時評

美中臺二〇二〇：戰略情勢淨評估

U.S.-China-Taiwan 2020: A Net Assessment

黃介正 (Huang Chieh-Cheng)

淡江大學美國研究所所長

2020 年距離現在何其遙遠，許多現在當紅的決策人士都將過著領月退俸的日子，對於重大政策也只能關心但無力參與，又何必去擔心十六年後的事。

然而人們卻很少思考，天安門事件已匆匆過了十五年，「江八點」與臺海飛彈危機也已將近十週年，而當時又有幾人估算過美中臺三角關係會有今日的震盪起伏。孫子云：「多算勝，少算不勝，況于無算乎」。今天我們不思考 2020 年的諸般戰略情勢，後悔的日子可能也不會太遠。

國無遠慮，必有近憂

美國、中共、臺灣所構成的三組雙邊關係牽動範圍既廣且繁，三角中的每一個角皆有本身的利益考量與政策盲點；而臺美、美中、兩岸三個雙邊關係，亦各自存在長久積累的歷史、地緣、經濟及安全等因素，使得互動中的決策難度與風險很容易就超出穩定的基線。中國大陸與臺灣同文同種，卻是我國最大安全威脅來源；美國對我國經常頤指氣使，卻也是我國唯一有效的安全屏障。唯有充分瞭解與診斷美中臺的未來可能發展，才有可能在現階段施政上避免誤判形勢、錯用資源，也才能尋找出符合最有利的對美以及大陸政策的方針。

長久以來，遠程戰略規劃 (long-term strategic planning) 一直是政府機關最期盼具備之能量，卻也是最難以推動的業務。蓋無論官職大小，每日都必須應付緊急且必須立即處理的事務。尤其今日新聞資訊之發達，媒體報導決定立委問政重點，立委問政重點決定官員工作日程，似乎已經成為難以擺脫的固定模式。此外，對於一個年年有選舉的臺灣，在輔選團隊與決策官員難以區隔的情況下，遠程規劃變得不切實際，而短期獲利才是「硬道理」。因此，如何創造一個儘量較少受到日常政務與官僚程序牽絆的環境，使得一部分專才得以探索國家遠程威脅

與利益等問題，並將有意義的成果呈報決策當局參考，即成為優質政策規劃的必要條件，也才能符合我國建構淨評估能量的原始意義。

2020 可能場景

針對未來發展的趨勢進行有意義的推估，對於理解現行政策的合理性以及可持續性具有深切的意義。在快速全球化的引領之下，國際社會將面臨許多革命性的變化，而使得目前所公認的規範與遊戲規則也可能因之改變。舉例言之，2020年可能的場景（scenarios）包括：

在政治上，基本普世價值與跨國界執法可能被部分接受，各國自主權受到更多制約。

在經濟上，國際金融可能形成美元、歐元、亞元三大系統，而以新臺幣為主的退休金，其價值與流通可能完全改觀。

在科技上，因先進技術而使地理距離與運輸時間的雙重縮短，可能澈底顛覆近兩個世紀以來的地緣政治理論與企業管理思維。

在軍事上，陸軍特戰化、海軍隱形化、空軍無人化、以及與日俱增的「災難與人道援助」非戰鬥任務，將可能使得自古以來人們歌誦的英雄本色成為絕響。

目前亞太地區已被視為世界衝突熱點多，情勢複雜性高的地區；即使沒有全球化浪潮的衝擊，也有可能引爆危機。未來十六年的發展走向，可能發展出全然不同的場景。

正面的場景可能包括：朝鮮半島統一、臺海兩岸簽訂和平協定、中國大陸和平崛起達成小康社會目標、東海與南海發現大量石油、亞洲自由貿易區與貨幣共同體的成立等。

負面的場景可能包括：發生第二次韓戰、臺灣在海峽戰爭後成為特別行政區、大陸政治經濟走向衰敗蕭條、亞太發生全區性的能源危機、亞洲發生第二次金融危機等。

根據歷史經驗，未來亞太地區的可能發展方向，幾乎不可能完全正面，應該也不會完全負面，而可能是夾雜在正面與負面之間，各場景的某種排列組合。至於2020年的中國大陸，向上提升或向下沉淪都有可能。

或謂中國大陸將能維持連續十幾年百分之八的經濟成長率，接近百分之十的年度國防預算增加，是世界的工廠、外資的最愛，甚至還能送人上太空；因此，中國有能力發展成為一個結合美國與日本長處的超級強國。

也有人認為中國其實積重已深，貪污腐敗、金融結構危殆、社會秩序混亂、能源電力缺乏、人民教育水平低落、城鄉差距以及沿海與內陸差距極為嚴重，復

以政治繼承並無可循的章法；因此，中國也有可能至多發展成為一個印度加印尼的綜合體，永遠跳不出次級國家的命運。

凡是關切美中臺三邊關係發展的人士，倘無法從上述各種可能的場景中進行深度的思考與合理的診斷，則難以理解目前我國有關臺美關係與兩岸相關政策的目標，而容易陷入每天永無止境的救火應急工作之中，或推動一個與本身長程利益背道而馳的政策而不自知。

美中臺緊繃的政治日程

從現在到 2020 年之前，美國將有五次總統選舉，九次國會選舉；中共要開三次黨代表大會，而第六代領導將準備接班；我國則在這十六年中有十四年要辦重要的選舉；美中臺三方的重大政治日程已經滿檔（詳附圖）。民主選舉或政府換屆本為常態，但選舉的激化本質與國內事務的優先考量，卻極容易使得美中臺三組雙邊關係，隨者政治日程表，在不同的時間點，都恰巧難以展現善意與彈性。此等壅塞的政治日程還必須與亞太地區，甚至其他國際社會重大事件加總來評估，結果可能使得兩岸都難有平心靜氣的處理臺海問題的餘地。然而我們為了臺灣的永續生存與發展，卻又不得不努力找尋那可能乍現的曙光。

就算只看未來四年，美中臺的政治日程即可令人猛打寒顫。先從近的來看，我國今年有總統大選及立法委員選舉，僅僅如此即足以支撐十個以上每天上演的脫口秀帶狀電視節目，以及數百場的複式動員造勢晚會。北京有可能在 3 月 21 日就認真的思考對臺政策檢討，但卻無法下最後結論。因為中共至少必須觀察 9 月的香港立法會選舉結果、11 月的美國總統大選結果、以及 12 月的臺灣立法委員選舉結果都出爐後，方能有所定論。換言之，美中臺在今年聖誕節以前，並不會有空間就三邊關係作根本性的調整。

倘從遠處倒推回來看，美中臺三方的內政與時間壓力可能都很大，而難以專注在處理各組雙邊關係上花費太多的心思。準此，兩岸關係進展的機遇期便益形壓縮。

2008 年：11 月有美國總統選舉，3 月有我國總統選舉，中間還夾者北京奧運。三方各自內部皆有要務，相互間放軟立場營造氣氛的主客觀條件均嫌不足。

2007 年：12 月我國要再一次進行立委改選，而且是與總統競選期間重疊的國會選舉，其投票結果絕對影響總統選情，故激烈可期；而在秋天的中共十七大，胡錦濤以及第四代中共領導人不但要面對第三代江澤民是否全退的問題，同時也要規劃自己的第五代繼任人選進入中央委員會或政治局，以便在 2012 年中共十八大的時候接班。

2006年：年底北高市長同時任滿兩任卸職，是否立即投入總統大選提名則有待觀察；在此之前，臺灣已誓言要進行北京與華府都高度關切的憲政改革工程。

由這些已知一定會發生的政治日程表觀察，陳總統第二任期的四年中，似乎只有今年年底立委選舉結束後起算，約十八個月的兩岸接觸、對話、甚至談判的機遇期；萬一錯過，可能必須要等待到2009年以後，各方才會再有餘力來思考如何向對方釋放善意了。吾人可曾想過，等待五年後而且難以確定的機會，是否一定對兩岸關係有利？

得失之間的算計

自從冷戰結束以降，無論是歷史宿命的安排，或因政客驕傲的偏執，在美中臺大結構下，過去十餘年來兩岸關係改善的機遇期似曾多次出現，然而臺北與北京卻終究沒有下定決心掌握機會。當前，美中臺三方對於臺海議題的見解衝突仍在，而三方滿檔的政治日程又可能將時間表的概念放進複雜的兩岸關係中，使得短期內臺海衝突的風險不斷升高。

對臺北而言，如果儘速恢復兩岸對話要比等五年後北京辦完奧運再談有利，則今年底立委選舉結束、明年初美國新任總統就職、「江八點」屆滿十週年、以及2005年沒有全國性選舉等條件下，兩岸之間十八個月的機遇期是有可能存在的。果如此，政府似應在立委選舉結束之前，就針對兩岸復談事宜有所規劃並預作模擬推演，以充分掌握主動。

對北京而言，如果認定臺海之穩定是中國長遠發展的重要關鍵之一，可能就必須參考2002年中共十六大的精神標語「解放思想，實事求是，與時俱進，開拓創新」來指導對臺政策，理解臺灣人民不可能不選總統而回頭去選舉特首，以實事求是的精神，重新檢討不切實際的對臺政策；以當初揮別毛澤東人民公社，大力進行對外開放的膽識，從「一中原則」裏若干僵化的內涵中解放出來，如此才能期待臺北的回應。

歷史總是無情的對待千古風流人物，上帝亦不可能將臺獨或統一時間表交給政客決定。再次思考美中臺邁向2020年滿檔的政治日程，總想提醒三個首都的「大人們」，無論如何請務必以蒼生為念。

附圖

2004	① ⑤ ⑥ ②
2005	③
2006	⑨ ④ ⑥
2007	⑧ ②
2008	⑦ ① ● ⑤ ⑥
2009	③
2010	⑥ ② ④
2011	
2012	⑧ ① ⑤ ⑥
2013	⑦ ② ③
2014	⑥ ④
2015	
2016	① ⑤ ⑥ ②
2017	⑧ ③
2018	⑦ ⑥ ④
2019	②
2020	① ⑤ ⑥

大樂透 2020：

美中臺重大政治日程

- ① 臺灣總統選舉
- ② 臺灣立法委員選舉
- ③ 臺灣縣市長選舉
- ④ 臺北／高雄市長選舉
- ⑤ 美國總統選舉
- ⑥ 美國國會選舉
- ⑦ 中共國家主席任期屆滿
- ⑧ 中共黨大會
- ⑨ 臺灣憲政改革工程
- 北京奧運
- N/A

©ACH