. With the great change of the international situation and the power shift between U.S. and China, U.S. has begun to rethink and revise the general attitude and understanding toward China in recent years. The contradictions between China and the U.S. began to rise on the Trump Administration. Sino-U.S. relations is in a new variation of uncertainties, and the U.S. Cross-strait policy is also undergoing a period of adjustment. This paper looking back in the history of the impact of the change between China-U.S. relations on Cross-strait relations, addressing the reasons for the current variation of Sino-U.S. relations, and discussing the impact of Cross-strait relations and the 2020 Taiwan election.

KeyWords: Sino-U.S. Relations, Cross-strait Relations, History, Reality

* Assistant professor at the School of History and Culture, Hubei University; postdoctoral fellow at the Institute of International Studies, Fudan University; researcher at the Center for Taiwan and East Asian Studies, Central China Normal University. Email: Valley212@163.com.



|| 會議紀實 ||

美中貿易戰的影響與發展*

The Impact and Trend of the US-China Trade War

時 間：2019 年 6 月 17 日（週一）；1500-1730

地 點：台大校友會館 3C 會議室（台北市濟南路一段 2-1 號）

主持人：蔡榮祥，中正大學政治系教授

與談人：盧毅濤（Phillip Loosli），美國在台協會經濟官

唐欣偉，台灣大學政治學系副教授

張峻豪，東海大學政治系副教授

張廖年仲，中央研究院政治所助研究員

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》，2019.08 第一期，頁 83-94。

說明

美中貿易衝突，原本在 4 月的時候傳出兩國即將簽訂協議，讓貿易衝突告一段落。但就在 5 月 5 日的時候，美國總統川普在推特上貼文，表示將於 10 日起，對 3,250 億美元的中國輸美商品開徵關稅，額度為 25%。在川普總統發文之後，5 月 8 日美國聯邦公報正式發布公告，指出自 5 月 10 日起，將調升對中國 2,000 億美元商品的加徵關稅的稅率，從 10% 調至 25%。這個時間點正是中國國務院副總理劉鶴預計前往美國進行第 11 輪貿易戰磋商的日期。

回顧美中貿易戰的發生，就整體戰略結構而言，是鑲嵌在美國防止中國具有威脅性崛起的戰略作為之一。包括印太戰略、華為事件等，都是相關的作法。美中貿易戰的發展，影響世界秩序與經濟發展甚鉅，台灣在兩強之中，受到的影響尤其深遠。基於此，協會邀請美國在台協會（AIT）經濟組官員、以及台灣對美中台關係研究的專家進行座談，希望能釐清與更加瞭解美中貿易戰的本質以及可能趨勢，並提出台灣可以採取因應作為的建議。

主持人蔡榮祥（中正大學政治系）：

美中貿易戰是從川普上任後，就開始展開，中間當然有多次的協商和雙方之間的交換意見。不過從最近一兩個月來看，貿易戰似乎有點停滯，意思是談判有點不順利，雙方開始針對貿易可能產生的後果，開始有新的政策推出。

美中貿易戰之所以重要，是因為美國過去是以積極交往的方式，但這三、四十年來發現，積極交往政策並沒有達成效果，美國也發現有關智慧財產權開始被竊盜；而中國也發現，貿易的不平衡也出現問題。另外是強制性的技術性移轉，所有到中國做生意的美國公司，都要簽訂合約，還要將部分的技術，甚至是關鍵技術要移轉給中國配合的公司。而這些問題過去就曾浮現，但是在川普總統上任後，開始把這個問題當作非常看重的要點。

而整個中美之間的關係在這一兩年間有很大的轉變而其中影響不只是中美，更延伸至全球。今天非常高興邀請到美國在台協會的經濟官盧毅濤，那我們就先請他為我們分析美中貿易的關係。

盧毅濤（Phillip Loosli，美國在台協會）：

川普總統的策略是在他上任以後，第二天就推出 TPP，還有他說他要主張雙邊貿易協定，還要修訂美韓貿易協定及北美自由貿易協定。他說要保護美國工業及貿易逆差。

表面上來看，他跟歐巴馬的方法是完全不同的，但我覺得他們都在改進中國、處理中國，重點是如何處理。無論是誰，他們都討厭中國的不公平行為，像是侵犯智慧財產權、強迫技術轉讓、還有美國公司中國化。這個貿易戰雖然是採用不同的方法，但整體的美國政府都同意中國是非常大的問題。

我今天要討論的是台灣要扮演什麼樣的角色，其中有五個選擇：

- 一、川普的注意力放在中國而非台灣，對美國人來說台灣人沒有甚麼角色。
- 二、台灣是個籌碼、無論是貿易戰還是北韓問題，川普要拿台灣來交換。
- 三、池魚之殃，台灣會受到貿易戰的影響，但不應該是台灣的錯。
- 四、台灣可以扮演一個中華社會的角色，美國可以用台灣來給中國一個道

路，可以說資本主義不是一個西方國家才能使用的。

五、我們 AIT 最考慮的是，如果能跟台灣有更深的密切貿易關係，這可以刺激中國。在過去歐巴馬認為是不要挑釁，但川普認為應該要、且要做的，而這當然是有利有弊。

但如果台灣跟美國能夠有一個貿易協定，雖然是一個全面的雙邊貿易、自由貿易協定，儘管是比較小的，只要可以挑釁中國，就可能是個籌碼的選擇。最後要討論台灣最好的方法，現在 AIT 在批評智慧財產權問題。而台灣應該要用智慧財產權，包括營業秘密，來展現給美國的公司業者，可以到台灣來投資是沒有問題，且安全的。其中法律還可以有更進一步的發展，特別是現在有很多公司要離開中國，要跑去新加坡，雖然轉移的成本很高，但是他們的智慧財產權是有所保障的，而台灣要做的就是吸引他們回來。

蔡榮祥：

美國不能理解中國為甚麼不轉變，而中國說改法律要有比較繁複的程序，但其實是拍手就可以表決通過。而習近平現今連私營企業都要改變掌控。

過去的美牛問題，事實上台灣將其妖魔化，而從中國的角度，沒有一次沒有抗議，只要台灣跟美國好一點，就進行抗議，但我們實在無須在意。美國公司在台灣設廠，沒有強迫技術移轉，頂多就是資金問題，但中國最大的規則，就是都要遵照他們的規則。

唐欣偉（台灣大學政治系）：

中美貿易戰的起點，是中國對美國的貿易順差，還有智慧財產權、國有企業補貼、強制性技術轉移，這些經貿層面使得川普總統要採取跟過去不同做法。那台灣目前有哪些出路及應該如何應對？

台灣在選擇策略前，要先想清楚華盛頓跟北京的想法，如果我們沒有理解美國跟北京的做法，貿然採取行動可能會有問題。我原本以為北京會先接受文本，那我也問北京社科院的想法，為甚麼不接受？

以整體利益來說，中國如果接受並不是一個不好的選擇。而重點在於共產黨

及習近平的威信會受到削弱，所以寧可經濟層面受到衝擊。尤其是他們的菁英不是這樣想，他們相信中國會受到震盪，而願意承擔這個後果是因為如果答應了，把美國開的條件全部都接受，那強硬派的想法是威信會受到影響，也擔心答應了以後，川普也沒有答應要調降關稅。最後他們的選擇是寧可承受後果，也不能此刻答應。

那我是沒有覺得中國會期待明年美國要換領導人，另外也追問不退讓的話，有沒有考慮要接受其他的回應，是不是也要調整進行回擊？去年的中美貿易不平等是上漲的，美國的進口商的東西也還沒賣完，即使從關稅上漲到物價上漲，再到百姓不滿，是需要比較長的時間，這問題是不會即刻發酵的。但是威權的影響，是需要立即承受的。

而中國也感受到美方的要求不是只有在經貿層面，美國政府官員和川普總統所希望的要求可能是有所不同的目標，而中國顧慮的是沒辦法滿足所有人目標，那就全部拒絕。台灣應該注意的是產業鏈應該怎麼回撤，表面上在經濟上的影響，儘管相當不好，會造成社會動盪，但目前都還沒看到實際影響。中國是沒有高度依賴美國市場，中國現在透過一帶一路等策略進行分散風險的動作。

此外，確實需要擔心的是池魚之殃，如果我們的出口是到中國，後來又賣到美國，在這過程中，如果間接受到影響，那台灣經濟將會受到影響，此外還有外交及軍事的衝擊。

但共產黨在經濟成長在受到危險時，民族主義的宣洩口在中國、日本間關係已改善，那台灣就有可能變成是宣洩口。如果我們可以提早做準備，將會有所減緩，而我也希望可以改善和美國的經貿關係。

蔡榮祥：

巴菲特有說，川普是半瘋人，隔天就開始調高關稅，使得專家們都難以預測川普。我個人認為川是利用談判策略，他都會直接掉頭就走。而關稅只是一個手段，而管制才是最終目標，跟中國有關的都開始管制。

其中比較重要的是，台灣是不是會受到波及，這就是一個重要的問題，鋼鐵關稅提高後，某些產業可以提高就業率，但有些也被影響，像是製造副產品的廠

商。而美國的人民需要付出更多的成本，但美國人是可以忍受這個結果。最後，川普的行為是將這些錢，拿去彌補農業州，是相當聰明的。

張峻豪（東海大學政治系）：

針對中美貿易戰與兩岸關係的影響，在兩岸關係部分，陳明通到東海來演講，陳明通說：

第一、中美貿易戰，台灣政府把兩岸關係放在中美關係的格局來思考，美中台就是一個均衡的關係，台灣要取得最有利的例子就是要維持現狀，而蔡英文要是能夠連任，其接下來的策略是持續維持現狀，那對於國人來說就是最好的選擇。

第二、目前就政府所掌握到的情資，川普說十年一定要分出勝負，大陸的菁英認為中美貿易戰是一個機會，更是對中國的考驗，也能思考中國的經濟發展方向；反過來說，美國確實是要在十年拚出輸贏，也不要中國成為規則的主導者，承接到第一點的均衡，在這個過程當中，就可能會有三方策略的改變。那台灣是否能夠持續維持現狀還是個疑問，香港就是個例子，而在 G20 一定會再被提出來，如果說，現在中國大陸對香港的力道越強，美國就會進行修正，而如果香港經貿地位的下降，對於中國也是相當大的損失，但也知道美國在面對香港的情況，會有怎麼樣的作法。

第三、香港目前的情況，鄺神為區議會的議員，本土派的立法會議員也身兼區議會的議員，區議會沒有權力，只是承辦上級交辦事宜。

立法會及區議會的互動是相當好的，在互相協助下，事務的執行就能相當順利。北京政府將香港議題緩和化，對人民及反對北京的情感調控，也會有相當助益。從這個角度來看的話，反送中的條例，不會這麼激烈的延續下去。而在美中貿易戰，香港確實也是扮演相當重要的角色。

盧毅濤：（回應張峻豪）

香港對美國來說，如果中國真的要開放改變，香港是第一個步驟，但是中國現在表示他不要改變。事實上所有國家都在看香港問題，包括台灣。

可能習近平願意讓步，而為什麼願意讓香港情況繼續，重點是因為了解台灣

很快就要有選舉了。那香港對美國是很特別的，而美國也會繼續主張自由和民主主義。

蔡榮祥：

香港反送中問題，當初原本想修訂第十三條顛覆罪，而反送中與其有異曲同工之妙。香港的一國兩制，不談兩制，重點是放在一國。過去的承諾是五十年，但不到二十年就改變了。而中國也覺得背後是美國在煽動，但是怎麼能夠讓七百萬中的一百萬人上街，確實不是那麼容易的。

現在台灣也看到，一國兩制已經開始沒有市場了。最重要的是中國用塑膠子彈來對抗手無寸鐵的人民，是非常不能被接受的。而習近平的聲勢也被影響，其中江澤民的兒子在香港有非常多的生意，在這背後可能有許多高層的內鬥。

張廖年仲（中央研究院政治所）：

從三個層面探討：中共的談判原則，根據大陸學者的說法，策略是 40、40、20。

首先百分之四十是 WTO 在 2015 就應該讓步，就應該要開放做的承諾，那也利用這次中美貿易戰來討論。其中智慧財產的保護、中國開放壽險的產業，這些都是在 WTO 就已經做好的承諾，這次貿易反而是要讓給美方。

另外百分之四十，是要談的，像是美國農產品的關稅，這些都是中國認為可以跟美國談判，來進一步降關稅之類的。

而剩下的百分之二十，沒辦法談的是有關公有制及黨的領導，其中包含國有企業補貼，在中國認為是難以讓步。

至於為甚麼沒有接受協議？4 月時其實還是很樂觀，我看了一下，如果就黨的領導，美國並沒有真正要他們做改革。中國立法，外資企業也要有黨主。此外還有監管機制，美國並沒有談具體的機制，最主要問題還是對於習個人的領導威望，我們看條文，可以發現川普的條文不是只有實質，但習近平覺得簽了之後就會影響個人威望。

對台灣的影響，我們目前可以看到一些轉單效應，短期來說是好的。在中美

貿易戰剛開始打的，中美赤字加大，是因為有先囤貨，長期看到中國的中小企業工廠移轉出現問題，而這些中小企業是不是能回到台灣，其實也是個問題。

台灣在與其他國家的貿易協定，都還沒有進展，所以台商回台的吸引力沒有很大，因此在東南亞、日本、美國都還有努力空間。而中國很明顯是要進行持久戰，而這對台灣是不利的。

經濟以及科技的競爭，是中美及全球貿易產業，而台商也開始有所應對，美國與中國的部分要各自面對，一個專門做美國訂單；一個專門做中國訂單。現今政府要做的是要提供貿易的政策。

蔡榮祥：

美中貿易戰的問題是習沒有辦法接受，因為擔心地位受到影響。另外一個方面來說川普的性格，他是房地產專家，一生都在做房地產買賣 他會用比較狡猾的手段來處理，儘管負債，但川普利用槓桿原理來平衡。而未來要怎麼做，郭台銘也公開要有兩條生產線，分開一條中國、一條美國來做到分散風險。

蔡英文的新南向，就是為了這個目的，就戰略目標來說是正確的，但更重要的是要全球布局，尤其是對美。台灣目前還是代工，受到美國的影響還是相當大，其中技術和貿易的影響更是大。

林子立（東海大學政治系）：

歷史上來看，美國並不是第一次發動這種作為。把時間拉到九十年前，自由派的總統胡佛就簽訂了條約，在當時美國商品無法與歐洲商品競爭，而其開始對於歐洲商品課稅。而歐洲也對於美國商品課稅，也就形成了當時的大蕭條，導致後來的二次世界大戰。中美貿易戰不是對中國有偏見，川普對墨西哥也是這麼做的，他對誰也都是這麼做的，鋼鐵也是。我們並沒有受惠。關稅戰不只對台灣，對於全球都有影響，川普總統的民調輸給民主黨五位候選人，在明年選舉的精采度，應該不亞於台灣的選舉。

川普的當選，代表美國人對於世界的看法不一樣了，他們覺得世界的走勢，並沒有按照美國的想像去走，因此要去調整秩序及有利於美國的發展。在這過

程中，需要去定調中國是美國經濟軍事都是競爭對手，更從反送中看到美國的強力的反應，中國已經是意識形態取代蘇聯的對手。上一個世紀，日本蘇聯挑戰美國的經濟，但只有中國是全面的挑戰美國，而以美國的霸權來說現今是無法忍受的。提高關稅目的，是提高美國的優勢，但要擔心的是關稅帶來的影響。不論是美國還是中國，有可能讓台灣左右逢源嗎？這似乎是沒有那麼容易。

這十年來，台灣能夠降低對中國的貿易依賴，看起來是不可能的。學界、政界、台商都清楚認識到重心放在中國是不可長期持續的。蔡英文的新南向有其戰略目標，在協會前往拜訪越南時，台商都在批評新南向過於空洞化。那韓國的新南方政策是我們很好的學習對象，歐美、日本都在布局東南亞。在中美貿易戰下，新加坡受到相當大的重視，當香港沒辦法作為灘頭堡，能不能不斷開放及智慧財產權的保護與世界進行接軌。今天不僅美國，歐盟、英國外交部都激烈反彈送中條例。而韓國在東南亞的布局，是將東南亞作為平等的夥伴，我們對於剝削的概念需要調整，產業升級是必須面對到的事實，如果沒辦法改變固有觀念，那在東南亞的表現會相當有限。

蔡榮祥：

過度依賴，沒辦法提升優勢，反而會將風險提升。現在東南亞的平等問題，確實需要改變，才能有所改善。而其實越南及東南亞也會有像中國的尋租問題，只是沒有那麼嚴重。

美國馬上也要總統大選，川普輸給其他兩位候選人，但這都只是短期的民調。接下來要談到的是美國總統大選、台灣總統大選，兩者彼此間是相互連動的。

去年 7 月 4 號的紀念酒會，大家都去跟陳其邁聊天，韓國瑜默默在旁邊，但過了幾個月之後，韓國瑜是市長，而政治就是這樣難以預測。

盧毅濤：

貿易戰的議題，如果中國讓步的話，會不會損害中國的經濟，事實上是不會，甚至是能夠有所幫助的。智慧財產權進步，相信對於中國能夠也會有所改善。將經濟、軍事、政治的議題都要連結在一起是最重要的方法。如果有一個共產主義

的大經濟體，不是自由主義的，那可能會導致美國夢有所虛化。

張峻豪：

在台灣總統大選中，三組候選人中哪位對美方來說是最符合美方的利益？那像韓國瑜還是郭台銘簽了甚麼協議，難道美國不會擔心台灣變成下一個香港嗎？

盧毅濤：

無論國民黨、民進黨還是柯文哲都是可以的，因為台灣是我們老朋友。現今美國是有人有想像、有所擔心韓國瑜及郭台銘的，但是我本身覺得是還可以的。但蔡英文是很好的夥伴，而這是相當明顯的。

張峻豪：

這次因為涉及經濟，如果是兩百萬，超過四分之一，中國不可能過度激進處理。

張廖年仲：

北京說不是暴動，而是雙方取得共識，讓香港特區政府處理，其實原本是要定調成顏色革命。北京會覺得說，台灣跟香港簽引渡，但這一國兩制，就應該要讓中國也加入，變成三方的。

唐欣偉：

我現在認為蔡英文贏面是最高的，在習近平講話之後，反韓不是短暫的議題但是不是會影響到選舉就有待觀察。不過 2019 要維持現狀是比 2017 來得難的，因為中美兩者關係是推擠的。而北京政府對於某些候選人是有所期待，但我都會跟他們說不要以為期待都會成真。此外，其實中國的實力，藉由美國的推動，能夠將產業能力較低的將其汰除。

蔡榮祥：

川普看到 2025 中國製造，針對其中內容開始課徵重稅。中國在一帶一路，

有八成到九成是中國的團隊，亞投行才有較多，外國的廠商。

張廖年仲：

在中研院看來，美國官員支持蔡英文比較明顯。韓國瑜及賴清德則沒有較高的期望，而現在民調也很難做為評估。我會質疑現在這份民調，蔡贏賴是確定的，但有沒有領先韓國瑜及柯文哲還是需要保守看待。蔡英文可能是比賴清德好，因為蔡英文在兩岸及外交政策是比較可預測的。當時在哈佛也是都這樣回應，所以美國對他是失望的。

整體而言，在中國強硬的施壓下，其實對蔡英文的民意是有幫助的。而送中議題，對於韓國瑜是很傷的，所以才會強硬的講出反一國兩制。

唐欣偉：

北京的考量是內政，現在重點是在要鞏固習近平的地位。美國不喜歡的是威權體制，而現在北京關注的是比較個人層次的事情。

張廖年仲：

現在中國 7/28 要開放，已經算是單方面讓步，協議沒讓步，但我還是要做給你看。現在習近平與中國的心態，要的是兩邊一起讓步，而不是其單方讓步。其中重點在於是協議上的文字是雙方同步。

蔡榮祥：

國家補貼或重整可能不是習近平能夠處理的。

張廖年仲：

協議沒辦法規定監督事宜，而讓步可以讓步在監理人上，黨的監管、企業金流的透明度，華為到底是不是民間的？背後金主到底是誰？美國其實也沒有太多的追求，重點在於不要講 2025，中國如果夠聰明是不是能夠換個名字。

美國是沒有要求企業金流要公開，如果這麼做，那美國就是要改善黨國體制。

這次的決策過程，汪洋站到比較前面，他本來是比較溫和的，但他有可能會接李克強，而其也開始有些對話，但中國並沒有報導，他的角色是有趣且值得關注的。

蔡榮祥：

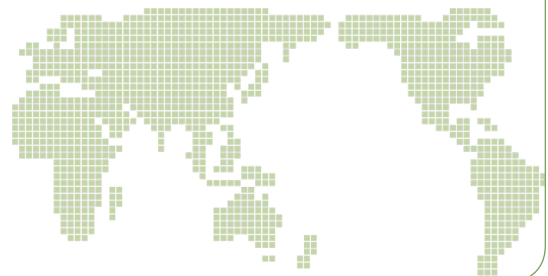
謝謝各位的參與，今天針對美中貿易戰、香港事件、台灣大選，都有了一些有趣的討論。

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。



亞洲政經與和平研究

Journal of Asian Political Economy and Peace Study

【第一期】

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：2019年08月

定價：單冊新臺幣 300 元，全年新臺幣 1000 元；

學生憑學生證訂購單冊新臺幣 250 元，全年新臺幣 800 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.1 August 2019

| CURRENT AFFAIRS REVIEW |

Why Are Hongkongers Dissatisfied with One Country Two Systems?

Ming-sho Ho

A Way Out for Self-Trapped Taiwan: Efforts on Engaging with Regional Economic Cooperation

Chih-Chieh Chou

The Military System of “One Country Two System” : China Perspective

Jian Zheng

| ARTICLES |

Information War, Social Media, and Threats to Democracy

Jun-deh Wu

The Variation of Sino-U.S. Relations and Cross-Strait Relations: History and Reality

Xiong Xing

| FORUM MINUTES |

The Impact and Trend of the US-China Trade War

