



當代日本與東亞研究

第 2 卷第 8 號 2018 年 10 月

<http://jeast.ioc.u-tokyo.ac.jp/>

習近平政權第二任期的對台政策：
「新時代」的兩岸關係展望

當代日本與東亞研究會 編印

目次

| | |
|----------------------------|----|
| ■ 摘要..... | I |
| ■ 論文 | |
| 前言..... | 1 |
| 十九大報告：「兩手策略」的延續..... | 2 |
| 軟手策略：〈惠台 31 條〉..... | 3 |
| 硬手策略：緊縮台灣的國際空間與擴大軍事壓力..... | 4 |
| 美國繼續加強對台支援..... | 5 |
| 結論..... | 8 |
| ■ 附記..... | i |
| ■ 作者簡歷..... | ii |

摘要

本文的目的是探討迎向第二任期的習近平政權對台政策的特徵，筆者將透過分析十九大前後公開的政策及實際推動的政策內容，再加上美國對台政策的因素，展望第二任期延續至 2022 年為止之習近平政權的對台政策。經過本文的考察，可以將有關習近平政權第二任期的對台政策特徵總結為以下三點。

第一，過去政權的延續性強烈，採取軟性政策與硬性政策並進的「兩手策略」。不過，軟性政策具體化的〈惠台 31 條〉，由於具有吸收台灣技術及人才等優勢，以利中國發展的一面，對台灣政府當局而言，這同等於讓台灣更加依賴中國的「貧困化政策」，故而視其為警戒對象。另一方面，硬性政策則藉由政治施壓，縮小台灣的國際活動空間，並增加在台灣周邊的軍機、軍艦活動。

第二，習近平政權雖承襲了「兩手策略」，卻仍欠缺應達成的明確目標。例如，軟硬手策略具有相互抵消的效果。中國即便打出經濟懷柔政策，若同時也強化軍事施壓，就會讓台灣提高戒心。反之，中國就算擴大軍事施壓，若同時也強化經濟懷柔政策，就會帶給台灣「應該不會動武」的印象，以致削弱威嚇效果。

第三，美國川普政權的對台政策逐漸成為了習近平政權對台政策的強力制約因素。美國至今也曾採取了親台灣的政策，而中國對此則會做出強烈的反彈，可是這次川普政權還同時採取了提高關稅與限制中國企業收買美國高科技產業等措施，在與中國經濟的命脈息息相關的領域對中國施壓，因此中國在台灣問題上對美國難以採取強硬的態度。

當中美之間總是不斷相互制裁、報復，落入關係惡化的惡性循環，所得到的結果，就是讓台灣保有一定的活動空間。而且，由於中美關係的結構性轉換和川

普政權特有的不確定性，可以預見今後兩岸關係向有利于中國的方向發展的可能性極低。在這樣的情況下，正意味著專心致力於處理國內外諸課題的習近平政權，並沒有將台灣問題置於高優先順位，因此台灣海峽的現狀仍然難以有劇烈的變化。中國推進的「兩岸關係的和平發展」道路，今後應該會更加困難。

Abstract

This paper has pointed out the following three features of the Taiwan policy of the Xi Jinping administration in its second term.

First, the policy demonstrates its continuity from that of the past administration --- the “two-handed strategy” consisting of soft policy measures and hardline policy measures. The 31 Measures toward Taiwan embody Beijing’s soft policy to Taiwan, but at the same time are designed to take away from Taiwan its advanced technologies and competent human resources for use in the development of the Chinese mainland. Therefore, the Taiwanese government regards the package measures as equal to a kind of “beggar-thy-neighbor policy” to make Taiwan more dependent on China. Taipei is now heightening its vigilance over the measures. On the other hand, Beijing’s hardline policy is made up of efforts to narrow Taiwan’s international area of activity by mounting political pressure, and to accelerate the activities of Chinese military aircraft and naval ships around Taiwan.

Secondly, although the Xi Jinping administration has inherited the “two-handed strategy,” yet it still fails to set clear goals to achieve. For example, those soft and hardline policy measures mentioned above have the effect of offsetting each other. If Beijing launched soft economic measures but simultaneously intensified military pressure, Taiwan would be even more vigilant. If Beijing increased military pressure, but at the same time adopted conciliatory economic measures, Taiwan would get an impression that Beijing will not resort to military force, and the effect of intimidation

would be weakened. Such inconsistency gives Taiwan an impression that there is still time for her to respond.

Thirdly, while there is a continuing vicious cycle between an exchange of sanctions and retaliations and the resulting deterioration in the bilateral relations, thanks to growing U.S. support, Taiwan nonetheless manages to maintain a certain space of activity. This situation signifies that the Xi Jinping administration, absorbed with various external and internal political issues, does not place a high priority on the Taiwan issue. Changing the status quo related to the cross-Strait issue is still characterized by difficulties.

習近平政權第二任期的對台政策： 「新時代」的兩岸關係展望¹

松田康博

(東京大學東洋文化研究所教授)

一、前言

2016 年成立的台灣蔡英文政權，當初與中國習近平政權之間曾取得某些攸關「一個中國」之「九二共識」²「核心意義」的共識，致力維持馬英九政權時期與中國當局的穩定關係。然而由於雙方的努力無法趨於一致，使得雙方處於官方交流中斷的情況下，但也漸沒有發生極度的緊張狀態，這可以說是以往也未曾有過的「新常態」³。

中國撤回當初的柔軟態度，不斷強硬要求蔡英文政權「接受九二共識」。而蔡英文一再拒絕的同時，也持續巧妙地避免挑釁中國。蔡英文的作為對信奉「一個中國」原則的中國國內輿論而言，是難以容忍的「挑釁」，導致主張對蔡英文政權採取強硬手段的輿論高漲。

2017 年 10 月，中國共產黨舉行第十九次全國代表大會(以下簡稱「十九大」)，習近平總書記在報告(以下簡稱「十九大報告」)中公開發布新的對台政策，更於

¹ 所謂的兩岸關係，概略而論，即意指中華人民共和國與台灣之間的關係。雙方的當局秉持著彼此並非國與國之關係的原則，稱彼此的關係為「台灣海峽兩岸關係」，一般大多簡稱為「兩岸關係」。再者，由於不承認對方是國家，台灣當局稱中華人民共和國為「中國大陸」，或又稱之為「大陸」；反之，中華人民共和國絕不使用台灣以國家而居的自稱「中華民國」，而是以「台灣」稱之，至於政府當局則是使用「台灣當局」的稱呼。本文中，特別是有關引用的部分，除了上述的稱呼外，還會加入一般所用的「中國」和「台灣」混用。

² 「九二共識」的概念，源自 1992 年香港會談中，海基會與海協會之間所交換的口頭共識。雖說是共識，其內容卻兩岸不一。中國海協會版的定義為「在海峽兩岸共同努力謀求國家統一的過程中，雙方均堅持一個中國的原則」。台灣海基會版則在同樣的這段話後頭，再加上「但對於一個中國的涵義，認知各有不同」、「以口頭聲明方式各自表述」等文字。就台灣方面的定義而言，是「同意不同意」(agree to disagree) 共識；但中國並非同意不同意，而是比較接近雙方雖互不承認 (mutual non-recognition)，卻也不否認對方的相異主張。包宗和，〈一個超越歷史局限的兩岸觀：迎向『擱置爭議，追求雙贏』的新路線〉，蔡朝明主編，《馬總統執政後的兩岸新局：論兩岸關係新路向》(台北：財團法人遠景基金會，2009 年)，頁 190-194。

³ 可參閱松田康博，〈蔡英文政權的誕生及兩岸關係的轉變：「失去的機會」或「新常態的開端」？〉《當代日本與東亞研究》，第 1 卷第 4 號 (2017 年 11 月)，<<http://jeast.ioc.u-tokyo.ac.jp/pdf/20171101-01-ch.pdf>>，本文中的網頁均為 2018 年 9 月 8 日瀏覽。

翌年 3 月的全國人民代表大會（全人大）上發表新的人事布局，之後又發布了具體政策。

同時，所謂的中美貿易戰在這段期間開始激化，美國也在這段期間開始強化對台政策，當然中國的對台政策因此受到了美國的強力牽制。

本文的目的是探討迎向第二任期的習近平政權對台政策的特徵，筆者將透過分析十九大前後公開的政策及實際推動的政策內容，再加上美國對台政策的因素，展望第二任期延續至 2022 年為止之習近平政權的對台政策。

二、 十九大報告：「兩手策略」的延續

面對自 2016 年 5 月就任以來一再拒絕接受「九二共識」的蔡英文政權，中國國內輿論氛圍趨於惡化。以迎合大眾愛好的強硬發言而著名的論壇報《環球網》，便持續刊登引用中國人民解放軍（以下簡稱解放軍）現役將校發言等煽動武力統一（武統）論的報導⁴。不僅如此，中國社會科學院台灣研究所前所長周志懷，更於 2018 年 8 月 1 日，在公開會議上表示：「研究兩岸統一時間表問題難以迴避。」⁵一向被視為相對穩健派，且身為政權局內人的周志懷，其發言顯示習近平政權的對台政策可能將轉為強硬。

在十九大會上，「習近平新時代中國特色社會主義思想」（以下簡稱習近平思想）被寫入黨章（翌年 3 月亦寫入憲法），其重要目標提到「人類命運共同體」，招牌政策則提到「一帶一路」倡議（「絲綢之路經濟帶」及「21 世紀海上絲綢之路」）等野心勃勃的關鍵字。

不過，十九大報告⁶中有關台灣政策的部分，雖然也有更新些許關鍵字的提案，但基本政策卻不見有任何改變。習近平首先提到攸關「實現祖國完全統一」、「和平統一、一國兩制」及「兩岸關係和平發展」等原則的關鍵字，強調對台政策的延續性。

不同以往的有關對台軟性政策中的「兩岸關係和平發展」，內容可分成以下 3 大部分進行討論。

一是兩岸的「經濟社會融合發展」⁷，表示「尊重台灣現有的社會制度和台灣

⁴ 〈解放軍中將稱奪台「以小時計」 台陸委會：還是希望和平〉，環球網，2016 年 12 月 19 日，<<http://taiwan.huanqiu.com/article/2016-12/9828823.html>>。

⁵ 〈周志懷：研究兩岸統一時間表難迴避〉，《鳳凰大參考》，No.332，2017 年 8 月 2 日，<<http://news.ifeng.com/dacankao/zhoushizhuaiyanjiuliangantongyishijianbiaowentinyihuib/1.shtml>>。

⁶ 十九大報告內容引用出處為：習近平，〈決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利：在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告〉，《中國共產黨第十九次全國代表大會文件匯編》（北京：人民出版社，2017 年），頁 44-46。

⁷ 「深化兩岸經濟社會融合發展」的表現，並未用於十九大報告中，而是用在對於十九大報告

同胞生活方式，願意率先同台灣同胞分享大陸發展的機遇」。

二是兩岸的「心靈契合」，表示「我們將推動兩岸同胞共同弘揚中華文化，促進心靈契合」表現之。

三是給予台灣同胞「與國民同等待遇」，表示「我們將擴大兩岸經濟文化交流合作，實現互利互惠，逐步為台灣同胞在大陸學習、創業、就業、生活提供與大陸同胞同等的待遇，增進台灣同胞福祉」。

至於對台的硬性政策，則使用了「六個任何」的方式呈現加強牽制台獨的態度。報告中提及「我們有堅定的意志、充分的信心、足夠的能力挫敗任何形式的『台獨』分裂圖謀。我們絕不允許任何人、任何組織、任何政黨、在任何時候、以任何形式、把任何一塊中國領土從中國分裂出去！」對於台獨，重申絕不寬容的立場。

所以習近平第二任期的對台政策，仍舊維持以往的「兩手策略」架構，以軟性政策為主要手段，有關對台獨的避險（**hedge**）手段則採取硬性政策。這跟胡錦濤時期與台灣獨立派陳水扁政權對峙之時的政策及架構並無太大的不同⁸。這或許是因為中國過去早已具有與台灣獨立派政權正面交鋒經驗，才會繼續維持這個架構。

十九大報告發布後，中國國內對台強硬輿論一時緩和了下來。接著在 2018 年 3 月的全人大，藉由修改憲法廢止了國家主席任期限制，為政權取得充裕的時間。換言之，可推測在第二任期的 5 年期間（2017-22 年），習近平將不會強行統一台灣，而是利用第二任期和第三任期的 10 年（2017-27 年）時間來處理台灣問題。

三、 軟手策略：〈惠台 31 條〉

全人大召開前的 2018 年 2 月 28 日，國務院台灣事務辦公室與國家發展改革委員會共同發布了〈關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施〉（通稱〈惠台 31 條〉）⁹。國家發展改革委員會在國務院中是權限最大的經濟部門，而該措施是該委員會與國務院內共 29 個部門協調後聯合發布的。

〈惠台 31 條〉體現了習近平十九大報告中的軟性政策「兩岸關係和平發展」。該措施可分成以下 2 大部分。一是「積極促進在投資和經濟合作領域加快給予台資企業與大陸企業同等待遇」（第 1-12 條），例如鼓勵台資企業參與堪稱投資機

的解釋。張志軍，〈黨的十九大報告為對台工作指明了方向〉，國務院台灣事務辦公室，2017 年 10 月 18 日，〈www.gwytb.gov.cn/wyly/201710/t20171018_11854049.htm〉。

⁸ 松田康博，〈台灣問題〉，国分良成編，〈《中国の統治能力—政治・經濟・外交の相互連関分析—》（慶應義塾大学出版会，2006 年），頁 309-310。

⁹ 〈關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施〉，國務院台灣事務辦公室，〈<http://www.gwytb.gov.cn/31t/>〉。

會的「中國製造 2025」或「一帶一路」建設，也鼓勵台資企業將研究開發據點轉移大陸，或參與政府採購等，提供多項優待措施。

二是「逐步為台灣同胞在大陸學習、創業、就業、生活提供與大陸同胞同等的待遇」（第 13-31 條）。這部分包括了十九大報告中有關「心靈契合」和「與國民同等待遇」的內容。前者包含共同振興中華文化，放寬對台灣在電影、電視劇製作上的限制等項目。後者則包含放寬台灣醫師、金融業者、專業技術人員等在大陸就業的限制，以及鼓勵台灣同胞在大陸就學、就職等多項措施。

這些政策可說是綜合了國務院各部門、各委員會所提出之對台政策的組合包（package），而在這之後，如上海市等省、自治區及直轄市及其之下的行政區也發布了具地方特色的對台政策¹⁰。

〈惠台 31 條〉雖說是軟性政策，但為了中國的發展，也不乏含有吸收台灣優勢如人才或技術等要素在內，因此在檢討、發布這項惠台懷柔政策的同時，國務院各部門在國台辦和國家發展改革委員會的協調之下，也整合了對自身有益的政策。

〈惠台 31 條〉除了內容外，其發表方式也備受矚目。這既不是由溝通中斷的兩岸交流機構所發布，也不是由中國國民黨和中國共產黨之間的「國共平台」所發布，而是中國政府單方面所發布的政策。這顯示中國今後為了避免與執政的民主進步黨（民進黨）有所接觸，對於原本有必要與台灣協調的政策，將會以單方面決策、發布的形式來進行。

對台灣人民個人而言，〈惠台 31 條〉具有一定的吸引力。不過這項由中國單方面所發布的政策，台灣政府當局的反應嚴厲，決定採取措施嚴防技術、資本及人才的外流¹¹。

四、 硬手策略：緊縮台灣的國際空間與擴大軍事壓力

十九大報告中，也提及阻止台獨的硬性政策。其具體實施手段如下：

首先，最明顯的例子便是迫使台灣邦交國與台灣斷交，轉而與中國建交。馬英九政權時期，基於所謂的「外交休戰」，中國幾乎沒有採取爭奪邦交國之類的行動。然而為了報復蔡英文與當選美國總統的唐納·川普（Donald J. Trump）進行

¹⁰ 相關措施詳情請參閱：〈上海發布實施 55 條措施努力為台企台胞提供「同等待遇」〉，中國台灣網，2018 年 6 月 4 日，〈http://www.taiwan.cn/31t/jm31/201806/t20180604_11961332.htm〉。

¹¹ 〈政院：四大面向及八大強臺策略 務實因應中國大陸對臺 31 項措施〉，中華民國大陸委員會，2018 年 3 月 16 日，〈https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=6CBDFEFA8AA3DAA3&sms=9AB62EC077F82555&s=ACCA4AF25788F6C0〉。

電話會談，聖多美普林西比於 2016 年 12 月與台灣斷交，緊接著在蔡英文政權成立約一年後的 2017 年 6 月，巴拿馬與台灣斷交。

2018 年 5 月，多明尼加共和國和布吉納法索也相繼與台灣斷交，轉而與中國建交。這 2 次的斷交，可說是針對行政院長賴清德公開發言支持台獨的報復手段¹²。

2017 年，台灣首度沒有收到直至去年都有受邀與會的世界衛生組織（WHA）邀請函。另外全球航空公司對於台灣名稱的標記可能解釋成台灣不屬於中國一部分的作法也被盯上，以致有 44 間航線延伸至中國的航空公司遭到中國施壓，要求將名稱改成台灣是中國的一部分。於此，大多數的航空公司最後都將「台灣」改為「中國台灣」¹³。

除此之外，中國對台灣的軍事施壓也有所擴大。例如軍機、軍艦在台灣周邊的行動，自 2016 年以來便急速增加。根據台灣國防部於《國防報告書》中所發表的 2016-17 年紀錄，這些行動包括了航空母艦遼寧號及作戰艦艇編隊（4 次）、也有運輸機、轟炸機、以及空中預警機及戰機（26 次）¹⁴。這只不過是實際活動的一小部分。軍機大多為轟炸機，其中還有運輸機、空中加油機、戰機等，可看出運用的幅度十分廣泛。航空母艦遼寧號的活動也愈發活躍，除了平時任務外，也執行了對台的威嚇任務。

五、 美國繼續加強對台支援

不過，幾乎是在同一個時期上任的美國川普政府將美國對中國的貿易赤字視為重大問題，開始對中國採取關稅報復的措施，也就是所謂的中美貿易戰。美國將中國政府發起的製造業發展戰略「中國製造 2025」視為危機，因此透過美國外國投資委員會（CFIUS: Committee on Foreign Investment in the United States），從國家安全的觀點出發，嚴格地審查中國企業對美國企業的收購¹⁵。

美國對中國的不滿，在安全保障方面也在迅速地惡化。川普政權公布的政策文件出現了截至目前為止從未有過的強烈表現。在 2018 年 1 月公布的《國防戰略報告》中，明確將中國和俄羅斯定義為「現狀變更國」，並注明「中國是一方面在

¹² 〈台布斷交 馬英九批蔡英文縱容賴清德不斷講台獨〉，聯合新聞網，2018 年 5 月 26 日，<<https://udn.com/news/story/6656/3163567>>。

¹³ 〈台灣名稱 44 航空全改〉，《聯合報》，2018 年 7 月 26 日，第 1 版。

¹⁴ 2017 National Defense Report Editorial Committee ed., *2017 National Defense Report*, Ministry of National Defense, Republic of China, March 2018, p. 44, http://www.us-taiwan.org/reports/2017_december_taiwan_national_defense_report.pdf.

¹⁵ Diane Bartz, "Foreign Investment Bill Targeting China Heads for Senate Panel Vote," *Reuters*, May 12, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-cfius-congress/foreign-investment-bill-targeting-china-heads-for-senate-panel-vote-idUSKBN1IC2MB>.

南海對島礁進行軍事化，另一方面是一個為了脅迫鄰國而採取利己的經濟手段的戰略競爭對手」¹⁶。中美關係逐漸朝向中美戰略競爭發展，這個發展也被稱為「新冷戰」，在這個脈絡中，特朗普政權開始快速加強了對台灣的支援。在 2017 年 12 月份公布的美國《國家安全戰略》中提到，「我們將根據我們的《一個中國》政策，維持與台灣的合作關係。也就是說，我們將為台灣提供其正當防衛所需物資，包括與台灣關係法下所確定的嚇阻強制行為的約定」¹⁷，表明了繼續支持台灣自衛的意向。

首先，川普政權的親台態勢越來越明顯。2017 年 6 月 29 日，川普政權通知國會向台灣出口總額達 14 億 2,000 萬美元的武器¹⁸。國防部長詹姆斯·馬蒂斯 (James Mattis) 一直批評中國的對外擴張行動，並繼續在發言中對向台灣出口武器予以了肯定¹⁹。

人事方面，2018 年 1 月助理國防部長薛瑞福 (Randall Schriver) 上任，4 月白宮國家安全顧問約翰·波頓 (John Bolton) 上任。前述二人均是從國家安全的角度對中國強硬，且長期以來明確表明支持台灣的政策精英人士。4 月邁克·蓬佩奧 (Mike Pompeo) 由中央情報局局長平調就任國務卿，同樣也被視為對中強硬派²⁰。於是在川普政權成立 1 年後，集中了對台灣友好對中國嚴厲的主要外交、安全官員。

美國國會制定親台法律時，川普政權的應對也同樣值得關注。由於美國採取的是三權分立的制度，外交政策屬於行政部門的職權，因此即使國會通過了制約外交的法案，行政部門也不見得一定全部買單。但是川普政權似乎到現在為止並未對國會的親台法案，採取堅決的阻止行動。

2018 年 6 月，美國參議院通過了《國防授權法 2018》，但實際上該法案就是要求向國會報告台灣海軍和美國海軍艦艇互相訪問軍港的事前評估和計劃 (assessment and planning)，以及邀請台灣軍隊參加美國軍事活動等的內容²¹。眾

¹⁶ Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge*, January 2018, p.1, 2,

<https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

¹⁷ The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 47, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

¹⁸ David Brunnstrom and Arshad Mohammed, "U.S. Plans to Sell Taiwan about \$1.42 Billion in Arms," *Reuters*, June 30, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-usa-taiwan-arms-idUSKBN19K2XO>.

¹⁹ Mike Yeo, "Mattis Accuses China of Acts of 'Intimidation' and Coercion," *DefenseNews*, June 3, 2018, <https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2018/06/03/mattis-accuses-china-of-acts-of-intimidation-and-coersion/>.

²⁰ Kinling Lo, "China Hawk Mike Pompeo Tipped to Stiffen Trump's Tough Diplomatic Line on Beijing," *South China Morning Post*, April 13, 2018, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2141667/china-hawk-mike-pompeo-tipped-stiffen-trumps-tough>.

²¹ "S.1519-National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018," Congress.Gov,

議院也通過了同樣的法案，可以預見在不遠的將來，眾、參兩院的協調結束之後，極有可能達成強化美台軍事交流和合作的法案。

在該法案的審議過程中，中國的駐美公使李克新表示強烈反對並提到了反分裂國家法，同時發言稱「美國軍艦抵達高雄之日就是我解放軍武力統一台灣之時」²²。其實即使沒有該法律，也有過美國軍機訪問台灣的紀錄。例如 2009 年 8 月台灣遭受莫拉克颱風（「八八風災」）時，美軍的 C-130 運輸機為支援救災就曾到達過台灣；2015 年 4 月，美國海軍陸戰隊的 F-18 戰鬥機因為故障曾在台灣的台南基地迫降²³。但這次的法律所涉及的内容不是緊急事件，而是經常性的軍艦停泊，因此意味著美台間的軍事關係的大幅度提升。

2018 年 3 月，美國製定了「台灣旅行法（Taiwan Travel Act）」²⁴。提案人是在 2016 年的總統選舉中與川普競爭共和黨候選人的參議院議員（佛羅里達）馬可·魯比奧（Marco A. Rubio），以及共和黨眾議院議員史蒂夫·夏波（Steven J. Chabot）。該法並非台灣政府當局主動，而是由台灣人公共事務會（FAPA: Formosa Association for Public Affairs）推動成立的法律²⁵。由於台灣政府當局較為重視與美國行政部門的關係，因此對於透過立法部門向行政部門施壓的作為較為慎重。

該法律僅使用了允許（allow）和獎勵（encourage）部長級高級官員和將級軍官訪問台灣和台灣高官訪問美國的用詞，但並未在法律上限制（bind）行政部門外交活動的規定。即使是非正式的規定，但高級官員的相互訪問已經作為「政策」在行政部門之間得以實現。只是該法在全會一致同意的基礎上，部分内容還將台灣標注為「國家（country）」，因此從中國的立場來看，難免被認為該法包含類似支持台灣獨立的内容，政治性含意較為強烈。此次需注意的是，美國國會選擇採取主動行動。今後美國國務院對台灣限制可以緩解到何種程度將成為焦點²⁶。

美國國會把《台灣旅行法》的法案提交白宮，川普在沒有特別附加任何強制條件下，在最後一天簽署了該法案²⁷。即使總統不在國會提交的法案簽名，如果經

<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/1519/text>.

²² 〈台媒消息：中國駐美公使稱，美軍抵高雄日，就是我軍「武統」時〉，環球網，2017 年 12 月 12 日，〈<http://taiwan.huanqiu.com/article/2017-12/11436230.html>〉。

²³ Lee Chyen Yee, “U.S. Plane Lands in Taiwan to Help Mudslide Victims,” *Reuters*, August 16, 2009, <https://www.reuters.com/article/idINIndia-41787720090816>. J. Michael Cole, “US Marine F-18s Land at Taiwan Air Base, Beijing Protests,” *The Diplomat*, April 2, 2015, <https://thediplomat.com/2015/04/us-marine-f-18s-land-at-taiwan-air-base-beijing-protests/>.

²⁴ “S. 1051-Taiwan Travel Act,” Congress.Gov, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/1051/text>.

²⁵ Mike Kuo, “Act Signals Improved Taiwan-US Relations,” *Taipei Times*, March 13, 2018, <http://www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2018/03/13/2003689168>.

²⁶ Shirley Kan, “What Next after the Taiwan Travel Act?,” *Taiwan Insight*, April 19, 2018, <https://taiwaninsight.org/2018/04/19/next-steps-after-trump-signed-the-taiwan-travel-act/>.

²⁷ 〈川普簽署「台灣旅行法」鼓勵美台各層級互訪〉，《自由時報》，2018 年 3 月 17 日，〈<http://m.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2368025>〉。

過 10 天，法案將也將自動生效。也就是說，雖然川普總統一開始並沒有表示對法案最積極支持的態度，但是最後他還是表明了支持該法的態度。

該法才剛生效，副助理國務卿黃之瀚（Alex Wong）和商務部副助理部長史宜恩（Ian Steff）就訪問了台灣²⁸。該法成立後的 2018 年 6 月 12 日，舉行了美國在台協會（AIT: American Institute in Taiwan）台北辦事處的新大樓竣工儀式，儘管有傳聞說美國將派遣部長級高官訪問台灣，但最後沒有實現。不管怎麼樣，重要的是，美國為了台北辦事處新建的漂亮大樓成為了美台關係的永久性象徵²⁹。

負責教育及文化事務的副助理國務卿瑪麗·羅伊斯（Marie Royce）代表美國官方出席了儀式，並會見了蔡英文總統。其丈夫是有名的親台派，也是曾擔任眾議院外交委員會主席的埃德·羅伊斯（Ed Royce）議員，因此美國派其出席儀式，也可以認為有包含美國支持台灣的象徵性意義³⁰。

台灣的國防部 7 月公布了美國第七艦隊兩艘驅逐艦通過台灣海峽等行動，中國的軍事壓力逐步增大，美國從軍事上採取的行動增加了台灣面對來自中國壓力的信心（reassurance）³¹。這代表著美國面對中國對台灣不斷施加軍事壓力採取的對抗措施，之後就沒有再看到有關中國軍機與軍艦頻繁繞導活動的報導。

薩爾瓦多在 8 月 21 日宣布與台灣斷交，和中華人民共和國建交，這是賴清德於 5 月分發言表明支持台灣獨立之後第三起斷交，已經超過過去對台灣進行報復的比例，不僅是薩爾瓦多，美國也召回了駐多明尼加與巴拿馬的大使，表明強烈的不滿³²。只是還看不出來美國的施壓對於台灣能否守住剩下的 17 個邦交國有沒有幫助。

²⁸ Lawrence Chung, “Second Senior US Officials Sent to Taiwan under New Travel Act,” *South China Morning Post*, March 22, 2018, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2138500/second-senior-us-official-sent-taiwan-under-new-travel>.

²⁹ 〈蔡總統：AIT 新館 美台關係穩固象徵〉，聯合新聞網，2018 年 6 月 13 日，〈<https://udn.com/news/story/11311/3195593>〉。

³⁰ “President Tsai Meets Marie Royce, US Assistant Secretary of State for Educational and Cultural Affairs,” Office of the President, Republic of China (Taiwan), June 13, 2018, <https://english.president.gov.tw/NEWS/5427>.

³¹ 〈美軍艦通過台灣海峽 外交部：密切注意情勢發展〉，中央通訊社，2018 年 7 月 8 日，〈<http://www.cna.com.tw/news/aip/201807070207-1.aspx>〉。

³² “U.S. Recalls Diplomats in El Salvador, Panama, Dominican Republic over Taiwan,” *Reuters*, September 8, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-taiwan/u-s-recalls-diplomats-in-el-salvador-panama-dominican-republic-over-taiwan-idUSKCN1LO00N>.

六、 結論

經過本文的考察，可以將有關習近平政權第二任期的對台政策特徵總結為以下三點。

第一，過去政權的延續性強烈，採取軟性政策與硬性政策並進的「兩手策略」。不過，軟性政策具體化的〈惠台 31 條〉，由於具有吸收台灣技術及人才等優勢，以利中國發展的一面，對台灣政府當局而言，這同等於讓台灣更加依賴中國的「貧困化政策」，故而視其為警戒對象。另一方面，硬性政策則藉由政治施壓，縮小台灣的國際活動空間，並增加在台灣周邊的軍機、軍艦活動。

第二，習近平政權雖承襲了「兩手策略」，卻仍欠缺應達成的明確目標。例如，軟硬手策略具有相互抵消的效果。中國即便打出經濟懷柔政策，若同時也強化軍事施壓，就會讓台灣提高戒心。反之，中國就算擴大軍事施壓，若同時也強化經濟懷柔政策，就會帶給台灣「應該不會動武」的印象，以致削弱威嚇效果。

第三，美國川普政權的對台政策逐漸成為了習近平政權對台政策的強力制約因素。美國至今也曾採取了親台灣的政策，而中國對此則會做出強烈的反彈，可是這次川普政權還同時採取了提高關稅與限制中國企業收買美國高科技產業等措施，在與中國經濟的命脈息息相關的領域對中國施壓，因此中國在台灣問題上對美國難以採取強硬的態度。

當中美之間總是不斷相互制裁、報復，落入關係惡化的惡性循環，所得到的結果，就是讓台灣保有一定的活動空間。而且，由於中美關係的結構性轉換和川普政權特有的不確定性，可以預見今後兩岸關係向有利于中國的方向發展的可能性極低。在這樣的情況下，正意味著專心致力於處理國內外諸課題的習近平政權，並沒有將台灣問題置於高優先順位，因此台灣海峽的現狀仍然難以有劇烈的變化。中國推進的「兩岸關係的和平發展」道路，今後應該會更加困難。

附記

本論文是 Yasuhiro Matsuda, “The Taiwan Policy of the Xi Jinping Administration in its Second Term : An Outlook on Cross-Strait Relations in the ‘New Era,’” Society of Security and Diplomatic Policy Studies (SSDP), September 2018, <<http://ssdpaki.la.coocan.jp/en/proposals/20.html>> 的全文以及 2018 年 8 月 2 日於上海國際問題研究院舉辦的第九屆《中日關係中的台灣問題》學術研討會上發表的〈美國特朗普政權對兩岸關係的影響：從多重不確定性到戰略矛盾的深化〉之部分內容的改訂版之中譯稿。另外，對於在翻譯論文的過程中所發現的錯誤，已經加以修正。感謝 Society of Security and Diplomatic Policy Studies 允許轉載。

本論文也是日本獨立行政法人學術振興會提供的科学研究費基盤研究 A「対中依存構造化と中台のナショナリズム——ポスト馬英九期台湾の国際政治経済学」(研究代表：松田康博，課題號碼：16H02005) 的研究成果之一。

作者簡歷

松田 康博 Yasuhiro MATSUDA

學 歷 慶應義塾大學大學院法學研究科博士課程（法學博士）

現 職 東京大學東洋文化研究所教授

研究領域 東亞國際政治、中國與台灣的政治、對外關係、安全保障、兩岸
關係

官方網頁 <http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~ymatsuda/ch/index.html>

電子郵件 ymatsuda@ioc.u-tokyo.ac.jp

當代日本與東亞研究 2017年8月1日創刊

出版日：2018年10月1日

出版者：當代日本與東亞研究會

編輯部：

主編：松田康博

副主編：清水 麗

副主編兼執行編輯：黃 偉修

助理編輯：魏 逸瑩

Contemporary Japan and East-Asian Studies

Date of Publication: October 1, 2018

Publisher: Society for Contemporary Japan and East-Asian Studies

Editorial Office:

Editor in Chief: Yasuhiro MATSUDA, Ph.D

Vice Editor in Chief: Urara SHIMIZU, Ph.D

Vice Editor in Chief and Executive Editor: Wei-Hsiu Huang, Ph.D

Assistant Editor: Iying WEI

Contemporary Japan and East-Asian Studies

October 1, 2018 Vol. 2 No.8

<http://jeast.ioc.u-tokyo.ac.jp/>

The Taiwan Policy of the Xi Jinping Administration in its Second Term:

An Outlook on Cross-Strait Relations in the “New Era”

Edited and Published by

Society for Contemporary Japan and East-Asian Studies