



# 預防台海戰爭

亞洲報告第 333 期 | 2023 年 10 月 27 日

英文翻譯

Headquarters

**International Crisis Group**

Avenue Louise 235 • 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38 • [brussels@crisisgroup.org](mailto:brussels@crisisgroup.org)

*Preventing War. Shaping Peace.*

## 目錄

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 執行摘要 .....                  | i  |
| I. 前言 .....                 | 1  |
| II. 升溫的局勢：挑戰現狀 .....        | 3  |
| A. 模糊性、穩定性和現狀 .....         | 3  |
| 1. 北京與華盛頓之間的諒解 .....        | 3  |
| 2. 華盛頓與台北之間的諒解 .....        | 4  |
| 3. 台北與北京之間的諒解 .....         | 4  |
| B. 試探現狀 .....               | 6  |
| C. 瓦解中的現狀 .....             | 7  |
| 1. 北京與台北 .....              | 7  |
| 2. 華盛頓與北京 .....             | 12 |
| III. 終結現狀：情境盤點與風險 .....     | 17 |
| A. 全面兩棲入侵情境 .....           | 18 |
| B. 封鎖情境 .....               | 19 |
| C. 日常脅迫情境 .....             | 20 |
| IV. 保衛現狀 .....              | 22 |
| A. 加強保證 .....               | 22 |
| 1. 美中緩解 .....               | 22 |
| 2. 恢復互動式的兩岸關係 .....         | 25 |
| B. 提升台灣的韌性 .....            | 27 |
| 1. 震央上的台灣 .....             | 27 |
| 2. 提升韌性 .....               | 28 |
| V. 結論 .....                 | 32 |
| 附錄                          |    |
| A. 台灣海峽地圖 .....             | 33 |
| B. 關於國際危機組織 .....           | 34 |
| C. 2020 年以來關於亞洲的研究和報告 ..... | 35 |
| D. 國際危機組織董事會 .....          | 37 |

# 主要發現

**什麼新發現？** 台灣局勢日益緊張，數十年來促進兩岸和平與安全的政治理解框架，隨著中國的實力和自信增強，美中之間的競爭加劇和台灣人民逐漸形成與中國日益脫節的獨特身份認同，已經開始瓦解。

**為何重要？** 中國短期內不太可能對台灣發動軍事攻擊，但衝突風險正在升級。台灣仍然是美國和中國之間最有可能的引爆點。大國之間直接對抗可能導致全球大規模的衝突，全球經濟震盪以及潛在的核武升級。

**應該採取什麼行動？** 各方應相互保證政治理解框架仍然有效。中國應減少對台灣的軍事、經濟和政治壓力；美國應闡明並堅守一個中國政策；台灣的下一任總統應積極推動兩岸交流，並加強防禦。

## 執行摘要

台灣的緊張局勢正在升級，不僅增加美中直接衝突的可能性，更可能導致全球經濟震盪和核武衝突的潛在風險升級。數十年來，用以維護和平的政治理解框架在美中競爭加劇，中國變得更強大和更有自信，以及台灣認同日益脫離「中國」的壓力下逐漸瓦解。中國對台灣的入侵在短期內不太可能發生，但衝突風險正在升級。管理這種局勢需要各方透過鞏固長期的政治理解框架，重新建立基本的信任。華盛頓應向北京保證不尋求永久將台灣與中國大陸分離；而台北也應向北京保證，不尋求正式獨立。北京則應向華盛頓和台北保證，尚未決定透過軍事力量統一台灣。同時，台灣的軍事能力也是一個問題，其應該發展更堅韌的防禦能力，以提高威懾力。

自 1979 年美國和中華人民共和國（People's Republic of China, PRC）恢復了正常關係，關於中華民國（ROC）或「台灣」的分歧，便透過環繞在「一個中國」或相關理解框架加以管理。這些理解允許各方持有不同的觀點而不發生衝突。中國聲稱台灣是其領土的一部分，而華盛頓則認為這個島嶼的地位尚未確定。北京更傾向於以和平手段統一台灣，但從未放棄使用軍事手段實現其目標，而華盛頓堅持應以和平方式和相互協議解決。這些觀點之所以能夠共存，是因為不言而喻的核心承諾，即兩大國將避免越過對方的底線：華盛頓不追求永久將台灣與中國分離，因此它只會與台灣保持非正式關係，而北京也不會透過武力尋求統一。

但隨著主要大國之間的競爭加劇，雙方都在台灣問題上加深賭注，並採取更堅決的立場，不禁令人質疑他們是否依然堅守多年來維持台灣海峽及其周邊地區和平的理解框架。隨著北京的軍事實力不斷增長和其愈顯攻擊性的意圖，華盛頓對中國可能入侵台灣的前景感到焦慮，但華盛頓的作為更有可能增加衝突的可能性。隨著美中競爭升級，尋求透過對北京採取強硬態度來贏得選票的美國政客也將獲得更多的回報。美國以前所未有的形式向台北提供支持，使得兩國關係愈顯正式。美國和台灣之間高層官員高調接觸的頻率提升，在一系列領域深化合作，包括安全領域，華盛頓更鼓勵其盟友和夥伴多與台灣接觸。

由於擔心華盛頓會試圖創造台灣與中國永久分離的條件，北京大幅增加在台灣 週邊海域的空中和海上軍事行動，消耗台灣有限軍事資源。中國也舉行空前規模的軍事演習，在這些演習中，中國軍隊模擬對台灣發動攻擊的初始階段，進一步加深華盛頓的憂慮。

同時，中國和台灣就彼此關係仍未達成共識，兩者曾因共同利益而擱置的分歧再起爭議。一方面，日益強大的北京越來越不能容忍台灣地位問題始終未能以中國滿意的方式解決，北京強調台灣回歸是其國家目標，亦為恢復中國在全球體系中領導地位的核心要素。以此，為因應潛在台灣危機，中國軍方持續發展必要能力。

另一方面，台灣公眾和政治領導階層對中國的意圖變得更加懷疑，主流輿論似乎對與中國大陸統一毫無興趣。2016 年，台灣民進黨（Democratic Progressive Party, DPP）上台，部分原因是人民對國民黨（Kuomintang, KMT）對中國妥協的態度感到不安。該黨預計在 2024 年贏得第三次總統任期。民進黨堅稱台灣和中國是獨立的個體，而不是「一個中國」的一部分，這與北京認為台灣是其省份的觀點衝突。民進黨領袖仍並未接受中國用來描述兩岸關係的立場，儘管他們提出了一個部分妥協的框架。

針對民進黨的立場，北京以中斷兩岸對話作為回應，加深台灣的國際孤立，包括削弱其外交盟友，並對台灣進行經濟制裁，導致民進黨政府認為北京不再願意在長期分歧上採取務實立場。民進黨政府堅持北京視為挑釁的立場，聲稱台灣已經獨立，並擴大台灣的非官方國際關係。所有上述的事件讓北京覺察台灣永久分離的可能性。

眼見和平統一的障礙越來越大，北京轉向強制統一的風險也隨之增加。短期內，中國嘗試兩棲登陸的風險仍然很低，主因為失敗的可能性甚高，必須付出重大代價。取而代之，中國可能嘗試封鎖台灣以達到目的，但這種做法導致統一的前景更加不明朗，且會造成國際反彈，從而大大提高行動成本。儘管如此，壓迫仍是中國維持對台灣控制的關鍵手段。台灣每天都面臨來自中國的政治、經濟和軍事壓力，不僅加劇台灣社會分裂，並增加發生意外衝突的機率。

當前發展態勢是危險的，但兩岸緊張局勢最終演變成戰爭並非不可避免。要減緩三方之間衝突的升級，就需要各方做出新的努力，發展並鞏固有助遏制衝突的政治框架。尤其，美國和中國應該協調一系列相互緩和局勢的措施。中國應該減少在海峽的軍事活動，以示明入侵並非近期的計劃。鑑於中國國內希望中共當局展現強硬形象，並在台灣問題上取得進展，北京方面卻未必願意如此行動，這也需要華盛頓和台北的配合作為依據。

同時，美國應該採取一系列的政治表示，表明仍以「一個中國」政策為主。美國應該低調地減少對台灣的公開支持，並明確表示即使協助台灣強化自衛能力，美台安全合作進展也有其限制。這些訊號至關重要，表明華盛頓不支持台灣的正式獨立，也不反對兩岸達成任何和平結果的可能。考慮到若美國在 2024 年總統大選前，對中國示軟民意將造成美國做出公開保證的挑戰，且此問題在一定程度上取決於北京姿態。

對台灣來說，2024 年 1 月的總統選舉為恢復兩岸對話提供契機。若國民黨在選舉中獲勝，兩岸對話的道路會更為清晰，因該黨已與北京達成共識。若為民進黨勝選，兩岸應在就職典禮前，積極尋找雙方都能接受的政治表述。新任民進黨主席應考慮再次提出民進黨政府在 2016 年提出的明確立場，包括兩岸事務應按照中華民國憲法進行，該憲法包含「一個中國」的概念。著眼北京與民進黨達成共識的長期利益，尤其民進黨連任第三次，顯見該黨政治地位趨向穩定，北京更應接受這兩種提案。

但囿於北京對該黨的不信任，民進黨與中國之間，短期內不太可能出現緩和，因此可能需要替代方案加速緩和雙方關係。北京希望向國內展現其在推動台灣統一的目標上，已取得進展。為此，新的民進黨政府可以明示可在重新啟動對話後加深合作的領域，以加大北京軟化的誘因。民進黨是否願意採取額外措施促進兩岸合作，將取決於北京提供的保證可信度，中國應表明其同樣希望改善雙方關係的意願，例如減少對台灣的經濟、軍事和政治壓力。

最後，阻止對台灣的軍事攻擊需要恢復相互保證，但也需要強硬的威懾訊號，如果中國選擇入侵，那將會超出其願意承擔的範圍。為此，台北需要調整其防禦方針，以展示台灣國防得足以抵禦中共進攻，直至美國援助抵達。儘管華盛頓仍針對援台與否，刻意保持模稜兩可和曖昧態度，台灣仍應落實其國防戰略，繼續發展不對稱戰力，提高部隊訓練品質，並增強民防的抵抗韌性。

儘管政治上而言對各方來說此路艱辛，但卻可避免兩個擁核大國間發生災難性衝突的可能性，作為各方共同利益，此更應成為促進行動的動力。

鑑於該衝突將影響美中台三方，以及該地區和全球各國，嘗試尋求解決方案是至關重要的。

**台北 / 布魯塞爾，2023 年 10 月 27 日**

# 預防台海戰爭

## I. 前言

近年來，台灣發生戰爭的風險增加。<sup>1</sup> 中國與美國為擁有核子武器且是全球最大的兩個經濟體，倘若對該島控制權的緊張局勢升級為雙方間的直接衝突，將造成極其深遠和災難性的影響。台灣主導全球半導體產業的生產，囊括全球 60% 的產能和超過 90% 以上的先進晶片製造，中國的經濟也與全球緊密相連，全球供應鏈和商業航運將因此受到嚴重干擾。2023 年，88% 的世界大型貨櫃船隻皆行經台灣海峽。<sup>2</sup> 僅納入考慮武裝衝突前可能發生的封鎖台灣等情況，其將導致全球經濟損失超過 2 兆美元。<sup>3</sup> 假設中國對台灣採取侵略行動後，七大工業國組織（G7）對北京實施制裁，將阻礙 3 兆美元的貿易和金融流通，而中國貿易的完全中斷更將使全球經濟損失 2.6 兆美元，相當於全球 GDP 的 3%。<sup>4</sup>

處於如此風暴中心的台灣，或稱中華民國（Republic of China, ROC），是一個自治、進步，同時擁有 2,300 萬人口的多元民主經濟體。台灣位於由中國共產黨（Communist Party of China, CPC）統治的中華人民共和國（People's Republic of China, PRC）東邊 160 公里的島上，聯合國內僅有十二個會員國和梵蒂岡承認台灣為一個國家，然而台灣與許多國家皆有牢固的非官方關係。其中，台灣與其主要的國防安全夥伴—美國，關係最為重要。

台灣獨特的政治地位有其深厚歷史根源，源自中國共產黨長期主張台灣是中國的一個省份。1911 年中國最後一個帝國王朝崩潰後，中國國民黨（Chinese Nationalist Party）建立中華民國，並試圖以憲政共和國的方式治理中國，其統治權力面臨包括在二戰期間來自日本及來自中國共產黨的諸多挑戰。其中，中國共產黨設想創建一個馬克思列寧主義的社會主義國家，並因此引起中國內戰，最終導致中國國民黨的退敗和中華人民共和國在 1949 年的成功建國。中國國民黨也因此撤退到當時二戰盟軍在 1945 年日本投降後交給中華民國統治的台灣，並將中華民國政府遷都至台北。<sup>5</sup> 兩個相互對立的中國就此出現，自此作為獨立運作的政治實體，互不隸屬。

<sup>1</sup> 針對不斷提升的風險，請參閱 Amanda Hsiao, “China’s Military Activities Near Taiwan Aim to Impress at Home and Abroad”, Crisis Group Commentary, 8 October 2021; Amanda Hsiao, “Avoiding the Next Taiwan Strait Crisis”, Crisis Group Commentary, 29 July 2022; and Amanda Hsiao, “Assessing the Implications of the Taiwanese President’s Trip to the U.S.”, Crisis Group Commentary, 13 April 2023.

<sup>2</sup> Kevin Varley, “Taiwan tensions raise risks in one of the busiest shipping lanes”, Bloomberg, 2 August 2022.

<sup>3</sup> Charlie Vest, Agatha Kratz and Reva Goujon, “The Global Economic Disruptions from a Taiwan Conflict”, Rhodium Group, 14 December 2022.

<sup>4</sup> Charlie Vest and Agatha Kratz, “Sanctioning China in a Taiwan Crisis: Scenarios and Risks”, The Atlantic Council, June 2023; and “\$2.6 tn could evaporate from global economy in Taiwan emergency”, *Nikkei Asia*, 22 August 2022.

<sup>5</sup> 日本於 1895 年至 1945 年統治台灣，清朝在對日甲午戰敗後的 1895 年《馬關條約》中，將台灣割讓予日本。

1950 年代期間，雙方因試圖掌控對方統治下的領土而發生數起敵對行動。當時中華人民共和國掌控中國大陸，中華民國政府則握有台灣，以及位於台灣海峽的澎湖與遠離中國大陸海岸的金門、馬祖等離島。<sup>6</sup> 在 1954 年和 1958 年分別爆發兩次危機，期間，中國進攻較小的離島，而台灣則成功抵擋並鞏固其地位。1954 年危機之後，當時承認中華民國是唯一合法中國政權的美國，與台灣簽署一項防禦條約，承諾在中國大陸發動另一次襲擊時將提供支援。<sup>7</sup> 1958 年美國則介入協助台灣軍隊補給，突破北京對金門的封鎖，美國甚至考慮使用核子武器阻止中國大陸佔領金門。<sup>8</sup>

1960 年代末期，北京和華盛頓皆希望制衡蘇聯，因此對於改善相互關係感到興趣。在中國共產黨逐漸獲得國際承認作為中國官方代表的背景下，中美兩國之間的關係逐漸升溫。1971 年聯合國大會投票決定將中國在聯合國大會和聯合國安全理事會的代表權由中華民國轉交予中華人民共和國；1972 年美國總統尼克森（Richard Nixon）歷史性地訪問北京，為 1979 年美中關係正常化鋪路。其中，台灣地位是關鍵，作為與北京恢復關係的條件，華盛頓最終終止與台北的官方關係。此後的四十多年，一系列反映在早期慣例、措辭與約定中的政治保證，建構華盛頓、北京和台北之間緊張但和平的關係。然，此架構正因中國勢力崛起、美中競爭，以及台灣國家認同感的增長而面臨壓力，並可能造成嚴重的後果。

本報告旨在闡述中國、美國與台灣之間不斷升高的緊張局勢及其政治因素，以評估台灣在近期至中期面臨的風險，並提出北京、華盛頓和台北決策者為避免台海衝突可採取的步驟。<sup>9</sup> 本研究是基於「有效的嚇阻取決於可信的威脅和強健的保證」傳統觀點，為表明採取不受歡迎行動可能須付出的代價，威脅是必要的；而對於正在調整其亞太地區軍事佈署的美國，與持續進行軍事現代化的中國，雙方皆試圖在向對方闡明這些代價。倘若真要避免衝突，則本報告之首要焦點「保證（assurance）」與威脅同樣重要，保證是告知對方其節制不會產生無法容忍結果的一個手段。<sup>10</sup> 本報告亦強調作為可信嚇阻戰略的一部分，強化台灣自身防禦力的重要性。

本報告引用在台北和華盛頓學者及現任或前任官員的訪談，以及與中國政府智庫關聯學者的訪談。眾多訪談中，僅有一小部分為女性專家，反映出台北、華盛頓以及北京國家安全政策制定群的性別組成。本報告將交替使用中華人民共和國與中國，以及中華民國與台灣。

<sup>6</sup> 台灣亦佔領南中國海的太平島和東沙群島。

<sup>7</sup> 華盛頓最初本準備讓中國軍隊接管台灣，1950 年適逢韓戰爆發，將中國和美國軍隊直接捲入衝突，華盛頓的決策因而發生變化。美國與台灣的安全聯盟被視為美國於全球努力遏制共產主義擴散的一部分。參見 U.S. State Department Office of the Historian, “The Taiwan Straits Crises: 1954-55 and 1958”。

<sup>8</sup> Charlie Savage, “Risk of nuclear war over Taiwan in 1958 said to be greater than publicly known”, *The New York Times*, 22 May 2021.

<sup>9</sup> 本報告受益於下列有關美中台互動的學術研究：Thomas J. Christensen, M. Taylor Fravel, Bonnie S. Glaser, Andrew J. Nathan and Jessica Chen Weiss, “How to Avoid a War Over Taiwan”, *Foreign Affairs*, 13 October 2022; Alan D. Romberg, *Rein In at the Brink of the Precipice* (Washington, 2003); Ryan Hass, Bonnie Glaser and Richard Bush, *U.S.-Taiwan Relations* (Washington, 2023); Xin Qiang, *Mainland China's Taiwan Policy* (London, 2022; and Yoshiyuki Ogasawara, *Taiwan's Presidential Election* (New Taipei City, 2021) [Chinese].

<sup>10</sup> 更多內容，請參見 Thomas Schelling, *Arms and Influence* (New Haven, 2008).



## II. 升溫的局勢：挑戰現狀

數十年來，台灣海峽一直處於穩定的和平，這在很大程度上要歸功於美國、中國和台灣制定的一系列方案，其蓄意圍繞在世界上只存在「一個中國」（One China）的模糊觀念。由於對「現狀」的定義沒有共識，「現狀」這個概念因此可解成為為維持不衝突而演進的一系列理解，包括各方為達不衝突之目的，對自己和他方施加的限制。對中華人民共和國而言，「現狀」意指華盛頓和台北不追求台灣法理上的獨立，統一作為中國的最終目標保持可行。對美國而言，「現狀」表示中國不透過軍事手段統一台灣，且台灣不追求法理上的獨立。對中華民國而言，「現狀」意味著擁有對台灣事實上的主權，並對台灣的政治未來保有發言權。

然而，近年來，這些諒解正因地緣政治競爭加劇、台灣的政治身份認同日益脫離中國，以及隨著實力增強，北京認為其擁有依其方式解決台灣問題的權利和要求等壓力開始解體。

### A. 模糊性、穩定性和現狀

中、美、台三方對「現狀」的定義從未達成一致的協議。美國與中國之間的諒解雖載於書面協定和法律中，但仍為台灣地位的不同詮釋以及符合現狀的美台關係發展保留空間；兩岸之間達成的諒解則迴避中國和台灣間政治關係的明確表述，雙方對於此種模糊性的容忍係「一個中國」模式存在的原因。

#### 1. 北京與華盛頓之間的諒解

美國與中國對台灣的諒解係奠基於 1972 年、1978 年和 1982 年簽署的三份聯合公報。<sup>11</sup> 兩國恢復關係的核心是對「一個中國」概念有足夠的（而非完全的）一致性。雖然美國與中國政府都同意在世界上只有一個中國且中華人民共和國是其唯一代表，但有關台灣地位、決定台灣地位的過程，以及美國對台提供適當程度的軍事支援，仍存在不同的見解。

根據北京的「一中原則」，中華人民共和國是中國唯一的合法政府，台灣是中國的一部分。華盛頓的「一中政策」則知道（但不承認）有關北京認為台灣是中國的一部分的觀點，華盛頓的立場是台灣的地位仍未確定。因此，它不會預先判斷該地位應為何，也不會支持特定結果。美國並不支持台灣的正式獨立或「一個中國，一個台灣」等中國和台灣永久分離的處境，但如果雙方皆同意這樣的結果或是統一，華盛頓也不會反對。<sup>12</sup> 因此，美國立場的核心聚焦在解決台灣地位的過程本身，以及各方應和平取得結果的原則上。

當時北京與華盛頓外交關係正常化，北京宣示停止炮擊台灣離岸島嶼，示意其以武力「解放」「叛逆省份」政策的終結；自那時起北京的政策便一直爭取和平統一。<sup>13</sup> 然而，北京從未排除以軍事行動解決台灣地位問題的可能性。此外，北京的立場是，解決台灣問題為其內部事務，不容外部行為者干涉。

<sup>11</sup> “U.S.-PRC Joint Communiqué (1972)”, American Institute in Taiwan, 28 February 1972; “U.S.-PRC Joint Communiqué (1979)”, American Institute in Taiwan, 1 January 1979; and “U.S.-PRC Joint Communiqué (1982)”, American Institute in Taiwan, 17 August 1982.

<sup>12</sup> Richard C. Bush, “A One-China Policy Primer”, Brookings Institution, March 2017, p. 19.

<sup>13</sup> “Message to Taiwan Compatriots”, People’s Republic of China, 1 January 1979.

作為中美外交關係正常化的一部分，中國不僅尋求美國從台灣撤離所有軍隊和軍事設施（美國在 1979 年便已完成此項工作），更希望美國結束對台灣的軍售，因而成為 1982 年聯合公報的重點。其中，華盛頓表示將在一個未指定的時間框架內，逐步減少這類銷售，並且這些銷售「在性能和數量上將不超過中美建交後這幾年的供應水準」。然而，華盛頓也暗示上述的減少取決於中國以和平方式解決台灣問題的意圖，使得華盛頓在遵守此承諾的相關程度上，存在一定的模糊性。<sup>14</sup>

## 2. 華盛頓與台北之間的諒解

與此同時，美國作出的承諾表明華盛頓支持台灣作為一個事實上（*de facto*）存在的國家，這種支持的立場既含蓄也沒有明確的內容。

非正式的美台關係在某種程度上受到 1979 年《台灣關係法》的指引，該法案根據美國國內法授權美國與台灣透過一個名為「美國在台協會」（*American Institute in Taiwan*）的非營利實體進行「廣泛、密切和友好」的商業和文化關係，美國在台協會也充當事實上（*de facto*）的美國大使館。<sup>15</sup> 該法案亦明確指出，和平解決台灣地位問題符合美國國家利益，並強調中國試圖使用非和平手段實現統一，包括抵制或禁運，將被視為對西太平洋地區和平與安全的威脅，美國也對此表示嚴重憂慮。因此，這項立法授權華盛頓向台北提供防禦性武器，並維持美國「抵抗任何訴諸武力或其他形式，可能危及台灣人民的安全、或其社會或經濟體系的脅迫」的能力。

美台關係還受到美國在 1982 年向台灣作出一系列承諾的指引。當時，華盛頓向北京承諾逐漸減少對台灣的軍售，美國同時透過所謂的「六項保證」（*Six Assurances*）向台灣保證美國政策沒有改變。在這些保證之中，有關對台軍售的問題，華盛頓也告訴台北其既無設定終止日期，也沒有同意與中國協商。<sup>16</sup>

值得注意的是，美國從未承諾在中國發動攻擊時以軍事手段援助台灣，透過稱為「戰略模糊」（*strategic ambiguity*）的立場，即保持對其可能行動的不確定性。華盛頓希望藉由保留與美國發生衝突代價高昂的可能性，阻止北京在軍事上強行解決問題，並保留台灣可能必須獨自面對軍事能力更強大的北京之可能性，阻止臺北宣布法理獨立。

## 3. 台北與北京之間的諒解

儘管中華人民共和國和中華民國自 1949 年以來一直作為獨立存在的政治實體，台灣和中國之間的和平共存很大程度上依賴於雙方在以「一個中國」表述彼此關係時，保有彈性的意願。此模式允許雙方各自保留對有關中華人民共和國和中華民國主權的看法。

<sup>14</sup> 1982 年的中美公報暗示這種連結，同時，雷根總統的一份內部備忘錄則明確表示：「向台灣提供武器的品質和數量完全取決於中華人民共和國對台灣所構成的威脅。」有關該備忘錄，請參見“U.S.-PRC Joint Communiqué (1982)”, *American Institute in Taiwan*, 17 August 1982.

<sup>15</sup> “Taiwan Relations Act”, *American Institute in Taiwan*, 1 January 1979.

<sup>16</sup> 美國還表示將不在台北和北京之間發揮調解角色，也不會向台灣施加進入談判的壓力。美國聲明指出，它既未修改《台灣關係法》也未改變其對台灣主權的不表態立場。請參見“Declassified Cables: Taiwan Arms Sales & Six Assurances (1982)”, *American Institute in Taiwan*, 30 March 2022.

台灣兩大主要政黨，中國國民黨（KMT，以下簡稱國民黨）和民主進步黨（DPP，以下簡稱民進黨），均視中華民國為一個事實獨立的主權國家，而非中華人民共和國的一部分，這意味著兩黨都不認同北京對「一個中國」原則的定義，即台灣是中國的一個省份。中華民國憲法同時暗示「一個中國」的概念，即中華民國（而非中華人民共和國）代表中國，其領土範圍含括整個中國大陸。<sup>17</sup>國民黨堅持這種「一個中國」的觀點，而民進黨則將其視為國民黨掌權時代威權時期的歷史遺物。兩黨對台灣與大陸關係的不同理解，意味著國民黨願意在言辭上向「一個中國」概念示好，而民進黨則試圖在不完全與北京立場衝突的情況下與這一概念保持距離。無論如何，對於兩黨來說，承認「一個中國」都需要對其含義保有模糊性。

至於北京，其認為中華民國早在 1949 年就被中華人民共和國取代並消失。儘管其他國家對於「一個中國」的立場各異，但在外交上，中國卻一直試圖營造其對「一中原則」的解釋得到世界支持的印象。<sup>18</sup>而在與台北往來中，北京有時也展現出彈性。

1992 年，時任執政黨的國民黨和北京因對「一個中國」的定義存在分歧而談判停滯後，雙方便擱置此問題，轉而就功能性事務進行討論。台灣代表表示雙方皆「堅持『一中原則』，但對『一中』的理解有所不同。」作為回應，中國代表表示，雙方皆「堅持『一中』原則，努力實現國家統一。唯兩岸關於一般事務的談判將不涉及『一中』含義」。<sup>19</sup>雖然北京從未明確接受台北對於「一中」的解釋，但其決定於 1993 年開始推進實質合作，即暗示其對不同解釋的包容，甚至接受。<sup>20</sup>這種諒解於 2000 年稱之為「九二共識」。北京和國民黨自 2005 年開始便時常引用九二共識。<sup>21</sup>國民黨在 2008 年至 2016 年執政期間，九二共識同樣為多項兩岸協議的基礎。

另一方面，1986 年由多起反國民黨政治運動所組成的民進黨，其採取「中國和台灣是各自獨立的實體之政治立場，而非『一個中國』的一部分」。從一開始，民進黨便認為國民黨對中華民國的概念與其對台灣與中國緊密相連的想法，是強加在日本殖民統治時期下便已開始成形的獨特台灣認同之上。<sup>22</sup>起初，民進黨直言不諱地呼籲獨立和透過建立台灣共和國來解散中華民國，但在選舉失敗後，該黨調整其立場，1999 年 5 月，民進黨宣稱台灣已經是一個主權獨立的國家。<sup>23</sup>如此一來，民進黨避開宣布正式獨立的問題，使自己與主流觀點一致，避免挑釁中國。

<sup>17</sup> 中華民國憲法中提到西藏和蒙古是中華民國所管轄的地區。

<sup>18</sup> Ian Chong, “The Many ‘One Chinas’: Multiple Approaches to Taiwan and China”, Carnegie Endowment for International Peace, 9 February 2023; Jessica Drun and Bonnie S. Glaser, “The Distortion of UN Resolution 2758 and Limits on Taiwan’s Access to the United Nations”, German Marshall Fund, 24 March 2022.

<sup>19</sup> 中國和台灣分別透過中國的海峽兩岸關係協會（海協會）與台灣的海峽交流基金會（海基會）代表兩個政府的非官方組織進行首次政治會談。有關此事，請參閱“Regular Press Conference Transcript: MAC Minister Chen’s Comments on Restoring the Historical Truth of the 1992 Hong Kong Talks”, Mainland Affairs Council, 1 January 2019; and “1992 Consensus: The Key to Cross-Strait Peace and Prosperity”, Mainland Affairs Council, July 2015.

<sup>20</sup> 1993 年兩岸簽署一系列有關行政事務和未來討論的協議，稱為「辜汪會談」。

<sup>21</sup> 九二共識一詞由當時擔任台灣大陸事務委員會主委的蘇起提出，並在 2005 年國民黨主席連戰與中共總書記胡錦濤會晤後開始經定期使用。

<sup>22</sup> 關於更多關於台灣認同的資訊，請參見 Ho Ming-sho, “Desinicizing Taiwan: The Making of a Democratic National Identity”, *Current History*, September 2022.

<sup>23</sup> “Resolution Regarding Taiwan’s Future”, Democratic Progressive Party, 9 May 1999.

對民進黨來說，即使只是對「一中」框架表示口頭支持，同樣存在將台灣屬於中國此一觀點正當化的風險，為北京吞併台灣創造藉口<sup>24</sup>。民進黨拒絕承認九二共識，並認為 1992 年會議實際上未達成任何共識。北京從未明確接受國民黨「存在不同解釋」的立場，也沒有簽署任何文件。<sup>25</sup>民進黨在當時也沒有參與談判。儘管對「一個中國」的說法反感，民進黨有時仍間接承認這種框架，稍後將進一步討論。民進黨一直以來與北京之間的關係也因此比國民黨與中華人民共和國之間的關係更加緊張。

## B. 試探現狀

現狀的模糊不清為中國、美國、台灣三方提供博弈的空間。在過去四十年來的不同時期，三方都在維持現狀穩定的情況下採取行動，推動兩岸發展朝其所偏好的方向前進，此韌性歸功於各方皆展示彈性以維持現狀的諒解框架。

1992 年美國總統布希（George H.W. Bush）批准向台灣出售 150 架 F-16 戰鬥機，中國的反應便是一個很好的例子，當時甚至有部分美國人士視此舉為華盛頓否定限制軍售的承諾。<sup>26</sup>布希總統的實際動機其實更為單純，他認為 F-16 軍售將有助於贏得連任所需的選票。北京以「震驚且憤怒」回應此事、推遲原定的會談，但實質上並未降低美國與中國的關係。<sup>27</sup>北京謹慎反映的原因可能有幾個。首先，中國明白布希的決定更多是受到國內政治的驅使，而不是希望促進台灣獨立。無論如何，中國希望支持加強中美關係的布希能留在白宮。此外，中國還希望美國國會能夠續簽對中的最惠國待遇。<sup>28</sup>

另一個事件始於 1995 年，當時柯林頓（Bill Clinton）政府因難以推遲美國國會有關台灣總統李登輝訪問美國的安排，因而引發台海危機。<sup>29</sup>訪美期間，李登輝發表演講並強調台灣主權獨立的地位，包括多次稱台灣為「國」或「國家」，甚至連柯林頓政府都備感挑釁。<sup>30</sup>北京因此在 1995 年 7 月至 1996 年 3 月期間進行三輪大規模軍事演習作為回應，包括在台灣附近測試短程彈道飛彈。<sup>31</sup>這種示威旨在阻止台北進行北京視為企圖明確背棄「一個中國」框架的行動，而且在北京看來，台北的這種行為係經華盛頓支持背書的。柯林頓則派遣兩艘美國航母戰鬥群通過台灣海峽作為回應，前所未有地展示美國實力。

與此同時，希望與中國建立更穩定關係的柯林頓政府，採取措施向北京保證其對「一個中國」的持續承諾。<sup>32</sup>柯林頓在 1998 年訪問中國時，重申其政府「三不政策」立場，聲明美國不支持台灣獨立、不支持兩個中國或一中一台的概念、不支持

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> “Regular Press Conference Transcript: MAC Minister Chen’s Comments on Restoring the Historical Truth of the 1992 Hong Kong Talks”, Mainland Affairs Council, 1 January 2019.

<sup>26</sup> 通用動力在人口眾多的德州組裝 F-16 戰機，因此這是一個重要的選民獎勵。因為預料到當地企業大亨 Ross Perot 可能會削弱共和黨在該州的歷史優勢，當時的共和黨總統布希急於拉攏德州的選民。詳情請參見 Romberg, *op. cit.*, pp. 150-154. In the event, Bush lost both in Texas and in the national election.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> 1995 年 5 月，美國國會兩院都通過不具約束力的共同決議，表達對李登輝總統訪問美國的支持。

<sup>30</sup> Romberg, *op. cit.*, p. 166.

<sup>31</sup> 1996 年 3 月的軍演旨在影響當年台灣的選舉。

<sup>32</sup> Romberg, *op. cit.*, p. 169.

台灣加入任何以國家身份為條件的組織等三個觀點。儘管其他美國官員先前便已經陳述這些立場，但柯林頓本人在中國的公開場合這樣做，即是向北京傳遞將華盛頓已經受到中國軍事力量展示嚇阻的訊息。<sup>33</sup>

然而，在接下來的十年中，還發生了第三系列事件。在 2000 年至 2008 年期間，台灣連續兩屆選出第一位民進黨籍總統陳水扁。陳水扁在任期初即表示將推動溫和的兩岸政策，在就職演講說承諾他不會宣布獨立、修改台灣憲法、推動台灣人民決定在獨立和統一之間的公投、改變台灣的正式名稱，和廢除國家統一委員會（簡稱國統會，以促進與中國統一為使命的政府機構）或其《國家統一綱領》。

當陳水扁稍後為轉移國內壓力而背棄其中一些承諾時，布希政府試圖透過約束台北強制實行「一中」現狀。<sup>34</sup>例如，當陳水扁在 2003 年宣布將舉行公投時，布希在白宮與中國國務院總理溫家寶並肩站立時表示反對陳水扁改變現狀的行為，讓北京讚賞不已。<sup>35</sup>然後，針對陳水扁在 2006 年談論憲法改革，並決定廢除國統會和《國家統一綱領》的舉措，美國則是拒絕陳水扁欲前往拉丁美洲過境舊金山和紐約的請求，取而代之地提供在夏威夷和阿拉斯加進行補給。<sup>36</sup>北京在這些舉措中的應對保持和緩的立場，因為正如評論所描述，「中國不僅對自己在台灣人心中的吸引力（和影響力）充滿信心，更重要的是信任美國的意願和能力使台北保持理性。<sup>37</sup>

### C. 瓦解中的現狀

與先前發生的數起緊張局勢一樣，近期台灣局勢惡化問題是因為彼此對於他方不再致力於維持現狀的焦慮加劇。然而，與早期局勢不同的是，當前各方的態度更加不願妥協且修復工作也愈形困難。中國變得更為強大，台灣在情感上持續與中國大陸疏遠，華盛頓則更視北京為戰略競爭對手，其結果是台灣和中國之間及美國和中國之間的信任程度降低。

#### 1. 北京與台北

在習近平的任內，北京對統一的目標變得更加躁進，且更願意使用脅迫手段實現其目標。北京認為台灣問題源於中國過去的軟弱，隨著中國日漸強大，解決台灣問題的期待也因而提高。<sup>38</sup>習近平賦予台灣更高的戰略重要性，和過去中共領導人相較

---

<sup>33</sup> “China/Taiwan: Evolution of the ‘One China’ Policy-Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei”, Congressional Research Service, pp. 11-12; Zhang Tuosheng, “Research on China’s Behaviour in International Military Security Crises”, *World Economics and Politics*, CSIS Interpret: China, 14 April 2021; and Chen Xiancai, “Taiwan Strait Crisis and Risk Management: The Case of 1987-2017”, *Taiwan Studies*, CSIS Interpret: China, 20 February 2018.

<sup>34</sup> 陳水扁在 2002 年的轉變可以歸因於他黨內強硬派的壓力，而在 2006 年的轉變則與他希望面對低支持率時重新贏回選民基礎有關。參見 Shelley Rigger, “Notes for the Conference on Taiwan and US Policy: Toward Stability or Crisis? The Role of Domestic Politics: Taiwan”, Carnegie Endowment, date unknown; Alan D. Romberg, “The Taiwan Triangle”, *China Leadership Monitor*, no. 18, 7 July 2006.

<sup>35</sup> 儘管公投並未觸及獨立或統一的問題，華盛頓確實曾擔心公投可能改變現狀。參見 Brian Knowlton, “Bush warns Taiwan to keep status quo: China welcomes U.S. stance”, *The New York Times*, 10 December 2003.

<sup>36</sup> Romberg, “The Taiwan Triangle”, op. cit.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> “The Taiwan Question and China’s Reunification in the New Era”, Taiwan Affairs Office of the State Council and the State Council Information Office, August 2022. Henceforth referred to as China’s 2022 White Paper on Taiwan.

之下，也更明確的表述兩岸統一對中國崛起成為大國地位的必要性。<sup>39</sup>北京過去滿足於阻止台灣獨立，現在北京更尋求展現兩岸統一之進程。

儘管中國對台灣的要求增加，但台灣人民一直對統一不感興趣。<sup>40</sup>台灣追求法理獨立在政治上是不可能實現的，在目前的政治環境下，法理獨立須透過立法機構與公眾同意的憲法修正案才能實現，而這兩者的門檻都極難達到。<sup>41</sup>多數台灣人顧及追求獨立伴隨中國動武的風險，因此並不支持正式的獨立，他們偏好維持事實獨立的現狀。<sup>42</sup>然而，自 1990 年代以來，越來越多台灣人因對中國集權政治體制反感，傾向接受純粹「台灣人」的身份認同，而不是「中國人」。<sup>43</sup>

北京的行為深化這種傾向，特別是 2019 年對香港異議人士的鎮壓，使許多台灣人相信中國不會信守在「一國兩制」解決方案下對台灣自治的保證。<sup>44</sup>北京曾提出一國兩制方案作為可能的概念工具，允許台灣享有些許自治權。<sup>45</sup>台灣人民一直拒絕這個統一方案。近年來，台灣對北京開出的條件更不感興趣，因為北京的行為顯示，「兩制」方案可能僅容許極少，甚至不存在政治自治。<sup>46</sup>

面對台灣的這些趨勢，北京為實現其統一目標，已轉往一種更具懲罰性和更片面的作法，不再仰賴台灣人民在情感上發生實質對其有利方向之改變，更甚者，北京認為在必要時它可以越過並否定台灣民意的偏好。<sup>47</sup>

儘管在 2016 年蔡英文當選後兩岸關係惡化，但北京對台灣不友善的做法其實源自其與前任馬英九政府（2008 年至 2016 年）的往來經驗，當時台灣對兩岸統一的大規模抵抗就很明顯。在某種層面上，馬政府時期兩岸關係確實蓬勃發展，馬政府與中國針對經濟至更敏感的司法合作和安全交流等議題共達成 21 項協議。<sup>48</sup>2010 年，馬政府與中國雙方簽署首份經濟協議《海峽兩岸經濟合作架構協議》，大幅降

---

<sup>39</sup> 要討論習近平如何在民族復興和統一之間建立雙向聯繫，請參見 Bonny Lin, “Enabling ‘patriots’ to be masters of the island: Evolution of Xi’s Policy on Taiwan since 2013”, *China Leadership Monitor*, 1 September 2022; China’s 2022 White Paper on Taiwan.

<sup>40</sup> “Taiwan Independence vs. Unification with the Mainland (1994/12-2023/06)”, National Chengchi University Election Study Center, 12 July 2023.

<sup>41</sup> 修憲需立委總額四分之三出席，並且在場四分之三的立委同意，然後，在公投中，大多數選民必須支持修憲。參見 Yoshiyuki Ogasawara, “What does ‘Taiwan independence’ mean?”, *Think China*, 12 July 2023.

<sup>42</sup> “Taiwan Independence vs. Unification with the Mainland (1994/12-2023/06)”, op. cit.

<sup>43</sup> Ibid. See also Shelley Rigger, Lev Nachman, Chit Wai John Mok and Nathan Kar Ming Chan, “Why is unification so unpopular in Taiwan? It’s the PRC political system, not just culture”, Brookings Institution, 7 February 2022.

<sup>44</sup> 根據 1984 年的中英聯合聲明，該聲明列出香港在 1997 年轉交給中國統治的條件，香港在 2047 年前本應有一個自主的政治和經濟體制。

<sup>45</sup> 在 1995 年到 2006 年之間進行的調查中，至少有三分之二的受訪者表示反對這個想法，2023 年，這一數字增長到超過 80%。參見 Richard Sobel, William-Arthur Haynes and Yu Zheng, “Taiwan Public Opinion Trends, 1992-2008: Exploring Attitudes on Cross-Strait Issues”, *The Public Opinion Quarterly*, vol. 74, no. 4 (Winter 2010), pp. 799-800; Chen Yu-fu and Jake Chung, “Less than 20% back China on Taiwan related affairs”, *Taipei Times*, 24 March 2023.

<sup>46</sup> 在有關「兩制」的內容中，中國於 1993 年和 2002 年關於台灣的白皮書均表示，統一後北京不會派遣軍隊或行政人員到台灣。然而，這種表述在 2022 年的白皮書中已不再出現。

<sup>47</sup> Crisis Group interviews, Chinese and Taiwanese scholars, December 2022-September 2023.

<sup>48</sup> See Xin, op. cit., pp. 25-26, 29; and Yasuhiro Matsuda, “Cross-Strait Relations under the Ma Ying-Jeou Administration: From Economic to Political Dependence”, *Journal of Contemporary East Asia Studies*, vol. 4, no. 2 (2015).

低兩岸貿易壁壘。對中國而言，這些協議旨在向台灣展現深化關係的好處；但對台灣民眾的作用則完全相反。2014年當馬政府試圖推動一項有關台灣與中國針對服務業的開放投資協議時，台灣爆發大規模抗議活動，人民擔心與中國的經濟整合過快已威脅到台灣的政治自治。<sup>49</sup>北京對於提升經濟交流也無法拉攏台灣人民朝中國更加靠近或緩解政治討論而感到失望。<sup>50</sup>

北京的挫折感在2016年蔡英文當選台灣總統時加深，部分原因是她所領導的民進黨對中國抱持著更大的顧慮。即使蔡英文的行動比陳水扁更加克制，北京仍對蔡英文抱有高度的不信任，指責她走向台灣獨立的道路。<sup>51</sup>這種猜疑部分源於蔡英文的背景，她在李登輝政府和陳水扁政府皆擔任重要職務，這兩任總統都曾將兩岸關係描述為兩個國家之間的關係。<sup>52</sup>但對北京而言，根本問題在於蔡英文並未肯定中國所追求的兩岸關係，即台灣和中國大陸仍然是更大的「一個中國」的一部分。蔡英文努力尋找北京亦可接受的中間地帶，但並未成功。

根據民進黨的立場，蔡英文政府主張台灣已經是一個獨立的國家，因此不需要宣布獨立。<sup>53</sup>在對現狀的評論中，蔡英文還表示「中華民國和中華人民共和國互不隸屬」。<sup>54</sup>北京對這兩種說法皆無法接受。<sup>55</sup>蔡英文還拒絕支持九二共識，儘管她在2016年的就職演講中便已釋出善意，表示尊重1992年舉行的會談和隨後協議的歷史事實。她將這些會談稱為「既存政治基礎」，其產生「擱置分歧、尋求共通點」的共同認知。<sup>56</sup>她還表示她的政府將依據中華民國憲法和《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》處理兩岸事務，這些文件都包含「一個中國」的概念，基本上蔡英文雖並未明確公開支持一中框架，但也已暗示接受此框架。<sup>57</sup>

考慮到民進黨對「一中」框架的反感，如此表述可能已經是蔡英文在政治上能夠達到的極限。<sup>58</sup>北京拒絕蔡英文的立場，稱其為「不完整的答案」。這個回應使蔡政府感到訝異，尤其是在此之前雙方已經透過一些幕後工作設定期望值。台北還從國務院台灣事務辦公室（負責執行台灣政策的中國政府機構）得到示意，表示蔡英文

---

<sup>49</sup> See Ho Ming-sho, “The Activist Legacy of Taiwan’s Sunflower Movement”, Carnegie Endowment for International Peace, 2 August 2018.

<sup>50</sup> 例如，2010年馬英九拒絕北京啟動政治討論的努力。請參見 Mo Yan-chih, “Wikileaks: China using ECFA to push unification”, *Taipei Times*, 9 September 2011.

<sup>51</sup> Crisis Group interviews, Chinese scholars, July 2023.

<sup>52</sup> 蔡英文曾是李登輝政府中工作小組的成員，該小組提出「兩國論」的表述。在陳水扁政府時，她擔任台灣大陸事務委員會的負責人，陳水扁曾形容兩岸關係為「一邊一國」。

<sup>53</sup> Lawrence Chung, “Tsai Ing-wen says Beijing must face reality that Taiwan is ‘an independent country already’”, *South China Morning Post*, 15 January 2020.

<sup>54</sup> 在中文是「堅持中華民國與中華人民共和國互不隸屬」“President Tsai delivers 2021 National Day Address”, Office of the President, Republic of China (Taiwan), 10 October 2021.

<sup>55</sup> “Taiwan Affairs Office: The So-Called ‘Neither Side is Subordinate to the Other’ is a Blatant Selling of ‘Two-States Theory’”, Taiwan Affairs Office of the State Council, 13 October 2021 [Chinese].

<sup>56</sup> “Full text of President Tsai’s inaugural address”, *Commonwealth Magazine*, 20 May 2016.

<sup>57</sup> 對中華民國憲法的引用可能是對中國外交部長王毅在2016年2月在華盛頓戰略與國際研究中心的演講的回應。在該演講中，王毅表達希望蔡英文「接受台灣自己憲法中的條文，即中國大陸和台灣屬於同一個中國」。

<sup>58</sup> Crisis Group interviews, Lin Chong-pin, former deputy chairman of Taiwan’s Mainland Affairs Council and deputy defence minister; other former and current Taiwanese officials, July-August 2023.

的言論已經「超出預期」。<sup>59</sup>目前尚不清楚北京是真誠地願意進行對話但評估蔡英文的姿態不誠懇，還是實際上從未想要與她的政權維持一個正常表面關係。

除此之外還有其他摩擦來源，例如中國認為蔡英文鼓勵台灣進行「去中國化」或「文化獨立」等。<sup>60</sup>但或許比任何明確立場都還重要的是，蔡英文對北京的威脅比她的前任們還大，她改變長期以來兩岸關係的互動條件，而過去台灣的發展空間主要是仰賴中國的批准。例如在馬政府時期，北京是在台北確認九二共識後才給予台灣一些空間；相反的，蔡英文則是透過華盛頓的支持提升台灣的國際地位，毋需中國點頭。

在缺乏台灣對「一中」框架明確承認的情況下，北京擔心正常化兩岸關係將會合法化蔡政府對兩岸關係的表述，因而對此消極處理。自 2016 年以來，北京中斷兩岸交流，並採取各種脅迫手段使台北再次臣服。<sup>61</sup>自 2016 年至 2023 年 3 月之間，北京奪走台北九個邦交國，說服其轉向承認北京，從而結束馬政府時期外交休兵的默契。<sup>62</sup>與馬政權時代做法不同，北京亦開始在國際組織中使用其影響力，包括世界衛生組織和國際民用航空組織等，阻止台北以觀察員（observer）身份參與。<sup>63</sup>

更廣泛地說，北京在經濟層面上結合恩惠與威嚇手段，向台灣民眾表明那些被視為「支持獨立」的實體將受到懲罰，而那些以友好態度接近中國的實體則將得到獎勵。例如當 2016 年中國旅行社開始減少訪台的陸客總數，北京則是承諾八位國民黨籍的地方首長，將給予他們更多遊客。<sup>64</sup>兩年後，北京宣布一系列政策，讓在中國運營的台灣企業和個人得以獲得與大陸同業同等的優惠；2023 年中國更推出 21 項具體措施，試圖使福建省成為台灣人的首選目的地。<sup>65</sup>與此同時，中國開始針

---

<sup>59</sup> 台北在事前與華盛頓、東京和北京分享蔡英文演講的副本。Crisis Group interview, former senior Taiwanese official, August 2023. See also Chen Yue, “Tsai’s speech on cross-Strait ties offers ‘an incomplete test answer’: mainland official”, Xinhua, 20 May 2016; and Lin Zhongbin, “Xi Jinping’s adaptations”, *United Daily News*, 9 August 2023 [Chinese].

<sup>60</sup> 例如中國的文章聲稱蔡英文政府正在淡化中國對台灣歷史的影響，並透過強調台灣的民主價值觀擴大台灣與中國之間的意識形態鴻溝。請參見 Wang Jie, “Resolutely oppose and contain Taiwan’s ‘cultural independence’”, *Chinese People’s Political Consultative Conference Daily*, 19 November 2022 [Chinese]; Zhou Wei and Wang Fan, “Same Chinese history, different textbooks across the strait”, BBC Chinese, 17 August 2018 [Chinese]; and Fang Jincheng, “The Evolution and Impact of Taiwan’s ‘Localization’”, *Taiwan Studies*, vol. 6 (2020) [Chinese].

<sup>61</sup> Javier C. Hernandez, “China suspends diplomatic contact with Taiwan”, *The New York Times*, 25 June 2016.

<sup>62</sup> 這些國家分別是聖多美和普林西比（2016 年）、巴拿馬（2017 年）、多明尼加共和國（2018 年）、布吉納法索（2018 年）、薩爾瓦多（2018 年）、所羅門群島（2019 年）、吉里巴斯（2019 年）和尼加拉瓜（2021 年）和宏都拉斯（2023 年）。

<sup>63</sup> 在 2009 年至 2016 年期間，台灣被允許以觀察員身份參加世界衛生組織；2013 年台灣亦參與國際民航組織。請參見“Taiwan fails in bid to join WHO assembly after China pressure”, Reuters, 23 May 2022; “Taiwan rejects China’s main condition for WHO participation”, Reuters, 15 May 2020.

<sup>64</sup> “Tourism takes the brunt of cross-Strait relations”, Economist Intelligence Unit, 19 July 2016; J.R. Wu, “China tries to ‘divide and rule’ Taiwan by befriending pro-Beijing towns”, Reuters, 30 October 2016.

<sup>65</sup> “The Taiwan Affairs Office Introduces the Latest Implementation Status of ‘31 Measures to Benefit Taiwan Compatriots’”, Taiwan Affairs Office of the State Council, 16 May 2018 [Chinese]; “Interpretation of ‘26 Measures’”, Taiwan Affairs Office of the State Council, 4 November 2019 [Chinese]; “China to set up cross-Strait integrated development demonstration zone”, Xinhua, 12 September 2023.



對其視為支持獨立的個人和企業進行制裁，包含蔡政府底下多位官員；中國在 2021 年更對遠東集團相關企業開罰，因其疑似捐款予民進黨。<sup>66</sup>

同樣地，北京也以類似手段禁止依賴中國市場的台灣農漁產品進口，包括鳳梨（2021 年 2 月）、蓮霧和釋迦（2021 年 9 月），以及石斑魚（2022 年 6 月），其主要對位於台灣南部，傳統上支持民進黨的農民和漁民造成影響。<sup>67</sup>2023 年 4 月，據說北京暗示可能終止自 2010 年以來的優惠關稅，企圖警告將在 2024 年選舉中支持民進黨的選民。<sup>68</sup>這些措施主要波及農漁業產品，其僅佔台灣出口至中國總額中的一小部分，經濟影響因而有限，也不具有戰略價值。<sup>69</sup>但北京要傳達的政治訊息卻是十分明確的。

至於在台灣及其周邊地區的軍事概況，如在第三章所討論的，北京傾向於進行武力展示，特別是北京認為美國或台灣的行動正在擾亂現狀後，包括美台雙邊高層官員相互進行訪問。中國不僅在這些訪問後在台灣周邊進行大規模軍事演習，更利用這些事件建立海峽軍事新常態，中國顯著提升部署在台灣周邊地區的戰機和艦艇數量。

橫跨台灣的政治分歧，北京不顧台灣人民意願且試圖主導兩岸關係的論述已經形成。<sup>70</sup>對許多人來說，習近平在 2019 年 1 月 1 日的演說中宣稱九二共識意指「台灣海峽兩岸同屬一個中國，且兩岸將共同致力於國家統一」就是一個例子。許多人認為這次演說係利用民進黨在 2018 年底地方選舉中慘敗的情勢，企圖主導台灣政治，儘管後來並沒有成功。<sup>71</sup>

這次演說也代表某種轉捩點。雖然習近平對九二共識的表述與中國長期以來的立場一致，但他在演說中選擇強調「統一」的不可避免性，並提出發展台灣特有的「一國兩制」解決方案，引人質疑北京是否正在消除九二共識中固有模糊性。<sup>72</sup>習近平的演說使民進黨成功將九二共識與台灣民眾廣泛嘲諷的「一國兩制」聯繫起來，九

---

<sup>66</sup> 迄今為止，中國的制裁名單上有十人，包括台灣的行政院院長蘇貞昌、立法院院長游錫堃、外交部長吳釗燮以及台灣駐美代表蕭美琴等人。請參見“Authorised Spokesperson of the Taiwan Affairs Office Announces the Imposition of Sanctions on Listed ‘Taiwan Independence’ Diehards and Other Personnel”, Taiwan Affairs Office of the State Council, 16 August 2022 [Chinese]; “Firms under Taiwan-based Far Eastern Group, major DPP donor, fined for violations in mainland”, *Global Times*, 22 November 2021.

<sup>67</sup> Russell Hsiao, “China Ramps up Economic Coercion on Taiwan Ahead of 2024 Elections”, *Global Taiwan Brief*, vol. 8, no. 8, 19 April 2023.

<sup>68</sup> “Taiwan accuses China of election interference with trade probe”, *Focus Taiwan*, 20 August 2023.

<sup>69</sup> Crisis Group interviews, Taiwanese officials, February 2023. See also Su-Lin Tan, “Beijing’s new trade restrictions on Taiwan after Pelosi’s visit are a drop in the ocean”, CNBC, 10 August 2022.

<sup>70</sup> Crisis Group interviews, DPP and KMT officials, December 2022-July 2023.

<sup>71</sup> Crisis Group interviews, Taiwanese officials and scholars, December 2022-July 2023. 這是在紀念《告台灣同胞書》發表 40 週年時發表的演說。

<sup>72</sup> “Regular Press Conference Transcript: MAC Minister Chen’s Comments on Restoring the Historical Truth of the 1992 Hong Kong Talks”, Mainland Affairs Council, 1 January 2019. 在習近平演講的數小時後，蔡英文表示台灣從未接受九二共識。她還將北京對共識的定義描述為「一國兩制」原則，暗示沒有其他解釋的空間。國民黨也表示擔憂，稱「一國兩制」並沒有受九二共識包容。甚至連支持共識的前總統馬英九也表示，習近平的解釋與國民黨的觀點不同。請參見“President Tsai issues statement on China’s President Xi’s ‘Message to Compatriots in Taiwan’”, press release, Office of the President Republic of China (Taiwan), 2 January 2019; “Xi Jinping proposes ‘Two Systems Taiwan Plan’, Kuomintang: it is not included in the 1992 consensus”, *Liberty Times*, 4 January 2019 [Chinese]; “Ma Ying-jeou: Xi Jinping’s views on the ‘1992 Consensus’ are different from those of the Kuomintang”. *Liberty Times*, 3 January 2019 [Chinese].

二共識也因此成為不利選舉的毒藥，甚至國民黨候選人也因擔心政治代價而避免提及。<sup>73</sup>

蔡政府認為自己持續展現善意，而北京持續拒絕，因此對新的保證或是既存保證的更新，及其將帶來的關係改善等想法皆不予理會。<sup>74</sup> 蔡政府認為北京只會在符合其利益的條件下，與台北進行對話和合作，而這個利益的判斷，如中國所有的政策改變，皆源自習近平本人的指令。<sup>75</sup> 蔡政府的官員們認為，與北京的默契和諒解已經不再堅實，模糊空間也不再奏效。<sup>76</sup> 對台北而言，其決策不應受制或受限於北京的「紅線外交」，因為中國只會不斷向台灣提出更多要求，而台灣應該堅持自己的道路。<sup>77</sup>

另一方面，國民黨仍然樂觀地認為默契和諒解、模糊空間和對話有助於減輕兩岸緊張局勢。國民黨堅稱北京仍然願意接受與台北對九二共識中「一個中國」存在不同的解釋，國民黨也認為回到這樣的基礎將為台北創造影響北京決策的機會與空間。<sup>78</sup>

## 2. 華盛頓與北京

華盛頓和北京之間對台灣問題失去信心基本上與亞洲軍事權力平衡轉向對中國愈形有利相關，這種演變引發戰略競爭。中國實力不斷增長引起華盛頓的焦慮，即美國在亞洲還能保持多久的領導地位？華盛頓能夠實現對包括台灣在內的區域盟友和夥伴的安全承諾嗎？中國在其周邊有關長期未決的主權問題上，包括南海和與印度邊界領土主張等，日益強勢獨斷，並增加使用全球經濟脅迫手段，引起美國對於北京打算如何利用其軍事和經濟實力的擔憂。

從北京的角度來看，軍事現代化和經濟增長是其正當發展的一部分，中國認為自己正在修正中國歷史上，自 1839 年第一次鴉片戰爭到二次世界大戰期間的這段「屈辱」時期，並正在恢復至全球階層體系頂端的適當地位。<sup>79</sup> 此即「民族復興」的概念。中國領導階層認為，對於中國這樣的國家來說，行使權力不僅是自然的，也是為了嚇阻鄰國那些中國視為挑釁且可能侵蝕中國主張和利益的舉動。

但從華盛頓的角度來看，中國以國家利益和安全為名的脅迫行為，表示中國已有意圖與能力改變二戰後以規則為基礎的國際秩序；雖然美國自身也並非始終遵守這個秩序，但它仍為美國實力的重要支柱。反之，北京認為美國與其他國家合作以箝制中國，是為維持美國主導地位的惡劣嘗試。

---

<sup>73</sup> 國民黨隨後試圖重新定義九二共識，使其在政治上更受歡迎，但由於黨內存在分歧，它只做一個小的調整，即將共識定義為基於中華民國憲法。見 Crisis Group interview, KMT official, December 2022. See also Jessica Drun, “The KMT Continues to Grapple with its ‘1992 Consensus’”, *Global Taiwan Brief*, vol. 7, no. 19, 21 September 2022.

<sup>74</sup> Crisis Group interviews, Mainland Affairs Council official, July and October 2023.

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> 同上。蔡英文自己便表示「我們現在面對不同的處境，而前任政府設定，為兩邊保持空間的模糊空間已經不再存在」“President Tsai interviewed by BBC”, Office of the President Republic of China (Taiwan), 18 January 2020.

<sup>77</sup> Crisis Group interviews, Taiwanese officials, February 2023.

<sup>78</sup> Crisis Group interviews, KMT official, December 2022 and June 2023.

<sup>79</sup> 中國將這段時期稱為「百年恥辱」。有關這個敘事的更多資訊，請參見 Alison A. Kaufman, “The ‘Century of Humiliation’ and China’s National Narratives”, testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, 10 March 2011.

在競爭的聚光燈下，台灣便成為華盛頓和北京投射其戰略焦慮的主要舞台。對華盛頓來說，中國日益增長的軍事實力使美國質疑其是否能在台灣遭中國軍事入侵且美國選擇介入的情況下取得勝利。越來越多的美國人視防禦台灣為判斷華盛頓是否在面對中國強勢獨斷時，能夠捍衛安全承諾的考驗。俄羅斯侵略烏克蘭後，有些人也將防禦台灣與民主國家致力於當前全球秩序所做的努力做連結，即為對抗修正主義和威權國家。

對北京而言，統一台灣一直是中國共產黨向中國人民作出的一部分承諾，以捍衛中國主權和領土完整；統一台灣因此是衡量中國共產黨正當性的指標。然而，台灣的戰略重要性在北京領導人眼中也日益增強，其視台灣回歸與否為中國突破西方對中國圍堵的能力考驗，因此與中國崛起的概念密不可分。台灣座落於從日本延伸到印尼群島的島鏈上，其圍繞中國周邊水域，北京一直認為美國在這條島鏈上的影響力使中國在近海之外投射力量的能力受到侷限。同時，中國外交政策界許多人士認為，華盛頓正在挑釁北京捲入台灣問題的衝突，以阻礙中國的發展。<sup>80</sup>

這些相互升高的焦慮使華盛頓和北京的決策者得出結論，即為了嚇阻對方，更清晰和更強大的實力展現是必要的。如前所述，北京的軍事實力及在兩岸關係方面更為張揚的態度等跡象，向華盛頓表明其可能會訴諸軍事手段以實現其目標。為了嚇阻這種行為，華盛頓向台灣提供更實質性和明確的政治與軍事支持，此轉變是由川普政府發起並由拜登政府持續推動。

在此背景下，美台之間的雙邊交流和接觸以破例的方式在更高層級上進行，使得非官方的關係顯得越來越正式。2016年12月，蔡英文和美國總統川普（Donald Trump）之間的通話，標誌自中美正常化以來美國總統當選人或現任總統，首次與台灣領袖交談。<sup>81</sup> 2020年8月，美國衛生及公共服務部長阿薩爾（Alex Azar）訪問台北，這是中美外交關係正常化之後，美國內閣最高層級官員的訪問。<sup>82</sup>

在川普政府任內，美國政府大幅度取消關於限制行政部門與台灣官員接觸的指導原則，雖然拜登政府任內已恢復一些此種限制，但並非全部恢復。<sup>83</sup> 然而，在拜登時代，國會的互動交流變得更加引人注目。2022年8月，時任美國聯邦眾議院議長的裴洛西（Nancy Pelosi）為繼1997年時任眾議院議長金瑞契（Newt Gingrich）後，訪台層級最高的美國政要。<sup>84</sup> 眾議院議長除了是美國國會下議院的領袖外，繼位順序也是僅次副總統後的第二位；裴洛西還具有拜登總統所屬的民主黨黨籍，對一些人來說，代表她拜訪台灣的決定必定受到總統本人影響。2023年5月，蔡英文在美國加州與裴洛西的繼任者，即反對黨共和黨的眾議院議長麥卡錫（Kevin McCarthy）會面，這是台灣領袖在美國土地上獲得最高層級的接待。<sup>85</sup>

台灣與美國同時擴充在多個領域的合作。2021年3月，雙方簽署一份海巡合作備忘錄。<sup>86</sup> 接著2023年6月，雙方簽署《臺美21世紀貿易倡議》首批協定。<sup>87</sup> 台

<sup>80</sup> Crisis Group interviews, Chinese scholars, March and June 2023.

<sup>81</sup> Nadia Tsao, "Tsai-Trump telephone call scheduled", *Taipei Times*, 3 December 2016.

<sup>82</sup> "US health chief Alex Azar to make 'historic' visit to Taiwan", Al Jazeera, 5 August 2020.

<sup>83</sup> 例如允許美國和台灣官員在美國聯邦建築物中會面，這在川普政府時期之前是不被允許的。請參見 Matthew Leep, "U.S. unveils new rules for government contacts with Taiwan", AP, 10 April 2021.

<sup>84</sup> Hsiao, "Avoiding the Next Taiwan Strait Crisis", op. cit.

<sup>85</sup> Hsiao, "Assessing the Implications of the Taiwanese President's Trip to the U.S.", op. cit.

<sup>86</sup> "AIT and TECRO sign MOU to establish a coast guard working group", press release, American Institute in Taiwan, 26 March 2021.

美軍事交流和防務合作也顯著加深，美國輪調部署至台灣的軍事顧問人數，從 2022 年約 30 人增加到 2023 年約 200 人以從事軍事訓練。<sup>88</sup> 而軍事訓練亦擴大到納入美國國民警衛隊，美國海軍也幾乎每個月都會穿越台灣海峽。<sup>89</sup>

在軍售方面，川普政府打破以往慣例，向台灣出售可以打擊中國東海岸的遠程飛彈。<sup>90</sup> 拜登政府則在塑造台灣的武器採購決定方面採取日漸積極的態度，鼓勵台北購買符合其所謂「不對稱戰略」（在第四章將進一步討論）的軍備，以擊退中國入侵。<sup>91</sup> 2023 年美國國會通過為期 5 年對台 20 億美元的外國軍事融資計劃的貸款授權。<sup>92</sup>

在外交方面，華盛頓致力於使其台灣戰略國際化，鼓勵其他國家加強與台北的非官方合作。<sup>93</sup> 華盛頓透過更直言不諱地表達立場，為其他國家創造政治空間，使其得以表達他們希望在台灣問題上避免衝突的立場。各國政府和國際組織也越來越願意在官方聲明中論及台灣。2021 年 5 月，七大工業國組織（G7）峰會公報首次提到台灣海峽和平穩定的重要性；日本和韓國也分別在 2021 年 4 月和 5 月與美國的雙邊聲明中，首次提到台灣。<sup>94</sup> 外國代表團訪問台北的次數也創下歷史新高。

為了向台北保證華盛頓的支持，美國開始以提升台灣戰略重要性的方式表述與台灣的關係，這些舉措有時也引起人們對美國政策是否改變的質疑。2021 年 12 月，美國國防部印太事務助理部長瑞特納（Ely Ratner）闡述維護台灣安全的戰略重要性，稱其為「第一島鏈內的關鍵節點……對該區域的安全和對美國於印太地區重要利

---

<sup>87</sup> 該協議涵蓋海關管理和貿易協商、良好的監管實踐、服務國內法規、反腐倡議以及中小企業。請參見“USTR announcement regarding U.S.-Taiwan trade initiative”, U.S. Trade Representative, 18 May 2023.

<sup>88</sup> Nancy A. Youssef and Gordon Lubold, “US. to expand troop presence in Taiwan for training against China threat”, *The Wall Street Journal*, 23 February 2023; and “Military sources say around 200 U.S. advisers currently in Taiwan”, *Focus Taiwan*, 17 April 2023. 據報導，台灣派往美國接受訓練的部隊人數也增加到一個營；過去只有派遣一個排或一個連。“Taiwan’s plan to send battalion to U.S. shows progress in exchanges”, *Focus Taiwan*, 22 February 2023.

<sup>89</sup> Ryo Nakamura, “U.S. expands training of Taiwanese military with National Guard”, *Nikkei Asia*, 20 January 2023.

<sup>90</sup> 川普政府在 2020 年 10 月批准數個出售給台灣的攻擊性武器，包括 135 枚增程型距外陸攻飛彈（SLAM-ER）和 11 套高機動性多管火箭系統（HIMARS），打破先前僅售防禦性武器給台灣的傳統。請參見 Bonnie Girard, “With New Offensive Weapons Package, Trump Administration Goes All-in for Taiwan”, *The Diplomat*, 30 October 2020. It should be noted that Taiwan already possesses some capability of its own to strike the Chinese coast in its Hsiung Feng IIE missile. See “Missiles of Taiwan”, Center for Strategic and International Studies, August 2021.

<sup>91</sup> Lara Seligman, Alexander Ward and Nahal Toosi, “In letters, U.S. tries to reshape Taiwan’s weapons requests”, *Politico*, 10 May 2022.

<sup>92</sup> 國會還批准透過總統撥款權提供高達 10 億美元的援助，以及每年 5 億美元的地區應急儲備。在 7 月，宣布一項價值 3.45 億美元的撥款，這是該機制首次用於向台灣提供武器。請參見 “Taiwan in the National Defence Authorization Act (NDAA), 2023”, U.S.-Taiwan Business Council, 23 December 2022; and “Memorandum on the Delegation of Authority Under Section 506(a)(3) of the Foreign Assistance Act of 1961”, White House, 28 July 2023.

<sup>93</sup> 包括透過全球合作訓練框架（Global Cooperation Training Framework, GCTF），該框架是一個於 2015 年建立的平台，旨在允許台灣在各個領域分享其專業知識。

<sup>94</sup> Ken Moriyasu, “Biden and Suga refer to ‘peace and stability of Taiwan Strait’ in statement”, *Nikkei Asia*, 17 April 2021; and Hwang Joon-bum, “S. Korea-US joint statement mentions ‘Taiwan’, leaves China out”, *Hankyoreh*, 24 May 2021.

益的防衛至關重要」。<sup>95</sup> 拜登本人已四次表態倘中國試圖入侵台灣，他的政府將保衛台灣，儘管每次官員都在其後澄清美國戰略模糊的政策保持不變。<sup>96</sup> 在 2022 年 9 月，拜登強調台灣應自主做出關於獨立的判斷，再次背離中美外交關係正常化後強調「所有結果應獲致海峽兩岸雙方同意」的政策傳統。<sup>97</sup>

在美國國內，通過起草法案表達對台灣的支持，已成為美國國會議員展現對中國的強硬態度並藉此獲取政治資本的一種方式。<sup>98</sup> 一些法案的內容也引起對美國政策是否發生變化的質疑。<sup>99</sup> 例如 2022 年《台灣政策法》的草案包括一條取消現有美國和台灣官員互動限制的條款，而最初之所以創造這些限制，正是為確保台美關係保持非官方性質。<sup>100</sup>

這些行動只是加劇美中之間緊張態勢之升級，從北京的角度來看，華盛頓提升對台灣的支持，表明美國「一中」政策的空洞，並顯示美國希望將台灣永久地與中國大陸分開。如前所述，中國以在台灣周邊的軍事演習，以及加劇對台北的政治和經濟壓力是對於這些改變的回應。透過軍事信號，北京不僅試圖表達反對台灣和美國採取的特定行動，也試圖加強風險感受以使台北和華盛頓的決策者謹慎行事，避免進行北京認為會使與台灣統一更加困難的台美深度合作或其他行動；展示軍事實力同時旨在嚇阻台灣人民正式宣布獨立。<sup>101</sup>

近期中國在台灣周邊的軍事演習在強度、頻率和規模上達到前所未有的程度，一個重要的轉捩點是裴洛西在 2022 年 8 月訪問台北，作為回應，北京進行為期 6 天的大規模演習，向台灣發射 11 枚遠程彈道飛彈，解放軍艦艇與飛機越過台灣海峽中線，並演練封鎖台灣的情境（海峽中線橫跨台灣海峽，數十年來一直是一條公認的邊界，中國和台灣各自將其軍事活動限制於此邊界線後方。<sup>102</sup>）北京還將無人機部署到台灣離島的領空，並對政府網站進行網路攻擊。<sup>103</sup> 第二個重要的事件發生在 2023 年 4 月，當時為回應蔡英文與麥卡錫議長在美國的會晤，中國在台灣鄰接區（即離海岸 24 哩的海域）進行重大演習，將中國執法人員部署於台灣海峽，並在台灣東海岸外進行演習活動。<sup>104</sup>

<sup>95</sup> “Statement by Dr. Ely Ratner Assistant Secretary of Defense for Indo-Pacific Security Affairs”, U.S. Senate Committee on Foreign Relations, 8 December 2021.

<sup>96</sup> 2021 年 8 月、2021 年 10 月、2022 年 5 月、以及 2022 年 9 月。

<sup>97</sup> “Biden tells 60 Minutes U.S. troops would defend Taiwan, but White House says this is not official U.S. policy”, CBS News, 18 September 2022.

<sup>98</sup> 根據使用 govtrack.us 搜尋，有關台灣的提案數量確有增加。116 屆國會（2019-2021）提出 45 項法案，而 117 屆國會（2021-2023）提出 54 項法案。

<sup>99</sup> Crisis Group interviews, Chinese scholars, January and March 2023.

<sup>100</sup> Taiwan Policy Act, 2022. S. 4428, 117th Congress, 2nd session.

<sup>101</sup> 中國稱保留使用武力的選擇是為了防範外部勢力和台獨分裂主義的干擾，可以參考中國在 2022 年關於台灣白皮書中的說明。

<sup>102</sup> 在 2020 年 9 月，北京拒絕承認其存在。請參見“The Taiwan Affairs Office: There is No So-Called ‘Median Line’ between the Two Sides of the Taiwan Strait”, Taiwan Affairs Office of the State Council, 30 September 2020 [Chinese].

<sup>103</sup> Johnson Lai and Huizhong Wu, “China conducts ‘precision missile strikes’ in Taiwan Strait”, AP, 5 August 2022; “Cyber attacks reported in stores, gov’t facilities during Pelosi visit”, Focus Taiwan, 3 August 2022.

<sup>104</sup> Hsiao, “Assessing the Implications of the Taiwanese President’s Trip to the U.S.”, op. cit.

除大規模演習之外，解放軍持續且穩定增加在台灣周邊的活動。解放軍軍機幾乎每日出動進入台灣的防空識別區（Air Defence Identification Zone, ADIZ），且自 2020 年台灣國防部開始發佈數據以來，頻率顯見增加。<sup>105</sup> 2022 年裴洛西訪台之後，解放軍軍機越過中線的行為亦愈形普遍，截至 2023 年 9 月為止，經偵測已有 1,372 架解放軍軍機越過中線或進入防空識別區西南和東部空域。相形之下，北京於 2021 年和 2022 年則分別出動 972 架次和 1,737 架次。<sup>106</sup>

解放軍在台灣防空識別區和海峽中線活動具有多重目標。首先，如前所述，這些部署有時與美國的特定決定相關，故藉此傳達中國的關切，並提高美國未來行動時的成本。<sup>107</sup> 其次，這些活動為台灣政府與軍方創造兩難困境：來自中國的持續壓力使軍方必須保持警惕，派遣戰機嚇阻格外具侵擾性的演習，一部分並向台灣群眾展示軍方確有防衛該島的能力；然而派佈戰機將佔用本可用於加強中國侵略時的防務資金與成本，回應中國這些挑戰的短期與長期成本極為高昂。<sup>108</sup> 第三，這樣的演習同時為解放軍提供教育訓練，例如讓其人員熟悉連結台灣海峽和太平洋的巴士海峽，並使其在衝突發生時更能掌控巴士海峽作為阻止外力進入第一島鏈的重要地位。<sup>109</sup>

華盛頓視北京日漸增加的軍事活動為北京對台灣邪惡意圖之確認，因此加強呼籲美國提升對台灣象徵性和實質性支持的聲音；而這樣的現象反過來又協助北京強化其相關軍事活動的合理性，使北京官員更加確信藉由武力達成統一目的之必要性。

110

---

<sup>105</sup> 防空識別區（ADIZ）是政府指定、所有飛機都應遵守識別和報告程序的空域，防空識別區並不等於領土領空。台灣的防空識別區涵蓋中國大陸的某些部分，但政府僅使用中線作為起始邊界並計算進入防空識別區東南部的航行。相關數據每天都會在國防部的網站或推特帳戶 @MoNDefense 上發布。請參見 Hsiao, “China’s Military Activities Near Taiwan Aim to Impress at Home and Abroad”, op. cit.

<sup>106</sup> “Military and Security Developments involving the People’s Republic of China”, Annual Report to Congress, U.S. Department of Defense, 2023, p. 136.

<sup>107</sup> 除了裴洛西訪問後的後果外，在 2022 年 12 月 25 日，中國向台灣的防空識別區派遣 71 架戰機，這是有史以來單日出動的最多數量，發生在美國國會通過當年的國防授權法之後。次年 1 月 9 日，57 架中國飛機進入台灣的防空識別區，這發生在美國驅逐艦 USS Choong-Hoon 穿越台灣海峽，美國宣布可能向台灣出售價值 1.8 億美元的武器之後。4 月 11 日，91 架中國戰機進入該區，再次創下新紀錄，這是對應蔡英文總統與麥卡錫議長會晤的回應。

<sup>108</sup> 2021 年，台灣的空軍在年度預算裡要求 290 億新台幣（十億美金）以「養護以及營運設備的取得」，是蔡政府 2016 年執政以來之後 56% 增加。Lawrence Chung, “Taiwan reveals high cost of PLA aggressive sorties with air force budget boost proposal”, *South China Morning Post*, 7 September 2021.

<sup>109</sup> 此外，該海峽的深水區域使其成為潛艇的理想場所。

<sup>110</sup> Zhao Tong, “How China’s Echo Chamber Threatens Taiwan”, *Foreign Affairs*, 9 May 2023.

### III. 終結現狀：情境盤點與風險

如前所述，傳統上對兩岸主要政治人物而言，「現狀」始終包含不同元素。對中國而言，確認台灣不追求法理獨立最為重要，因其將阻礙中國「統一」的終極目標；對台灣而言，關鍵在於維護其事實上的主權，從而保持對台灣自身地位的發言權；而美國則是希望達到一種平衡，即中國不追求武統，台灣也不宣布正式獨立。在這個矩陣中，各方都不斷嘗試在不使其他方完全退出此框架並導致衝突風險的情況下，改善各自的立場。然而，這是個危險的賽局，任何一方越感覺到自己將失去其最在乎的基本底線，衝突風險就越高。

為評估這種風險是否仍在增加，關鍵考量因素為，軍事能力逐漸完備的中國對將如何回應變動中的環境，其中因台灣身份認同感提高，且華盛頓努力強化台灣實質主權，為中國和平統一造成更多阻礙。

一方面，儘管面臨挑戰，「和平統一」仍然是北京聲稱其所偏好的途徑。中國似乎抱持信心，在海峽兩岸力量平衡持續向中國傾斜的情況下，佐以長久的時間，台灣「同胞」終將認識到統一是「無可避免的歷史大勢」。<sup>111</sup> 2021年，習近平就曾表示「統一的時和勢始終在我們這一邊」。<sup>112</sup> 同樣地，習近平在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告、2019年紀念《告台灣同胞書》40週年的演說，以及2022年的《台灣問題白皮書》都傳達「統一進程不可阻擋」的信念。<sup>113</sup>

另一方面，中國的戰鬥能力增強。此外，北京長期以來一直認為，透過展示其明確升級的軍事力量作為武力威脅，可阻止台灣走向正式獨立並使華盛頓更加謹慎地與台北進行接觸。這種心態可能因誤判或誤算而使衝突風險提升。

同時，我們也無法確定中國目前對於和平統一的偏好將持續多久，中國是否以及如何使用武力迫使統一的決策基本上是政治性的，也將考慮到多個因素，除了軍事實力的提升之外，還包括中國面臨的國內和國際情勢。<sup>114</sup> 北京不一定會僅因其有足夠的軍事能力就攻擊台灣，但如果北京覺得台灣越過「宣布正式獨立」的紅線，則不論北京現有軍事實力為何，也不可能置之不理。<sup>115</sup>

北京最有可能的做法是只要台灣不要越過上述紅線（如前所述，台灣不太可能會這樣做）的情況下謹慎前進，同時北京也將持續評估不同策略在阻止台灣法理獨立和實現統一上的成本和收益。北京可能納入考慮的主要脅迫戰略及其相應風險描述如下。

<sup>111</sup> “Subduing the enemy without fighting? U.S. expert: China still pursues ‘strategic patience’ in dealing with the Taiwan issue”, *Taiwan Network*, 24 June 2022 [Chinese].

<sup>112</sup> Kinling Lo and Kristin Huang, “Xi Jinping says ‘time and momentum on China’s side’ as he sets out Communist Party vision”, *South China Morning Post*, 12 January 2021.

<sup>113</sup> 例如習近平在中國共產黨第二十次全國代表大會報告中表示：「國家統一、民族復興的歷史車輪滾滾向前。」Amanda Hsiao and Ivy Kwek, “The Foreign Policy Implications of China’s Twentieth Party Congress”, *Crisis Group Commentary*, 21 October 2022.

<sup>114</sup> Lu Mei and Zhu He, “Sun Yafu: If you want peace, you cannot ask for ‘Taiwan independence’”, *Hua Yu*, 17 August 2022 [Chinese].

<sup>115</sup> 中國的《反分裂國家法》規定，如果分離主義份子導致台灣從中國分裂出去、發生涉及台灣分裂的重大事件發生、或者和平統一的可能性耗盡，中國將採取非和平手段。

## A. 全面兩棲入侵情境

中國顯然希望保有全面軍事入侵台灣的選項作為實現統一的手段，然而目前這樣的任務在政治、經濟和軍事層面的可預期成本將極度高昂，中國亦無法確定是否可以迅速果斷地成功拿下台灣。<sup>116</sup> 對中國而言，目標是在美國做出全面反應之前速戰速決，使其成為既成事實。<sup>117</sup>

全面入侵將涉及一場複雜的水陸兩棲作戰，大量中國軍隊和裝備運輸須越過最狹窄處 70 哩的台灣海峽，其將在攻擊台灣領空、飛彈防禦系統及台灣海軍之前或同時進行，並可能涉及飛彈攻擊重要基礎建設和政府建築，以及封鎖台灣，切斷島嶼獲得重要物資進口補給和外部援助。<sup>118</sup>

目前中國人民解放軍似乎尚未準備好進行一場成功的兩棲入侵作戰。一些學者指出，解放軍仍受限於如何及時透過海陸空運輸途徑，將足夠的士兵和裝備越過海峽。<sup>119</sup> 當然，情況並非靜止不變，解放軍正積極努力彌補能力缺口，而中國進攻可能付出的代價取決於美國和台灣發展自身能力的程度，同時美台兩方亦在這方面持續努力中。根據美國官員的說法，中國領導階層已指示軍方在 2027 年前做好攻擊所需的準備，儘管他們強調北京未必決定在那一年或其他任何時間點入侵。<sup>120</sup>

當中國努力以武力統一台灣時，其所需面臨的最大風險與嚇阻為「與美國發生直接衝突的可能性」。儘管華盛頓官方一直維持戰略模糊的政策，許多因素預期美方將捲入此場戰鬥之中。美國很可能認為其作為亞洲強權和亞洲地區盟友安全保證者的可信度將受到威脅。在中美競爭加劇的情況下，美國若看似對北京採取懷柔立場，可能也將引起國內政治巨大反彈。拜登總統曾多次聲明表示，美國將在中國入侵台灣的情況下派遣軍隊防衛台灣，儘管後來其幕僚已進一步澄清，此聲明難以忽視。

<sup>121</sup>

沒有人可以準確預測軍事衝突的結果，具有種種限制的軍事推演也指往不同方向。最近一些軍事推演顯示，在假定日本參戰的情況（並非必然發生）下，美國與台灣可以共同擊退中國的入侵，但美中雙方都將承受重大損失。<sup>122</sup> 其他推演則預測中

<sup>116</sup> 「速戰速決」是中國解決台灣危機的解決原則；中國解決台灣問題的原則是迅速而果斷的戰爭。請參見 “If the mainland takes over Taiwan by force, can it take Taiwan in a week or two? Hu Xijin: a swift and decisive war measured in hours”, *Ruiyan Tianxia*, 26 February 2023 [Chinese]; Chieh Chung, “PLA Logistics and Mobilization Capacity in a Taiwan Invasion” in Joel Wuthnow, Derek Grossman et al. (eds), *Crossing the Strait* (Washington, 2022).

<sup>117</sup> Phillip C. Saunders and Joel Wuthnow, “Crossing the Strait: PLA Modernization and Taiwan”, in Wuthnow and Grossman, op. cit.

<sup>118</sup> Michael Casey, “Firepower Strike, Blockade, Landing: PLA Campaigns for a Cross-Strait Conflict” in Wuthnow and Grossman, op. cit.

<sup>119</sup> Wuthnow and Grossman, op. cit.

<sup>120</sup> Hope Yen, “CIA chief: China has some doubt on ability to invade Taiwan”, AP, 27 February 2023.

<sup>121</sup> 預想到與中國衝突的範圍和持續時間，總統可能會在使用軍事力量之前尋求國會的授權。請參見 David Brunnstrom and Trevor Hunnicutt, “Biden says U.S. forces would defend Taiwan in the event of a Chinese invasion”, Reuters, 18 September 2022.

<sup>122</sup> 最近的模擬顯示，美國和日本可能會失去「數十艘艦艇、數百架飛機和數千條生命」，而美國全球軍事地位則將受到損害。三個基本情境的兩個版本中，中國軍隊未能在十天內佔領主要城市，並在供應上出現困難，平均損失 138 艘船艦，包括 90% 的兩棲部隊和 161 架固定翼飛機。請參見 Mark F. Cancian, Matthew Cancian and Eric Heginbotham, “The First Battle of the Next War: Wargaming a Chinese Invasion of Taiwan”, Center for Strategic and International Studies, January 2023.



國勝利。<sup>123</sup> 對北京來說，侵略的不確定性代表極高風險，因為無論在哪種情境下，高昂的軍事成本似乎是確定的。

在進攻同時中國不得不承擔的經濟與人力成本也是一個有效的嚇阻機制。根據一項估計，考慮來自美國的制裁，一場長達一年的戰爭將使中國的 GDP 減少 25%至 30%，其中三個最靠近台灣的沿海省份，廣東、福建和浙江（這三個省份占中國總 GDP 約 22%）將受到最嚴重的影響。<sup>124</sup> 由於中國持續依賴美國進口的大豆，因此還可能面臨糧食安全危機。<sup>125</sup> 如此經濟衝擊可能會破壞北京實現「民族復興」並在 2049 年成為與美國相當的經濟和軍事大國的計劃。同時，這些經濟衝擊加上國內人口傷亡的影響，可能引發挑戰中共政權穩定的政治動盪。

更廣泛地看，近期的地緣政治氛圍對中國入侵的情況並不特別有利，主要是因為西方國家和部分亞洲某些地區對中國威脅的感知日益增長，這將使美國（作為台灣的主要安全夥伴）得以更輕易的組建一個支持聯盟。

## B. 封鎖情境

沒有全面入侵情境下的單純對島封鎖，不大可能有效達到統一的目的。封鎖情境的概念是透過包括破壞其能源進口（台灣 97% 以上能源仰賴進口）等方式封鎖台灣的海上通訊和貿易通道，使台灣在飢餓和威嚇下屈服。<sup>126</sup> 這種方法與中國學術圈在裴洛西訪台後經廣泛討論的一種稱為「北平模式」（Beiping model）的戰略相似。<sup>127</sup> 此戰略遵循孫子的忠告，即透過「圍而不殲」來達到「不戰而屈人之兵」。

然而北京能否透過此種方法達到其迫使台灣回到談判桌上展開統一談判的目標，仍存在不確定因素。首先，我們不清楚在此種情境中台灣人民和領導階層將如何反應，群眾可能不會屈服或驚慌，而是團結抵抗。<sup>128</sup> 其次，由於台灣的儲備與庫存，中國的封鎖需要一段時間才能發酵並帶來衝擊，此時允許台灣向國際合作夥伴尋求援助，並與外部行為者制定應變措施；目前仍不清楚中國的封鎖能夠維持多久，倘若台灣與其合作夥伴能夠找到應變方法，且持久戰也與解放軍迅速取得勝利

<sup>123</sup> Tara Copp, “‘It failed miserably’: After wargaming loss, Joint Chiefs are overhauling how the U.S. military will fight”, *Defense One*, 26 July 2021.

<sup>124</sup> David C. Gompert, Astrid Stuth Cevallos and Cristina L. Garafola, “War with China: Thinking through the Unthinkable”, RAND Corporation, 2016; and Jude Blanchette and Gerard DiPippo, “‘Reunification’ with Taiwan through Force Would Be a Pyrrhic Victory for China”, Center for Strategic and International Studies, 22 November 2022.

<sup>125</sup> “\$2.6 tn could evaporate from global economy in Taiwan emergency”, *Nikkei Asia*, op. cit.

<sup>126</sup> 據估計，台北在其戰略儲備中擁有 39 天的煤炭供應、146 天的石油供應和 11 天的天然氣供應。參見 Lisa Wang, “Energy supplies sufficient, ministry says”, *Taipei Times*, 4 August 2022.

<sup>127</sup> 「北平模式」最初是由中國領導人毛澤東提出的統一台灣的一種方式（相對於全面入侵的「天津模式」），指的是中共在 1949 年在北平（現在的北京）擊敗國民黨的勝利模式，當時國民黨軍隊同時被中共包圍，同時在其內部被滲透。在鄰近的天津被中共攻陷後，國民黨軍隊的士氣下降，最終投降。請參見“The People’s Liberation Army exercises demonstrate the ability to comprehensively block Taiwan, and the ‘Beiping Model’ can be put in action!”, *Taiwan Network*, 12 April 2023 [Chinese]; “What else do we need to do to liberate Taiwan with the ‘Beiping Model’?”, *Hongsewenhuawang (Red Culture)*, 14 August 2022 [Chinese].

<sup>128</sup> 例如美國可以試圖透過「疏散」美國在台公民或者運送物資以打破對台灣的封鎖。台灣可以利用無人機、漁船和水雷來使情勢變得更加複雜。Crisis Group interview, Ou Si-fu, research fellow, Institute of Defense and Security Research, December 2022.

的目標相違背。第三個不確定因素為封鎖的經濟成本，據估計，封鎖造成的經濟破壞規模將超過 2 兆美元，不僅對台灣，對中國和世界都是極高昂的代價。<sup>129</sup>

與其將封鎖視為達成統一的手段，北京可能會考慮透過「暫時性封鎖」作為嚇阻手段，使美國或台灣避免進行其所認為的挑釁或升溫行為。<sup>130</sup> 例如，中國可以暫時對台灣周邊空域和海域實施管控，限制軍用和民用船舶與航空器的活動。中國海巡單位（即中國海警）還可以對貨船和漁船實施停搜制度，並阻止其抵達台灣。此外，北京可透過大規模空域和海域行動增加其在這些水域的軍事部署，同時海警和海上民兵便可包圍附近船隻。<sup>131</sup> 然而，如此明顯的武力展示可能會在台灣周圍引起聚旗效應，促使台灣及其合作夥伴採取額外的防禦措施，使中國更難採納武力統一的選項。

### C. 日常脅迫情境

此預設情境，也是台灣目前所面臨的情境，是假設台灣每天將面臨來自中國在軍事、經濟、與影響力行動上施加的壓力。

與入侵或封鎖情境相比，由於這種每日施加壓力的情境較不具有升級情勢的意味，因此風險較低；但不應理解為「沒有危險」，特別是近年來，發生意外軍事衝突的機會顯著增加。如前所述，解放軍幾乎每天在台灣防空識別區內活動以及越過海峽中線，在台灣海峽較狹窄的地方，中國戰機在幾分鐘內便可抵達台灣海岸，台灣的應變時間因此相對應地減少，誤判的風險增加，進而導致意外衝突的風險提升。由於中國和台灣之間政治環境緊張，缺乏共享的危機管理機制，兩方的決策者皆可能會將對方的行動錯誤解讀為敵意，使危險性變得更加嚴峻。<sup>132</sup>

如前所述，北京試圖透過向那些主張對大陸採取和解態度的人提供經濟利益，並懲罰那些不這樣做的人，以維持台灣兩極化的政治局勢。除了經濟手腕，中國更進行旨在散播不利社會秩序的影響力操作。<sup>133</sup> 其試圖產生有關台灣未來的悲觀情緒，透過降低台灣對美國對台承諾的信心並誇大中國軍事實力。中國還試圖增加台灣民眾對執政黨民進黨的不滿，包括透過治理問題，和聲稱民進黨正在推動台灣走向戰爭及追求挑釁的兩岸政策損害經濟等。<sup>134</sup>

與此同時，北京目標透過放大中國的官方論述，推廣親中新聞及展現統一的好處，以推動在台灣支持統一的議程。北京使用各種工具，包括透過與中共中央統戰部相關的一系列親中基層領袖，講述符合其利益的故事。中共中央統戰部就是負責監控、影響，和向目標群體傳播中共黨意識形態的部門。<sup>135</sup>

<sup>129</sup> Charlie Vest, Agatha Kratz and Reva Goujon, "The Global Economic Disruptions from a Taiwan Conflict", Rhodium Group, 14 December 2022.

<sup>130</sup> 例如北京可能會以防止美國軍事裝備抵達台灣為由來正當化這樣的措施。然而，實際上，中國很難將軍事貨物和非軍事貨物區分開來，因此結果可能是對台灣實施全面封鎖。

<sup>131</sup> Bradley Martin, Kristen Gunness et al., "Implications of a Coercive Quarantine of Taiwan by the People's Republic of China", RAND Corporation, 2022.

<sup>132</sup> Crisis Group interview, Taiwanese official, February 2023.

<sup>133</sup> 在裴洛西訪台和 2022 年 11 月的地方選舉之間，至少記錄 2,900 起假訊息的案例。還觀察到在地方選舉前對關鍵新聞項目進行的操縱。請參見 Sarah Zheng, "Worse than spy balloons? Taiwan is more concerned with Chinese hacking", Bloomberg, 14 February 2023.

<sup>134</sup> 請參見資訊作戰研究小組的分析。

<sup>135</sup> 中共統戰部關注的群體包括華僑、少數民族和宗教少數派，以及台灣、香港和澳門的特定人士。在台灣，統戰部門通常透過基層組織中活躍領袖進行操作，其中一些基層領袖組成邊緣政黨

中國的脅迫和假信息對台灣情感的影響是難以評估的，中國此些工作鑲嵌於宏觀資訊環境之中，而中國的影響僅是其中的一項因素。其他因素包括台灣自己的宣傳以及對抗虛假信息的努力，及其他外部行為者的行動和論述。或許部分由於這個原因，儘管中國確實有所部署，但自 1990 年代以來，偏好在短期或長期內實現統一的台灣人的比例一直保持在 10% 以下。<sup>136</sup> 絕大多數台灣人長久以來的偏好係維持現狀。<sup>137</sup>

然而，當提及準備應對可能的戰爭時，台灣民意在許多方面仍存在分歧與矛盾。一系列民調顯示，在 2021 年至 2023 年之間，認為美國將會馳援台灣的受訪者百分比在 34.5% 至 65% 之間變動。<sup>138</sup> 關於台灣人是否願意在戰爭爆發時奮戰，民調結果也存在矛盾，許多人可能尚未決定是否將應戰，或其感受可能根據條件而改變。台灣民主基金會（Taiwan Foundation of Democracy）於 2022 年 12 月進行的一項民調中顯示，71.9% 的受訪者表示他們願意拿起武器抵抗中國的統一侵略，但在 2023 年 10 月由《遠見雜誌》進行的一項調查中，54% 的受訪者表示其不願參戰，也不樂見家人參與對中國的戰爭。<sup>139</sup>

士氣似乎有高有低，一項調查顯示，俄羅斯侵略烏克蘭以及西方的回應，提高台灣人在戰爭中應戰的意願。<sup>140</sup> 與此同時，台灣中產階級人士將儲蓄移至海外作為備用的現象則突顯現有的不安。<sup>141</sup> 而這些焦慮可能會自我實現。台灣人愈顯猶豫不決或愈傾向宿命論，就愈有可能向北京發出台灣在面對侵略或封鎖時低韌性的訊號。

---

，包括親中的新黨和中華統一促進黨。請參見 Erin Hale, “China spinning a ‘web’ of influence campaigns to win over Taiwan”, Al Jazeera, 13 June 2023.

<sup>136</sup> 同時計算「盡快統一」與「維持現狀，向終極統一移動」的回應。“Taiwan Independence vs. Unification with the Mainland (1994/12-2023/06)”, op. cit.

<sup>137</sup> Shu Keng, Jia-wei Liu and Lu-huei Chen, “Between Principle and Pragmatism: The Unification-Independence Choice of the Taiwanese People”, *Taiwanese Political Science Review*, vol. 13, no. 2 (December 2009).

<sup>138</sup> Liu Shuting, “National defence poll shows decline in suspicion of the U.S., some reflections”, Institute of National Defense and Security Research, 26 April 2023 [Chinese]; “If the CCP Invades Taiwan by Force, Taiwanese Confident the U.S. Will Send Troops to Help Defend Taiwan”, Taiwan Public Opinion Foundation, 21 February 2023 [Chinese].

<sup>139</sup> “Taiwan Foundation for Democracy poll: more than 70 per cent of people are willing to fight China’s unification by force”, Central News Agency, 30 December 2022 [Chinese]; “Global Views 2023 Cross-Strait Peace Survey: Nearly 60 per cent of the people hope that the two sides of the Taiwan Strait will maintain the status quo, reaching a record high”, *Global Views Magazine*, 10 October 2023 [Chinese]; and Austin H.E. Wang and Nadia Eldemerdash, “National Identity, Willingness to Fight, and Collective Action”, *Journal of Peace Research*, vol. 60, no. 5 (December 2022).

<sup>140</sup> 在一項 2022 年 3 月進行的調查中觀察到，當被問及是否願意在中國發動攻擊時保衛台灣時，台灣受訪者支持的比例大幅上升。請參見 Lawrence Chung, “After Ukraine, more Taiwanese willing to fight for island, survey finds”, *South China Morning Post*, 15 March 2022.

<sup>141</sup> Kathrin Hille, “‘People are nervous’: Taiwan’s wealthy shelters money overseas in fear of China conflict”, *Financial Times*, 4 July 2023.

## IV. 保衛現狀

目前，能夠調和北京、台北和華盛頓之間有關台灣地位利益截然不同的可行和長期政治解決方案尚不存在，但三方目前至少有一個共同點，即避免武裝衝突。在條件充分改變並允許和平政治解決方案出現之前，維護台海穩定的最佳途徑就是維持現狀。為此，三方需採取一系列互惠和漸進式的步驟向對方發出信號，表明自身願意維持在這個過去幾十年緊張情勢中，成功避免衝突爆發的諒解框架內之意願。同時，台灣也需要提升自身的韌性，可信地傳達試圖以武力佔領台灣推翻現狀的高昂代價。

### A. 加強保證

#### 1. 美中緩解

首先，最好的方法係穩定中美競爭關係，為雙方創造一個更開放的環境，以遏制台灣周圍的情勢升溫。然而自從川普政府時期以來兩大強國間的競爭開始升溫，兩國關係便朝向更多摩擦的方向前進，故這項任務不容易。

如前所述，美國視中國正威脅其主導地位，而中國則認為美國阻礙其正當崛起至全球階層的頂端。華盛頓也擔心中國嚴重侵犯人權，以及中國試圖以對北京更有利的秩序取代當前以規則為基礎的國際秩序。在此背景下，美國對北京與莫斯科深化戰略聯繫，及北京在開發中國家擴大影響力的行為持猜疑態度。中國則視華盛頓試圖透過新的防務夥伴關係，包括與澳洲和英國的「澳英美三方安全夥伴關係」（AUKUS）協議，以及透過重新強化與韓國、日本和菲律賓的夥伴關係，來限制中國發展。北京並對拜登政府推行頗具敵意的工業和出口管制政策感到擔憂，認為美國刻意保持其在關鍵技術領域中的優勢，同時讓中國處於不利地位。

拜登政府執政初期中美關係緊張，但在 2022 年底習近平和拜登進行首次會晤，表明雙方都希望緩和競爭關係。然而試圖推動此想法的計畫，在 2023 年 2 月底經一顆看似偏離航道並漂到美國本土的監視氣球擾亂。美國公眾的強烈抗議加劇兩國政府間的摩擦，並延遲美國國務卿布林肯（Antony Blinken）當時的訪華計畫。

自此，雙方默默地努力修補關係；至少目前雙方出現更多的互訪，並建立定期經濟對話，中美雙邊關係似乎正朝向更好的方向發展。雙方擬於 11 月亞太經濟合作組織（Asia-Pacific Economic Cooperation）的週邊會議舉行拜習峰會，其將放大兩國皆有為緊張局勢降溫意願之訊號。

正如危機組織先前建議的，可以進行的舉措還有更多，其中值得一試的是恢復更定期的安全防禦討論，以降低發生意外衝突的機率。<sup>142</sup> 然而，主要障礙在於中國對那些可以讓美軍在其周邊更加自在運作的倡議持保留態度。雙方亦針對發展全面關係指導原則表達興趣，這個過程可能有助於勾勒出競爭關係的發展邊界。<sup>143</sup>

至於與台灣有關的具體作為，未來中美領袖會晤也將為兩位領袖提供私下和公開傳達保證的機會。雙方可在領袖會議後的談話，強調華盛頓不支持台灣的法理獨立以

<sup>142</sup> 有關更多中美之間的危機管理，請參見 Crisis Group Asia Report N°324, *Risky Competition: Strengthening U.S.-China Crisis Management*, 20 May 2022.

<sup>143</sup> 中國對於 2022 年習近平和拜登在巴厘島 G20 峰會期間會晤的聲明指出，兩國領袖同意制定指導美中關係的原則。請參見“Xi, Biden hold candid, in-depth exchange of views on bilateral ties, major global issues”, Xinhua, 14 November 2022.

及北京對和平統一的偏好。儘管美國資深官員已多次公開重申美國不支持台灣獨立，總統拜登的公開聲明將更具份量。<sup>144</sup> 對習近平而言，其可重申先前論述，即中國「將以最大的誠意和努力爭取和平統一的前景」。<sup>145</sup> 雙方在發表談話時皆可明確表示其文字應置於兩岸互動長期立場和政策的脈絡下進行理解。

接下來雙方在這些言論之後應付諸具體行動，中國可以縮減其在台灣周邊的軍事活動。首先，中國可以減少通過台灣鄰近區的船艦和軍機數量，由於台北目前並未公開來自中國的出動情況，北京可能會拒絕減少這些活動。如果北京對於讓步換取的回報感到不滿意，也很容易撤銷此舉。在美國的保證之後，中國便可能開始限制其海峽中線附近和台灣防空識別區內的活動。

北京必須明白此處有的部分內部邏輯，展現軍事力量確實可能會強化台灣對於正式獨立將是災難性的認知（正如先前提到的，台灣民眾似乎已理解此訊息），但這不會使台灣人對統一的想法產生好感。如果中國大陸真想保留和平統一的選項，北京須超越武力展示，提升其向台灣人祭出之統一方案的吸引力。北京需要說服台灣其政治偏好將得到可信的接納；然而在北京剛對香港的所作所為後，其再度保證將需花費多年。

北京還應考慮到一個風險，即中國企圖透過軍事演習對台灣獨立產生嚇阻的效果可能會逐漸減弱，甚至可能在軍事上產生反效果；事實上，台灣社會對於中國的軍事演習可能早習以為常。雖然解放軍的活動確實為台北創造困境，迫使其轉移資源以準備應對可能的全面入侵，亦激發支持加強台灣防禦的政治意志。此外，因高度軍事活動而衍生意外事件的潛在風險始終存在。

然而，北京仍需要有外部邏輯才能採取這一步。對台灣採取緩和途徑之後，就算僅是為了面對國內的視角，北京需要華盛頓與台北採取具體措施，以向國內群眾說明其讓步實為進展。美國政府採取明顯的動作並在公開表述「一中」政策時更加自律很重要，特別是由於近年來美國在談論此政策方面存在不一致性。透過書面聲明或由資深官員發表的言論中，對包含在三公報、《臺灣關係法》和《六項保證》中的內容進行全面闡述，將有助於澄清事實。

時機的選擇也是一個挑戰。美國政府此種聲明應在 2024 年 1 月台灣總統選舉後發表，以避免影響前期競選的對話。<sup>146</sup> 美國國內政治則可能要求此一聲明推遲到 2025 年 1 月，即美國下一輪選舉週期後。但無論總統當選人是誰，他都應該明白，與中國在台灣這一敏感議題上達成共識是符合美國利益的。中國在減少台灣周圍軍事活動方面做的越多，華盛頓就越需發表在語氣上與內容上安撫北京的演說，華盛頓選擇強調的重點則取決於具體情況。

當美國在考慮這樣一份聲明可能需要包含什麼時，官員應該考慮到北京最想聽到的是華盛頓對台灣法理獨立的反對，與對和平統一的不反對。華盛頓已經且應繼續明確表示對於台灣法理獨立的反對；然而美國政府卻從未在公開場合明確表示過對於

<sup>144</sup> 這一立場並未反映在習近平和拜登會談後的白宮聲明中。然而，中國方面的聲明表示拜登在多次與習近平的會談中強調美國不支持台灣獨立。

<sup>145</sup> “President Xi Jinping Had a Virtual Meeting with U.S. President Joe Biden”, Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, 16 November 2021.

<sup>146</sup> 華盛頓不希望被視為支持任何一個候選人。台灣的各個政治陣營可能會利用美國的重要兩岸政策聲明來互相批評。

和平統一的不反對。<sup>147</sup> 美國由於認知到台灣的戰略利益，似乎不大可能打破此一慣例，這也是明智的，傳達此一立場將可能使中國與台灣認為美國對台灣的承諾減弱，並可能導致危險。但華盛頓確應考慮在公開場合強調其重視兩岸差異以和平方式解決的一貫政策，因此著眼於過程而非任何預設結果。例如，美國政府可以表示支持一個「得到台灣人民的同意」的「和平且彼此同意的兩岸結果」。<sup>148</sup>

在這份聲明的前後，華盛頓在履行「一個中國」政策方面應有一個新的開始，展現出更有紀律同時避免不必要且最終對台灣更不利的張揚及象徵性行動。美國和台灣官員之間的會議無須公開，政府官員對台灣的訪問也應該受到限制。

在這方面的一個挑戰將會是如何使美國國會採納這種方案，美國政府需要更積極地向立法者解釋政府意圖並闡述其兩岸政策。隨著 2024 年總統選舉靠近，美國政治競爭將更加激烈，表示拜登政府可能認為分享此種訊息存在風險，經錯誤解讀成拜登對中國的態度過於軟弱。無論白宮如何選擇管理其與國會的關係，白宮無法迴避國會行為對北京的重要性，而北京也同時密切關注美國立法機構的發展。<sup>149</sup>

儘管無法確定成功與否，最直接的方法就是增加與國會相關委員會和個別國會成員的磋商次數，找出支持政府作法的盟友並與其合作，與國會成員可能更願意接受的訊息傳遞使者，包括台灣代表，進行協調。台北方面應更強力地主張自己的利益，並繼續阻止華盛頓採取對其不利的姿態。<sup>150</sup> 美國政府特別應強調象徵性的支持態度，例如高層級官員訪問台灣或提升美台關係為官方地位的立法條款，無濟於事且可能須付出更高的代價。白宮應不吝於向同黨人士強調其觀點，例如，我們不清楚拜登總統是否在勸阻裴洛西議長訪台一事上充分發揮其影響力。<sup>151</sup>

最後，正如下文將討論的，中美雙方在兩岸軍事層面上的行動須尊重彼此的界線。鑑於中國軍備能力建設和日益威脅的態度，華盛頓無可厚非地支持台灣強化其防禦力以避免北京試圖強迫統一（對此，危機組織的行動建議如下）。但尊重界線的政治表態將是重要的。華盛頓必須在履行對台灣承諾的同時謹慎遵守其在三個公報中對北京的承諾，與北京就軍事界線問題保持溝通有助於華盛頓辨識應避免的紅線；華盛頓還可以制定內部方針，明確規定美國對台灣的軍事支持的界限。

總而言之，華盛頓應避免重返 1950 年代中華民國與美國軍事聯盟的跡象，使北京認為美台政治關係更加正式。如上所述，美中外交關係正常化的核心條件就是結束中華民國與美國間的軍事聯盟，並撤出所有美國軍隊和軍事資產。因此，美國應向北京明確表示其目前在台灣駐留的軍事人員不是永久性的，而是輪調性質。

實質性高於象徵性意涵也應是一項重要原則。華盛頓和台北應敏感意識到，如果他們太公開合作，北京將面臨國內壓力且必須作出回應。2021 年兩架美軍飛機在台

---

<sup>147</sup> 在 1997 年對中國的訪問中，前眾議院議長金瑞契確實表示，希望有朝一日台灣能夠與中國大陸和平統一。柯林頓政府表示他是在表達個人觀點。請參見 Seth Faison, "Gingrich warns China that U.S. would step in to defend Taiwan", *The New York Times*, 31 March 1997.

<sup>148</sup> 這種措辭是在川普政府對 2017 年國會的一次詢問中，對美國「一個中國」政策的表述中引入的。使用「台灣人民的同意」這一用詞是柯林頓總統在 2000 年開始的。請參見 Bush, *op. cit.*

<sup>149</sup> Crisis Group interviews, Chinese scholars, March 2023.

<sup>150</sup> 台灣通常不會拒絕來自作為其唯一的安全保證者美國的支持。然而，台灣曾與華盛頓合作，說服前眾議院議長麥卡錫四月在加州接待蔡英文總統，而非前往台灣。

<sup>151</sup> 有關裴洛西訪台的討論請見 "President Biden should not run again in 2024", *The Washington Post*, 12 September 2023.

北高調降落，引起中國民族主義者的情緒。<sup>152</sup> 華盛頓應避免公然展示軍事支持，例如讓美國海軍停靠台灣，可以的話盡量在美國本土而非台灣進行軍事訓練。如果中國在台灣周圍明顯減少軍事活動一段時間，美國亦可考慮減少海軍通過台灣海峽的次數，首先可以先從中國敏感地帶開始，即避免近距離過境中國大陸領海海域。

<sup>153</sup>

## 2. 恢復互動式的兩岸關係

台灣即將舉行的總統大選提高中國增加施壓的風險，尤其在民進黨候選人當選的情況下，目前民進黨候選人似乎很可能當選；但也可為兩岸關係提供一個重新調整的機會。下一任台灣總統應試圖恢復兩岸對話，其重要性不在於將必然改變北京的兩岸政策，而在於對話有助於降低失算和錯誤解讀意圖的可能性。對話還可以促進人員之間的交流，有助於逐漸減輕兩個政府之間不信任的狀態。然而對話能否恢復，基本上取決於北京是否願意回歸到一個更有彈性和更實際的途徑。

國民黨總統前進的道路則更加清晰。倘若國民黨籍候選人侯友宜當選，他想必會承諾堅守九二共識，打開恢復對話的大門。<sup>154</sup> 由於民意已經反對九二共識，回歸九二共識勢必將面臨來自國內的挑戰。雖然兩岸緊張局勢在國民黨候選人當選的情境下可能會暫時緩和，但國民黨總統最終須面對來自北京的壓力展開政治討論，其將在兩岸關係中產生摩擦。儘管如此，回歸對話仍是一個正面的重要步驟。

如果民進黨候選人賴清德當選，選舉日到就職日（5 月）的這段期間將是北京與台北之間明確傳達意圖與偏好的重要時期。除了北京對民進黨普遍的不信任外，賴清德最近和過去的言論也引起關於他對中國是否會採取更加對抗性態度的疑問。2023 年 7 月，賴清德表示「當台灣總統可以走入白宮，政治目標就達成了」，他若不是希望推動台美關係正式化、就是對美國政策不熟悉。<sup>155</sup> 如果賴清德當選，他及他的團隊應試圖與具有中國領導層授權的人進行低調接觸，其中一項重要任務即為找出一種雙方都可以接受的兩岸關係表述，即使無法精準地符合九二共識。

提醒北京兩岸對話的原因也很重要。中國希望向國內觀眾展示與台灣統一的進展，北京應該接受在短期內不太可能與台北進行政治討論的現實，但由於兩岸聯繫長期受到阻斷，中國民眾對統一進度的標準也相對較低。民進黨新任政府可私下列出一份具體問題清單與中國溝通，並表明希望恢復合作的地方、以及在適當條件下認為可以取得進展的地方，以此作為推動北京重返對話的方式。

此份問題清單的擬定不會太困難，舉例來說，雙方可以無條件地恢復兩岸旅遊和學生交流；儘管缺乏高層對話，可以加深似乎仍持續進行的執法合作。<sup>156</sup> 馬政府時

---

<sup>152</sup> Liu Xuanzun, "US military aircraft landing on Taiwan a provocation, must not become routine: experts", *Global Times*, 19 July 2021.

<sup>153</sup> 中國學者指出 2022 年 12 月，一架美國 P-8A 海上巡邏機 Poseidon 穿越台灣海峽時，距離中國領海不到 13 海里，這是近年來美國軍機離中國最近的距離。請參見 Cao Qun, "China-U.S. Air Game over Taiwan Strait: Potential Conflicts and Crisis Management", *Maritime Security and Development Policy Report*, Collaborative Innovation Center of South China Sea Studies, May 2023.

<sup>154</sup> 侯友宜曾表示支持與中華民國憲法一致的「九二共識」。請參見 Hou You-ih, "Taiwan's Path Between Extremes", *Foreign Affairs*, 18 September 2023.

<sup>155</sup> Demetri Sevastopulo and Kathrin Hille, "Washington presses Taiwan presidential frontrunner on White House comments", *Financial Times*, 20 July 2023.

<sup>156</sup> 2023 年 2 月，兩岸合作將兩名涉嫌謀殺的嫌疑人遣返台灣。請參見 Xie Ligong, "Xie Ligong's view: The deportation of the suspects in the 88 mass shooting case to Taiwan will reopen

期兩岸海巡曾進行過一系列的聯合救援演練，故可探索兩岸海巡合作。<sup>157</sup> 即使緊張局勢上升，兩岸在海上似乎存在有效諒解。<sup>158</sup> 鑑於北京面臨來自美國的出口管制壓力，台北也可以提議與華盛頓探討兩岸之間半導體與晶片製造設備流通的彈性空間。<sup>159</sup> 前述這些安排可在北京以足夠的互惠姿態回應後，再展開實際合作。

至關重要的是，北京對於恢復兩岸合作仍需要民進黨的保證，中國須確保不會以正當化民進黨有關「台灣與中國不屬於同一個中國」的立場為代價。為此，如果賴清德當選，他應該像蔡英文那樣向北京表示善意，在就職演說中說明他不會宣佈正式獨立；1992年會談是建立兩岸關係政治基礎的歷史事實；兩岸事務將根據中華民國憲法和《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》進行。

倘若賴清德當選，有關他如何談論兩岸關係的一般言論也將變得重要。賴清德可能會談及中國對台灣日益增加的威脅，以及他的政府將如何採取措施加強台灣的防禦。然而，為了表達善意，他也可以承認台灣與大陸歷史、文化和人民之間的聯繫，同時減少強調台灣和大陸事實上分離的言論。鑑於台北目前已享有友好的國際環境，降低新政府重申「台灣已經是一個主權獨立的國家」的頻率，在國內和國際形象上付出的成本應會在可接受的低度範圍。<sup>160</sup>

民進黨也可考慮公開詳細說明宣布正式獨立須要的憲法修正程序，並強調目前政治上不可能達到此目標。這樣的信息傳達可以安撫中國的決策者和中國人民，讓他們相信其試圖阻止的選項確為不可能。這也有助削弱把民進黨描繪成強硬極端形象的中國宣傳。

部分民進黨黨員及基本選民可能不會支持此類姿態，但在賴清德初期任內展現謹慎的舉動將為國內外政治利益帶來實質的公共利益。首先，大多數台灣人偏好現狀，他們希望看到賴清德能夠有效處理兩岸關係。華盛頓也在等待賴清德發出他將秉持中庸路線的信號。

但如果要維持住兩岸互動並改善兩岸關係，民進黨的姿態必須得到中國的回應和北京自2016年以來一直不願提供的保證。鑒於北京對台灣議題的高度敏感性以及其所採取的脅迫手段，中國似乎不大可能在兩岸態度上發生重大的變化。然而思考修復關係的路徑仍然很重要，即便只是為了提醒各方這些方法的存在。如果北京希望「一中」框架仍然是兩岸關係的基石，就必須發送可信的信號以表明它願意為基於中華民國憲法的「一個中國」和自身的「一中原則」保留共存的空間。

在不大可能發生的理想情況下，中國或將使用蔡英文在2016年提出的表述，與民進黨新任政府恢復高層對話。在這種情況下，北京希望與民進黨達成一份有效諒解，不僅在兩岸關係中保留「一中」概念，同時加強其與民進黨的聯繫，那時民進

---

a window of opportunity for both sides of the Taiwan Strait”, *The Storm Media*, 28 February 2023 [Chinese].

<sup>157</sup> Xin, op. cit., pp. 25-26.

<sup>158</sup> 根據公開資訊，中國海上執法機構從未試圖阻止台灣在南海和台灣海峽攔截中國漁船的行動  
Crisis Group interview, Eli Huang, Taiwanese scholar, September 2023.

<sup>159</sup> 在八月，美國開放為期一年的豁免，允許台灣和韓國的晶片製造商繼續向中國出售先進的半導體技術和設備。Rintaro Tobita, “U.S. to extend China chip export waivers for Taiwan, Korea chipmakers”, *Nikkei Asia*, 24 August 2023. 據稱，台灣公司還協助中國公司華為建設晶片製造廠的基礎建設。Jane Lee and Debby Wu, “Taiwan to probe suppliers helping Huawei with China chip plants”, *Bloomberg*, 5 October 2023.

<sup>160</sup> Cindy Wang and Joel Weber, “Taiwanese presidential frontrunner talks China and chips: Transcript”, *Bloomberg*, 15 August 2023.



黨也透過連續第三屆任期，展現其持久的政治能力。然而，北京對民進黨的不信任以及其希望為兩岸關係設定條件規則，將會使新任民進黨政府執政初期阻礙重重。

然而，還有另一種選擇。北京可以更容易否認和逆轉的方式回應民進黨試圖解凍兩岸關係，透過恢復較低層級和事務性的兩岸對話與合作等。2023年2月和3月，中國大陸代表在應台灣提出拜訪要求後，接待從事兩岸反犯罪合作和旅遊的台灣代表團。<sup>161</sup> 這次訪問並不是中國高層兩岸方針正在轉變的信號；相反地，這顯示中國有關單位出於自己的官僚利益而決定響應台北，與其進行直接接觸，因兩岸合作就是該單位建立的主要原因。<sup>162</sup> 鑑此，北京可透過私下鼓勵其他單位接待台灣相關業務主管單位，表達善意的姿態，開始回應台灣方面的聯繫，而這樣的改變很重要。台灣自2016年以來對中國的主動聯繫通常都沒有得到回應。<sup>163</sup> 兩岸團體旅遊和學生交流的恢復也將有助於緩解當前環境僵局。

最後，北京應減少對台灣的軍事、經濟和政治壓力，特別是在台灣下一任總統可信地展現其試圖尋求修復兩岸關係的情況下。中國減少脅迫手段除了有助於重新設定與美國的關係，也將使新的民進黨政府更有興趣加深兩岸合作，並提供北京可能尋求的額外保證。

## B. 提升台灣的韌性

除了保證之外，可信的武力威脅是有效嚇阻的另一要素。雖然本報告聚焦於前者，但也需要針對後者有些許討論，尤其是當其涉及台灣自身安全態勢。

### 1. 震央上的台灣

如前所述，台灣處於兩國地緣政治競爭的中心，即長期以來做為太平洋區域主導力量的美國，以及力圖侵蝕美國主導地位以實現其政治目標的中國。中國自1990年代起便致力於軍事現代化，聚焦於發展足以接管台灣並阻止美國軍事干預所需的能力。<sup>164</sup> 中國不斷提升挫敗美國干預並讓其付出代價的能力，同時發展出可以攻擊部署在西太平洋的美軍、航空母艦、基地、衛星和電腦網路的能力。<sup>165</sup> 中國擴大和升級其核子武器軍備的計劃可能也有部分意圖為用以嚇阻或限制美國在台灣緊急情況下，干預和使用核子武器的選項空間。<sup>166</sup>

美國方面則是積極調適其戰鬥概念、軍事姿態，和就其有的常規武器應對中國能力的挑戰。美國國防部標誌台灣緊急情況為「踱步進逼的場景」（*paceing scenario*）。<sup>167</sup> 2022年美國宣布一項「整合嚇阻」（*integrated deterrence*）戰略，強調「美國國家力量所有工具」（*all instruments of U.S. national power*）的

---

<sup>161</sup> Crisis Group interview, Mainland Affairs Council official, October 2023.

<sup>162</sup> Ibid.

<sup>163</sup> Yimou Lee, Sarah Wu and Greg Torode, “Analysis – China’s freeze on Taiwan contact fuels worry as tensions build”, Reuters, 17 November 2022.

<sup>164</sup> Olivia Gazis, “CIA Director William Burns: ‘I wouldn’t underestimate’ Xi’s ambitions for Taiwan”, CBS News, 3 February 2023.

<sup>165</sup> Saunders and Wuthnow, *op. cit.*

<sup>166</sup> David C. Logan and Phillip C. Saunders, “Discerning the Drivers of China’s Nuclear Force Development: Models, Indicators and Data”, National Defence University, July 2023.

<sup>167</sup> Terri Moon Cronk, “Testimony: DOD is laser focused on China pacing challenge, meeting our commitments under the Taiwan Relations Act”, Department of Defense News, 8 December 2021.

使用，及與盟友和夥伴的合作。該戰略亦指出，需要發展分散、移動、可替代和可生存的武器以應對中國的能力提升。<sup>168</sup> 至於 2024 年，美國國防部也根據太平洋嚇阻倡議（Pacific Deterrence Initiative）編列 91 億美元的經費申請，較前一年增加 40%，該倡議的大部分開支為用以維持美國對中國的軍事優勢。<sup>169</sup>

正如前述討論，美國是否以及會在何種情況下使用這些新能力的問題尚無答案，倘若美國維持戰略模糊政策，此問題也將不會有答案。即便如此，華盛頓在維持模糊公開態度的同時，亦努力確保美國部署可信的軍事嚇阻力量。然而，有效的嚇阻還需要台灣作為一個有能力的合作夥伴，關於這一點，仍存在一些不確定性。

## 2. 提升韌性

如上所述，中國對於武裝入侵台灣的偏好情境可能是一場閃電戰，即在任何外部勢力前來援助前迅速制伏台灣。雖然不能預設美國將進行干預，但如果威脅真的發生，台灣必須有能力堅持到美國動員前來救援。目前並不確定台灣能否做到這點。儘管兩岸軍事權力平衡在量和質方面明顯偏向中國，台灣仍然可以採取改善其處境的步驟。<sup>170</sup> 雖然在蔡政府任內，台灣已連續七年增加國防預算並進行多項國防改革，但仍需進一步努力。<sup>171</sup> 如前所述，華盛頓應以有限、低調的方式支持這些工作以符合其「一個中國」政策，試圖緩解和處理中國的敏感反應。

首先，台北需要更大幅、更快速地發展防止中國迅速兩棲入侵的不對稱防禦戰略，對此華盛頓多年來一直如此鼓勵台北。2017 年，參謀總長李喜明上將提出「整體防衛構想」（Overall Defence Concept, ODC）戰略。<sup>172</sup> 「整體防衛構想」建議台灣購買大量的小型、機動性高、致命、且經濟實惠的武器，不但容易部署，並有望使台灣在中國兩棲登陸作戰中得以有效抵禦，堅持至美軍支援到來。<sup>173</sup> 整體防衛構想同時聚焦於將戰鬥維持在靠近台灣沿岸的沿海地區，和中國解放軍容易受到台灣襲擊的灘頭，並且制定一個更廣泛容納台灣人口的國土防衛戰略。整體防衛構想，亦稱為「豪豬戰略」，旨在使多山的台灣成為一個充滿小型且致命武器的堡壘，難以滲透。

鑑於台灣的資源限制，轉向「不對稱戰略」仍是極為合乎邏輯的方法。儘管台北在名義上支持這種戰略，並正採取措施生產和購買更多小型、機動性、致命的飛彈、水雷，以及較小船隻等軍備，惟仍不清楚台北是否真正追求非對稱戰略。<sup>174</sup> 實際

<sup>168</sup> “National Defense Strategy 2022”, U.S. Department of Defense, 27 October 2022.

<sup>169</sup> “Department of Defense Releases the President’s Fiscal Year 2024 Defense Budget”, U.S. Indo-Pacific Command, 13 March 2023.

<sup>170</sup> 例如台灣約有 89,000 陸軍人員，而中國在台灣海峽周邊地區擁有 42 萬人員。“Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2023”, op. cit., p. 185.

<sup>171</sup> 然而與其他規模相似的國家相比，預算仍然有限。2022 年，以色列將國內生產總值的 4.5% 用於國防，新加坡則是 2.8%。台灣 2024 年的預算為 6,068 億新台幣（190 億美元），是其有史以來絕對數額最高的預算，但僅占台灣國內生產總值的 2.5%。David Sacks, “Taiwan announced a record defense budget: But is it enough to deter China?”, Council on Foreign Relations, 30 August 2023.

<sup>172</sup> Lee Hsi-Min, *The Overall Defense Concept: An Asymmetric Approach to Taiwan’s Defense* (New Taipei City, 2022) [Chinese].

<sup>173</sup> Crisis Group interview, Admiral Lee Hsi-Min, October 2022. See also Lee Hsi-Min and Eric Lee, “Taiwan’s Overall Defense Concept, explained”, *The Diplomat*, 3 November 2020.

<sup>174</sup> 整體防衛構想出現在台灣的 2019 年《國防報告》中，但未出現在 2021 年《四年期國防檢討報告》或 2023 年《國防報告》中。然而，2021 年和 2023 年的報告均提到非對稱戰爭。Crisis

上，台灣仍然在傳統軍事能力整備方面投入相當多的資源；<sup>175</sup> 仍不清楚政府是否已接受不對稱戰略的概念。<sup>176</sup> 台灣對於完全接受不對稱戰略的遲疑可能反映出台北的深刻擔憂，即朝這個方向發展可能意味著把台灣所有的雞蛋都放在一個依賴美國軍事干預的戰略籃子裡，而這樣的承諾是不存在於美國當前戰略模糊的政策定義之中。

雖然台灣如何自衛的問題是由台灣當局決定，且美國干預的未知變數使該問題變得更加難以確認，但對於無論是在台北還是華盛頓的不對稱戰略支持者，可能會想向那些反對此戰略想法的人提出一些建議。首先，正如本報告先前提到的如果備有正確的嚇阻結構，至少在短期內無需感到中國的入侵是無可避免的宿命。風險當然存在，但如果華盛頓和台灣在政治策略上把握得當、並在防禦態勢上取得正確平衡，至少可以保留一條合理的嚇阻路徑。但台灣需要進行準備，使其能在一段時間內阻擋攻擊。

另一個常見的擔憂是關於不對稱戰略並未充分考慮台灣抵擋中國日益增加壓力的現實，尤其是針對中國跨越海峽中線以及在防空識別區的活動，都需要傳統的軍事裝備。<sup>177</sup> 對中國攻擊的存在威脅進行嚇阻，必須考慮這些灰色地帶戰術所帶來的心理和聲譽成本。然而，台灣非常合理地擔心如果不攔截越過中線的解放軍飛機，解放軍會認為這是一種軟弱的表現，進而將其部署擴張到鄰接區。<sup>178</sup>

然而，這些緊張態勢或許有緩和的辦法，至少可以部分緩解。在釋放資源以追求不對稱戰略時，台灣可以更有選擇性地調度飛機以回應中國跨越海峽中線的行為，例如優先處理發生於海峽最狹窄部分的違規行為，或探索例如部署無人機等更具成本效益的選擇。<sup>179</sup> 考慮到馬尼拉和東京在應對南海和東海區域中國類似壓力方面累積相當經驗，台灣、菲律賓和日本之間可透過例如退休官員和學者，針對如何管理灰色地帶困境進行非正式交流，可能也會有幫助。

其次，台灣和美國應共同維持近期在台灣建立短中程彈藥儲備的動能，特別是針對地對空飛彈、反艦飛彈、以及水雷。考慮到中國軍事進攻台灣期間將無法向台灣進行外部補給，台灣擁有自主管理的武器儲備，對於島嶼持續抵禦的能力至關重要。儘管如此，決策者應避免像目前《2023 國防授權法》（2023 National Defense Authorization Act）所允許的那樣，在台灣建立一個由美國擁有，並由美國法律程序和人員管轄的應變儲備，北京可能會將此舉視為美國邁向在台灣永久部署軍事力量的挑釁行為。<sup>180</sup>

---

Group interviews, U.S. experts, September 2023. See also Michael A. Hunzeker, “Statement before the U.S.-China Economic & Security Review Commission”, 18 February 2021.

<sup>175</sup> 一位台灣學者估計目前預算的 50% 用於傳統軍備能力，而理想比例應為 40%。Crisis Group interview, Su Tze-yun, December 2022. 中華民國海軍的採購仍然集中在傳統的大型資產上。Tim Fish, “Taiwan’s navy caught between two strategies to counter Chinese threat”, USNI News, 7 June 2023.

<sup>176</sup> Crisis Group interview, Admiral Lee Hsi-Min, February 2023.

<sup>177</sup> 整體防衛構想要求將最多 40% 的軍事預算保留給傳統軍備能力。Lee Hsi-min, “Taiwan’s Overall Defense Concept: Theory and the Practice (Draft)”, Hoover Institute, 27 September 2021. Crisis Group interview, Su Tze-yun, research fellow, Institute for National Defense and Security Research, December 2022.

<sup>178</sup> Crisis Group interviews, Taiwanese defence experts, December 2022 and September 2023.

<sup>179</sup> Crisis Group correspondence, Ben Lewis, independent researcher, September 2023.

<sup>180</sup> Crisis Group correspondence, Chieh Chung, 25 April 2023.

第三，作為一個附加步驟，台灣應提升其正規軍、徵兵和後備軍的訓練水準。從紙面上看，台灣擁有 18 萬現役軍人和約 200 萬後備軍人。然而據報導，台灣的軍事訓練，尤其是陸軍，培訓效果不佳，新兵大部分時間都在進行瑣碎的工作，而非作戰訓練。<sup>181</sup> 很多人抱怨台灣兵役訓練在準備戰爭方面存在重大缺陷和軍事文化的僵化；徵兵制度也極不受歡迎。<sup>182</sup> 後備軍力只有其中一小部分成員需參加每年的教育召集，而實際上參與則是其中的更一小部分。<sup>183</sup>

台灣政府在 2022 年 12 月就徵兵制度改革邁出一小步，將役期從 4 個月延長到一年，並修改訓練內容納入更多的戰鬥訓練，同時將後備軍人的教育召集訓練計劃從一週延長至兩週。<sup>184</sup> 惟針對台灣是否擁有執行課程改革所需師資和設備仍是一個問題。<sup>185</sup> 透過包括國民警衛隊（National Guard）和現有的「國際軍事教育與訓練計畫」（International Military Education and Training Program），擴張國軍在美國（而非在台灣）的訓練，對提供由下而上的軍事訓練至關重要，這在其他地方已經成功證實。<sup>186</sup>

第四，台灣還需要加強其他方面的韌性。我們可以幾乎確定中國在入侵時將進行網路和電磁攻擊以破壞台灣的通信能力，台灣需要加強其基礎建設，以確保在第一波攻擊之後台灣仍然能夠與外界保持聯繫。<sup>187</sup> 透過增加燃料儲備以減少能源依賴也很重要，考慮台灣規劃在 2025 年關閉最後兩座核子反應器可能引發電力吃緊，台北應考慮延遲核電廠的關閉，並擴大其液化天然氣存儲量能。<sup>188</sup> 相同的邏輯適用

---

<sup>181</sup> Will Yang, “The toughest military training in history has started: Where will Taiwan’s reserve combat force reform go from here?”, *The Reporter*, 24 May 2022 [Chinese]; Michael A. Hunzeker, “Statement before the U.S.-China Economic & Security Review Commission”, 18 February 2021.

<sup>182</sup> Crisis Group interview, Chieh Chung, September 2023.

<sup>183</sup> 根據台灣最高立法機構立法院的審計，2016 年至 2019 年間，約有 70 萬至 80 萬名後備軍人需要參加每年的教育召集，但僅有平均 40% 的人參加。“Chapter 16 – the recall rate of scheduled reserve military personnel in recent years has been limited, the average annual exemption rate is as high as 20 per cent, which may be detrimental to the maintenance of reserve combat capabilities”, 2019 National Audit overall evaluation report, Legislative Yuan, September 2020 [Chinese].

<sup>184</sup> 過去，台灣的徵兵制度要求所有男性在滿 18 歲時服役兩年（陸軍）至三年（海軍和空軍），但這段時間逐漸縮短，2008 年時縮短為一年，2013 年時更進一步縮短為四個月，請參見 David G. Brown, “Reconceiving Taiwan’s Reserve Forces”, Institute for National Defense and Security Research, 22 June 2020; “2-week reservist program to be expanded to 22,000 men in 2023: Military”, *Focus Taiwan*, 6 December 2022. 根據台灣法律，所有退役人員在甫退役的八年內可能被召回服役多達四次，請參見“Press conference reference materials, first week of November 2021”, Ministry of National Defence, Taiwan, 2 November 2021.

<sup>185</sup> Crisis Group interviews, Taiwanese defence experts, February 2023.

<sup>186</sup> Jerad I. Harper and Michael A. Hunzeker, “Learning to Train: What Washington and Taipei Can Learn from Security Cooperation in Ukraine and the Baltic States”, *War on the Rocks*, 20 January 2023.

<sup>187</sup> Yisuo Tzeng, “China’s Military Modernization in Autonomous, Cyber, and Space Weapons: Implications for Taiwan” in Bates Gill, *Meeting China’s Emerging Capabilities* (Seattle, 2022), pp. 31-40. In February, Chinese ships were suspected of cutting two subsea cables around Matsu. Huizhong Wu and Johnson Lai, “Taiwan suspects Chinese ships cut islands’ internet cables”, AP, 18 April 2023.

<sup>188</sup> 這兩座核子反應器的運轉執照將於 2024 年 7 月和 2025 年 5 月到期。強烈仰賴天然氣的台灣，安全存量為十一天；夏季則降低至七天。參見“Taiwan’s looming 2025 power crunch”, *Commonwealth Magazine*, 28 June 2023.

於如糧食和藥品等其他重要物資。台灣糧食自給率僅達 31.3%，且約有 50% 的活性藥物成分來自中國進口。<sup>189</sup> 台灣應迅速找到補充儲備的方法。在過去市民社會倡議的基礎上，擴大對民防整備的投資亦為明智之舉。<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> “Composite food self-sufficiency rate – measured in calories”, Agricultural Statistics Visualize Query System, Ministry of Agriculture, Taiwan [Chinese]; and Eason Chen, Herel Hughes and Sally Jensen, “How long could Taiwan withstand a Chinese blockade”, *Taiwan Plus*, 11 May 2023.

<sup>190</sup> Joseph Yeh, “Military releases new civil defense handbook amid backlash”, *Focus Taiwan*, 13 June 2023.

## V. 結論

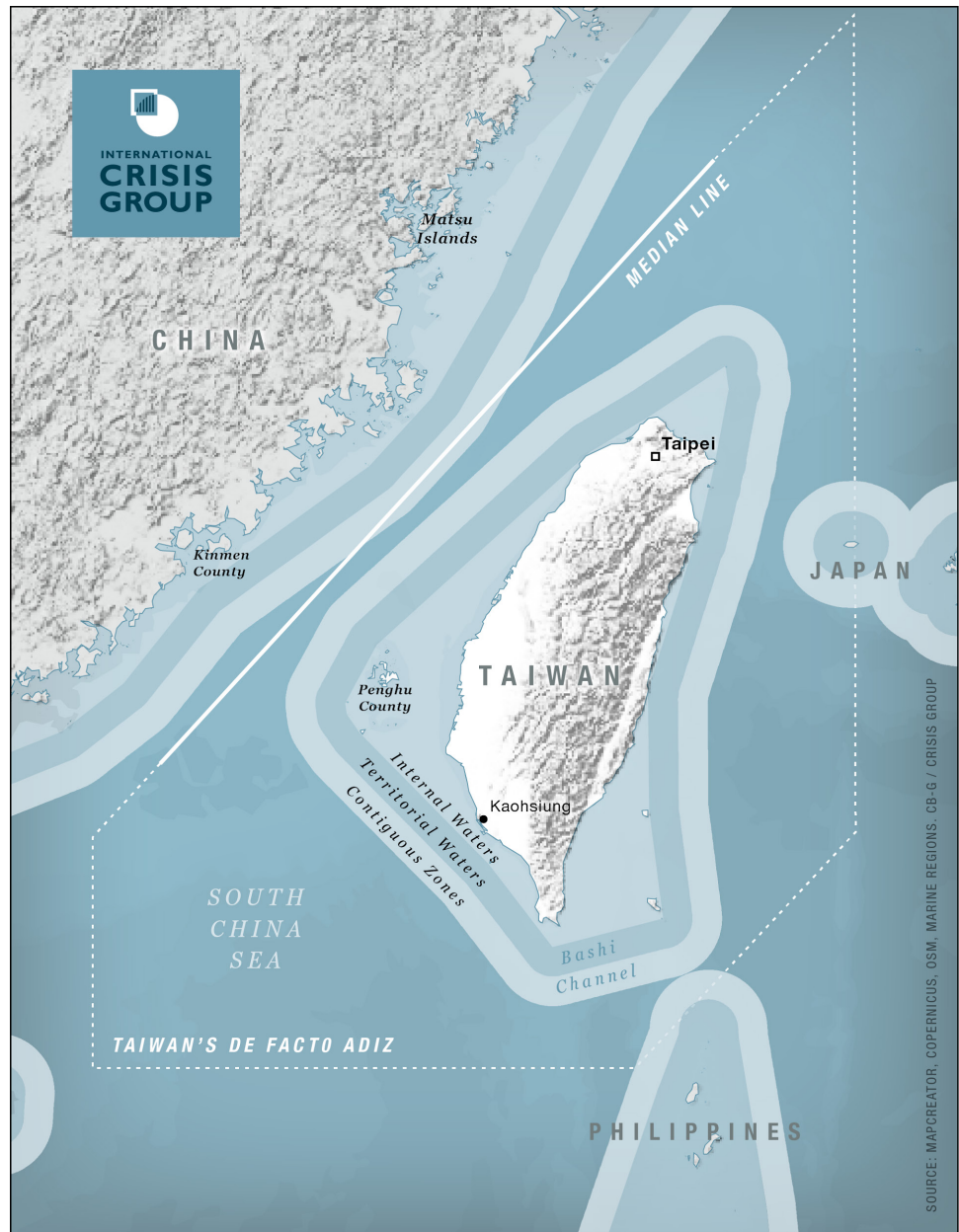
---

數十年來，中國、台灣和美國對於台灣地位的定義及其解決方式，皆有意願也能夠擱置分歧。當局勢在不同的轉折點緊張加劇，各方也不斷再次展現出避免情況失控的能力。各方願意接受差異和不確定性，反映出一種避免衝突並相信在長期看來，一套和平解決方案或有機會呈現的耐心與默契。台灣海峽現狀的基礎是各方相互理解彼此將在這個過渡期間促進自身利益，但任何一方皆不會突破對方的底線。

然而整體環境的變化使三方更難保持於現狀的範圍內，且這種現狀日益惡化，導致武裝衝突的風險不斷增加，這是三方都不樂見發生的事情。為管理此風險，台北、北京和華盛頓仍可選擇為對方提供更強的誘因，使對方相信耐心等待和平方案的到來仍為最佳路徑。長期以來，台灣、美國、中國三方讓自己緩慢地陷入可能災難性衝突的困境，現在正是開始逐步逆轉的時機，維持現狀並確保各方不會錯失保持台灣海峽和平的機會。

台北 / 布魯塞爾，2023年10月27日

附錄 A: 台灣海峽地圖



## 附錄 B：關於國際危機組織

國際危機組織（The International Crisis Group, Crisis Group）是一個獨立的非營利暨非政府組織，擁有來自五大洲的約 120 名工作人員，透過田野分析和高層級倡議工作，致力於預防和解決致命衝突。

危機組織採用基於田野研究的方法論，部署政治分析團隊於可能爆發、升級或再次發生暴力衝突的國家、地區或鄰近地帶。基於來自田野的資訊和評估，危機組織為重要國際、區域和國家決策者製作實用政策建議分析報告，並每月出版《危機觀測》（CrisisWatch），為世界各地高達 80 個衝突或潛在衝突情況提供簡要定期的預警更新。

危機組織的報告可透過電子郵件和其網站上同步取得，網址：[www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)。危機組織與政府及相關單位密切合作（包括媒體），以強調其危機分析並為其政策建議尋求支持。

危機組織董事會成員包括來自政治、外交、商業和媒體領域的知名人士，他們直接協助世界資深決策者注意到危機組織產出的報告和政策建議。危機組織由 Fiore Group 總裁兼首席執行長、Radcliffe Foundation 創始人 Frank Giustra，和阿根廷前外交部長暨聯合國秘書處幕僚長 Susana Malcorra 共同擔任主席。

危機組織於 2021 年 12 月任命 Comfort Ero 為總裁兼首席執行長。她於 2001 年加入危機組織並擔任西非計畫主任，後來於 2011 年晉升為非洲計畫主任以及臨時副總裁。在危機組織的兩個任期期間，她曾在國際轉型正義中心和聯合國秘書長特派使團（賴比瑞亞）工作。

危機組織的國際總部位於布魯塞爾，該組織在其他七個地點設有代表處：波哥大、達卡、伊斯坦堡、奈洛比、倫敦、紐約和華盛頓特區。危機組織在以下地點設有辦事處：阿布賈、阿迪斯阿貝巴、巴林、巴庫、曼谷、貝魯特、卡拉卡斯、加薩市、瓜地馬拉市、耶路撒冷、約翰尼斯堡、朱巴、喀布爾、基輔、馬尼拉、墨西哥城、莫斯科、首爾、第比利斯、多倫多、的黎波里、突尼斯和仰光。

危機組織獲得來自各個政府、基金會和私人贊助。危機組織表達的觀點、意見和評論完全為其本身立場，並不代表或反映任何捐助方的觀點。目前，危機組織與以下政府部門和機構有合作關係：澳大利亞（外交和貿易部）、奧地利（奧地利發展署）、加拿大（加拿大全球事務）、丹麥（外交部）、歐洲聯盟（穩定與和平促進工具，非洲緊急信託基金）、芬蘭（外交部）、法國（歐洲和外交事務部、法國發展署）、愛爾蘭（外交部）、日本（日本國際協力機構和日本對外貿易組織）、列支敦斯登（外交部）、盧森堡（外交和歐洲事務部）、荷蘭（外交部）、紐西蘭（外交和貿易部）、挪威（外交部）、卡達（外交部）、斯洛維尼亞（外交部）、瑞典（外交部）、瑞士（聯邦外交部）、聯合國世界糧食計畫署（World Food Programme, WFP）、英國（外交、聯邦及發展辦公室）和世界銀行。

危機組織亦與下列基金會和機構保持合作關係：紐約卡內基基金會（Carnegie Corporation of New York）、德國弗里德里希·埃伯特基金會（Friedrich Ebert Stiftung）、全球挑戰基金會（Global Challenges Foundation）、美國亨利魯斯基金會（Henry Luce Foundation）、美國麥克阿瑟基金會（Henry Luce Foundation, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation）、美國國家民主基金會（National Endowment for Democracy）、開放社會基金會（Open Society Foundations）、美國普克基金會（The David and Lucile Packard Foundation）、犁頭基金會（Ploughshares Fund）、德國博世基金會（Robert Bosch Stiftung）、美國洛克菲勒兄弟基金（Rockefeller Brothers Fund）、美國智庫 Stand Together Trust、德國墨卡托基金會（Stiftung Mercator），和美國 Wellspring Philanthropic Fund。

2023 年十月



---

附錄 C： 2020 年以來關於亞洲的研究和報告

---

**Special Reports and Briefings**

*COVID-19 and Conflict: Seven Trends to Watch*, Special Briefing N°4, 24 March 2020 (also available in French and Spanish).

*A Course Correction for the Women, Peace and Security Agenda*, Special Briefing N°5, 9 December 2020.

*Ten Challenges for the UN in 2021-2022*, Special Briefing N°6, 13 September 2021.

*7 Priorities for the G7: Managing the Global Fallout of Russia's War on Ukraine*, Special Briefing N°7, 22 June 2022.

*Ten Challenges for the UN in 2022-2023*, Special Briefing N°8, 14 September 2022.

*Seven Priorities for Preserving the OSCE in a Time of War*, Special Briefing N°9, 29 November 2022.

*Seven Priorities for the G7 in 2023*, Special Briefing N°10, 15 May 2023.

*Ten Challenges for the UN in 2023-2024*, Crisis Group Special Briefing N°11, 14 September 2023.

**North East Asia**

*Risky Competition: Strengthening U.S.-China Crisis Management*, Asia Report N°324, 20 May 2022.

**South Asia**

*Twelve Ideas to Make Intra-Afghan Negotiations Work*, Asia Briefing N°160, 2 March 2020.

*Raising the Stakes in Jammu and Kashmir*, Asia Report N°310, 5 August 2020.

*Pakistan's COVID-19 Crisis*, Asia Briefing N°162, 7 August 2020.

*Taking Stock of the Taliban's Perspectives on Peace*, Asia Report N°311, 11 August 2020.

*What Future for Afghan Peace Talks under a Biden Administration?*, Asia Briefing N°165, 13 January 2021.

*Pakistan: Shoring Up Afghanistan's Peace Process*, Asia Briefing N°169, 30 June 2021.

*Beyond Emergency Relief: Averting Afghanistan's Humanitarian Catastrophe*, Asia Report N°317, 6 December 2021.

*Pakistan's Hard Policy Choices in Afghanistan*, Asia Report N°320, 4 February 2022.

*Women and Peacebuilding in Pakistan's North West*, Asia Report N°321, 14 February 2022.

*Afghanistan's Security Challenges under the Taliban*, Asia Report N°326, 12 August 2022 (also available in Dari and Pashto).

*A New Era of Sectarian Violence in Pakistan*, Asia Report N°327, 5 September 2022.

*Taliban Restrictions on Women's Rights Deepen Afghanistan's Crisis*, Asia Report N°329, 23 February 2023 (also available in Dari and Pashto).

**South East Asia**

*Southern Thailand's Peace Dialogue: Giving Substance to Form*, Asia Report N°304, 21 January 2020 (also available in Malay and Thai).

*Commerce and Conflict: Navigating Myanmar's China Relationship*, Asia Report N°305, 30 March 2020.

*Southern Philippines: Tackling Clan Politics in the Bangsamoro*, Asia Report N°306, 14 April 2020.

*Conflict, Health Cooperation and COVID-19 in Myanmar*, Asia Briefing N°161, 19 May 2020.

*An Avoidable War: Politics and Armed Conflict in Myanmar's Rakhine State*, Asia Report N°307, 9 June 2020.

*Rebooting Myanmar's Stalled Peace Process*, Asia Report N°308, 19 June 2020.

*COVID-19 and a Possible Political Reckoning in Thailand*, Asia Report N°309, 4 August 2020.

*Identity Crisis: Ethnicity and Conflict in Myanmar*, Asia Report N°312, 28 August 2020.

*Majority Rules in Myanmar's Second Democratic Election*, Asia Briefing N°163, 22 October 2020 (also available in Burmese).

*From Elections to Ceasefire in Myanmar's Rakhine State*, Asia Briefing N°164, 23 December 2020.

*Responding to the Myanmar Coup*, Asia Briefing N°166, 16 February 2021.

*The Cost of the Coup: Myanmar Edges Toward State Collapse*, Asia Briefing N°167, 1 April 2021.

*Southern Philippines: Keeping Normalisation on Track in the Bangsamoro*, Asia Report N°313, 15 April 2021.

*Myanmar's Military Struggles to Control the Virtual Battlefield*, Asia Report N°314, 18 May 2021.

*Taking Aim at the Tatmadaw: The New Armed Resistance to Myanmar's Coup*, Asia Briefing N°168, 28 June 2021.

*Competing Visions of International Order in the South China Sea*, Asia Report N°315, 29 November 2021.

*The Philippines' Dilemma: How to Manage Tensions in the South China Sea*, Asia Report N°316, 2 December 2021.

*Vietnam Tacks Between Cooperation and Struggle in the South China Sea*, Asia Report N°318, 7 December 2021.

*Myanmar's Coup Shakes Up Its Ethnic Conflicts*, Asia Report N°319, 12 January 2022.

*Southern Philippines: Fostering an Inclusive Bangsamoro*, Asia Report N°322, 18 February 2022.

*Addressing Islamist Militancy in the Southern Philippines*, Asia Report N°323, 18 March 2022.

*Resisting the Resistance: Myanmar's Pro-Military Pyusawhti Militias*, Asia Briefing N°171, 6 April 2022.

*Sustaining the Momentum in Southern Thailand's Peace Dialogue*, Asia Briefing N°172, 19 April 2022.

*Avoiding a Return to War in Myanmar's Rakhine State*, Asia Report N°325, 1 June 2022.

*Coming to Terms with Myanmar's Russia Embrace*, Asia Briefing N°173, 4 August 2022.

*Crowdfunding a War: The Money behind Myanmar's Resistance*, Asia Report N°328, 20 December 2022.

*Breaking Gender and Age Barriers amid Myanmar's Spring Revolution*, Asia Briefing N°174, 16 February 2023.

*A Silent Sangha? Buddhist Monks in Post-coup Myanmar*, Asia Report N°330, 10 March 2023.

*A Road to Nowhere: The Myanmar Regime's Stage-managed Elections*, Asia Briefing N°175, 28 March 2023.

*Southern Philippines: Making Peace Stick in the Bangsamoro*, Asia Report N°331, 1 May 2023.

*Southern Thailand's Stop-start Peace Dialogue*, Asia Briefing N°176, 25 May 2023 (also available in Malay and Thai).

*Transnational Crime and Geopolitical Contestation along the Mekong*, Asia Report N°332, 18 August 2023.

*Treading a Rocky Path: The Ta'ang Army Expands in Myanmar's Shan State*, Asia Briefing N°177, 4 September 2023.

附錄 D: 國際危機組織董事會

**PRESIDENT & CEO**

**Comfort Ero**  
Former Crisis Group Vice Interim  
President and Africa Program Director

**CO-CHAIRS**

**Frank Giustra**  
President & CEO, Fiore Group;  
Founder, Radcliffe Foundation

**Susana Malcorra**  
Former Foreign Minister of Argentina

**OTHER TRUSTEES**

**Fola Adeola**  
Founder and Chairman, FATE  
Foundation

**Abdulaziz Al Sager**  
Chairman and founder of the Gulf  
Research Center and president of  
Sager Group Holding

**Hushang Ansary**  
Chairman, Parman Capital Group LLC;  
Former Iranian Ambassador to the  
U.S. and Minister of Finance and  
Economic Affairs

**Gérard Araud**  
Former Ambassador of France  
to the U.S.

**Zeinab Badawi**  
President, SOAS University of London

**Carl Bildt**  
Former Prime Minister and Foreign  
Minister of Sweden

**Sandra Breka**  
Vice President and Chief Operating  
Officer, Open Society Foundations

**Maria Livanos Cattai**  
Former Secretary General of the  
International Chamber of Commerce

**Ahmed Charai**  
Chairman and CEO of Global Media  
Holding and publisher of the Moroccan  
weekly *L'Observateur*

**Nathalie Delapalme**  
Executive Director and Board Member  
at the Mo Ibrahim Foundation

**María Fernanda Espinosa**  
Former President of UNGA's 73rd  
session

**Miriam Coronel-Ferrer**  
Former Senior Mediation Adviser, UN

**Sigmar Gabriel**  
Former Minister of Foreign Affairs and  
Vice Chancellor of Germany

**Rima Khalaf-Hunaidi**  
Former UN Undersecretary General  
and Executive Secretary of  
UNESCWA

**Mo Ibrahim**  
Founder and Chair, Mo Ibrahim  
Foundation; Founder, Celtel  
International

**Mahamadou Issoufou**  
Former President of Niger

**Kyung-wha Kang**  
Former Minister of Foreign Affairs of  
the Republic of Korea

**Wadah Khanfar**  
Co-Founder, Al Sharq Forum; former  
Director General, Al Jazeera Network

**Nasser al-Kidwa**  
Chairman of the Yasser Arafat  
Foundation; Former UN Deputy  
Mediator on Syria

**Bert Koenders**  
Former Dutch Minister of Foreign  
Affairs and Under-Secretary-General  
of the United Nations

**Andrey Kortunov**  
Director General of the Russian  
International Affairs Council

**Ivan Krastev**  
Chairman of the Centre for Liberal  
Strategies (Sofia); Founding Board  
Member of European Council on  
Foreign Relations

**Tzipi Livni**  
Former Foreign Minister and Vice  
Prime Minister of Israel

**Helge Lund**  
Chair bp plc (UK) & Novo Nordisk  
(Denmark)

**Lord (Mark) Malloch-Brown**  
Former UN Deputy Secretary-General  
and Administrator of the United  
Nations Development Programme

**William H. McRaven**  
Retired U.S. Navy Admiral who served  
as 9th Commander of the U.S. Special  
Operations Command

**Shivshankar Menon**  
Former Foreign Secretary of India;  
former National Security Adviser

**Naz Modirzadeh**  
Director of the Harvard Law School  
Program on International Law and  
Armed Conflict

**Federica Mogherini**  
Former High Representative of the  
European Union for Foreign Affairs  
and Security Policy

**Saad Mohseni**  
Chairman and CEO of MOBY Group

**Nadia Murad**  
President and Chairwoman of Nadia's  
Initiative

**Ayo Obe**  
Chair of the Board of the Gorée  
Institute (Senegal); Legal Practitioner  
(Nigeria)

**Meghan O'Sullivan**  
Former U.S. Deputy National Security  
Adviser on Iraq and Afghanistan

**Kerry Propper**  
Managing Partner of ATW Partners;  
Founder and Chairman of Chardan  
Capital

**Ahmed Rashid**  
Author and Foreign Policy Journalist,  
Pakistan

**Juan Manuel Santos Calderón**  
Former President of Colombia; Nobel  
Peace Prize Laureate 2016

**Ellen Johnson Sirleaf**  
Former President of Liberia

**Ine Eriksen Søreide**  
Former Minister of Foreign Affairs,  
Former Minister of Defence of Norway,  
and Chair of the Foreign Affairs and  
Defence Committee

**Alexander Soros**  
Deputy Chair of the Global Board,  
Open Society Foundations

**George Soros**  
Founder, Open Society Foundations  
and Chair, Soros Fund Management

**Alexander Stubb**  
Director of the School of Transnational  
Governance; Former Prime Minister of  
Finland

**Darian Swig**  
Founder and President, Article 3  
Advisors; Co-Founder and Board  
Chair, Article3.org

---

**全球企業委員會**

由來自高階主管和私部門企業的危機組織支持者組成的重要委員會。

**Global Leaders**

|                                    |                             |
|------------------------------------|-----------------------------|
| <b>Aris Mining</b>                 | <b>White &amp; Case LLP</b> |
| <b>Shearman &amp; Sterling LLP</b> | <b>Yamana Gold</b>          |

**Global Partners**

|                            |                   |                      |
|----------------------------|-------------------|----------------------|
| <b>(1) Anonymous</b>       | <b>Eni</b>        | <b>Sempra Energy</b> |
| <b>APCO Worldwide Inc.</b> | <b>Equinor</b>    | <b>TikTok</b>        |
| <b>BP</b>                  | <b>GardaWorld</b> | <b>TotalEnergies</b> |
| <b>Chevron</b>             | <b>META</b>       |                      |

---

**年度捐助者榮譽榜**

來自世界各地的慈善家、傑出商界領袖、政府官員、律師和學者的多領域贊助者。

|   |                                       |  |
|---|---------------------------------------|--|
| <b>Anonymous (several)</b>                | <b>Geoffrey &amp; Emily Hsu</b>       | <b>Juan Manuel Santos Calderón</b>                 |
| <b>Fola Adeola</b>                        | <b>Mo Ibrahim</b>                     | <b>Carson Seabolt</b>                              |
| <b>Chris Bake</b>                         | <b>Gordon Keep</b>                    | <b>Duco Sickinghe</b>                              |
| <b>Hakeem Belo-Osagie</b>                 | <b>Wadah Khanfar</b>                  | <b>Bryan Slusarchuk</b>                            |
| <b>Mark Bergman</b>                       | <b>Cleopatra Kitti</b>                | <b>Stichting Giustra International Foundation</b>  |
| <b>Stanley, Marion &amp; Ed Bergman</b>   | <b>Alison Lawton</b>                  | <b>Stichting Ochtendstond</b>                      |
| <b>Harry Bookey &amp; Pam Bass-Bookey</b> | <b>Helge Lund</b>                     | <b>Darian Swig</b>                                 |
| <b>Peder Bratt</b>                        | <b>Mark &amp; Trish Malloch-Brown</b> | <b>Corina Taylor</b>                               |
| <b>Maria Livanos Cattai</b>               | <b>Jean Manas</b>                     | <b>Ian Telfer</b>                                  |
| <b>Ahmed Charai</b>                       | <b>William H. McRaven</b>             | <b>Steven Urbach</b>                               |
| <b>Helima Croft</b>                       | <b>Dennis Miller</b>                  | <b>Raffi Vartanian</b>                             |
| <b>Lara Dauphinee</b>                     | <b>Saad Mohseni</b>                   | <b>Marvin F Weissberg Memorial Fund</b>            |
| <b>Herman De Bode</b>                     | <b>Ayo Obe</b>                        | <b>Neil Woodyer &amp; Colleen De Bonis Woodyer</b> |
| <b>Tanaz Eshaghian</b>                    | <b>Lubna Olayan</b>                   | <b>Young Family Foundation</b>                     |
| <b>Sigmar Gabriel</b>                     | <b>Steven Oliveira</b>                |  |
| <b>Jonas Grossman</b>                     | <b>Thomas R. Pickering</b>            |  |
| <b>Russell Hardy</b>                      | <b>Kerry Propper</b>                  |  |
| <b>Houssian Foundation</b>                | <b>Quiet Cove Foundation</b>          |  |
|   | <b>Ahmed Rashid</b>                   |  |

---

**大使理事會**

來自不同背景、擁有各種技能和經驗，共同支持一個防止戰爭並塑造和平共享使命的年輕領袖。

|                            |                                  |                              |
|----------------------------|----------------------------------|------------------------------|
| <b>Khazer Almajali</b>     | <b>Joe Hill</b>                  | <b>Gillian Morris</b>        |
| <b>Christina Bache</b>     | <b>Ajla Hotic</b>                | <b>Duncan Picard</b>         |
| <b>James Blake</b>         | <b>Lauren Hurst</b>              | <b>Lorenzo Piras</b>         |
| <b>Iris Bouma</b>          | <b>Reid Jacoby</b>               | <b>Sofie Roehrig</b>         |
| <b>Damien Bruckard</b>     | <b>Jennifer Kanyamibwa</b>       | <b>Perfecto Sanchez</b>      |
| <b>Pierre Jean Dahaene</b> | <b>Andrea Karlsson</b>           | <b>Christine Savino</b>      |
| <b>Brieuc Debontridde</b>  | <b>Meera Kotak</b>               | <b>Rahul Sharma Sen</b>      |
| <b>Darina Dvornichenko</b> | <b>Gillian Lawie</b>             | <b>Alexandra van Nievelt</b> |
| <b>Sabrina Edelman</b>     | <b>David Litwak</b>              | <b>Grant Webster</b>         |
| <b>A.J. Fuentes</b>        | <b>Madison Malloch-Brown</b>     | <b>Sherman Williams</b>      |
| <b>Andrei Goldis</b>       | <b>Federico Firmian Manfredi</b> | <b>Yasin Yaqubie</b>         |

---

**國際危機組織創辦人與榮譽主席**

|   |   |   |
|---|---|---|
| <b>Mort Abramowitz</b><br>Founder and Trustee Emeritus            | <b>George Mitchell</b><br>Chairman Emeritus     | <b>Gareth Evans</b><br>President Emeritus |
| <b>Lord (Mark) Malloch-Brown</b><br>Founder and Chairman Emeritus | <b>Thomas R. Pickering</b><br>Chairman Emeritus |   |