

焦點評析

美中台三角關係在近期的發展

The Development of the Triangular Relations between Taiwan, US and China

沈有忠 *Yu-Chung Shen*

東海大學政治學系教授

*Professor of Department of Political Science
Tunghai University*

一、美中台三角關係的回顧

美中台三角關係向來有結構性的不穩定，容易受到單一事件，尤其是台灣的政黨輪替所影響，而產生階段性的變化。近期的美中台三角關係，呈現「一正二負」的結構，也就是台美關係為正、兩岸與美中關係為負。這樣的三邊關係，可以說是從 2016 年蔡英文總統與川普總統陸續上任後，迄今的變化趨勢。

回顧歷史檢視 1949 年之後美中台三角關係的發展，可以概略分為幾個階段。首先，在冷戰時期，美中台與美中蘇¹是相嵌在一起的兩組三角關係，美中台被稱為小三角，美中蘇是大三角。在大三角的關係不變的情況下，小三角很難產生變化，加上台灣當時是威權政體，不存在政黨輪替影響兩岸關係發展的條件。是以，兩岸關係從 1949 以來，可以說是一種穩定的高度敵對關係。

¹ 此時的蘇，指的冷戰時期的蘇維埃聯邦社會主義共和國，簡稱蘇聯，而非現在的俄羅斯。

在 1990 年以後，先是蘇聯瓦解，大三角關係不復存在，再來是台灣出現了民主轉型，民主進步黨成為合法政黨，台灣主體意識隨著民主化逐漸高漲，兩岸關係隨著國際局勢以及台灣政治條件變遷，在穩定的敵對關係下轉為鬆動。90 年代初期而言，對於美國來說，期待中國在改革開放帶來經濟與社會現代化後，可以同台灣一樣，步入民主轉型。另一方面對於台灣來說，中國國民黨維持國統綱領，一個中國的憲法框架下，結束動員戡亂時期臨時條款，兩岸從敵對關係開始開放交流。在這樣的情況下，美中台三角關係，一方面已經不存在美中蘇的限制，二方面美國對台灣、美國對中國都有維持良好關係的理由，而兩岸也破冰交流，美中台三角關係不再如冷戰時期的緊繃。

到了 1996 年台灣舉行總統大選，民主與台灣本土意識隨著總統大選快速動員起來，兩岸關係轉趨緊張，但美國仍然維持同時與台灣和中國交好的基調，美中台關係的不穩定因素，等於完全取決於台灣的選舉結果。是以，2000 年陳水扁總統當選之後，台獨成為可能選項，兩岸關係陷入緊繃，而美國甚至指責台灣是「麻煩製造者」(Trouble Maker)，台灣一度陷入兩岸與外交的困境，在國際上面臨中國的各種打壓，也得不到美國太多實質的協助。

2008 年國民黨重新贏得總統大選，馬英九總統主政下，兩岸關係雖然回到重新交流，美中台三角關係也暫時穩定，但對於一個中國的想像，台灣在國際上已經完全失去話語權，在兩岸關係中也成為被動。九二共識、一中各表，是維繫兩岸穩定的「定海神針」，但兩岸都知道，在國際上台灣已經不太可能再與北京爭奪中國的代表權。美中台的穩定關係，可以說是建立在台灣被邊緣化的情況下。到了 2016 台灣年再次政黨輪替，蔡英文當選總統，民進黨也贏得國會多數，進入完全執政的狀態。隨後美國總統大選，川普當選總統，美中台三角關係進入一個新的格局。

二、美中衝突的本質

川普總統當選之後，美國與中國的摩擦全面提升。在戰略佈局上，針對中國的一帶一路倡議，美國則是提出重返亞洲以及印太戰略。在經貿議題上，以關稅壁壘的方式，啟動對中國的貿易戰，甚至演變到匯率戰。在價值、人權、文化等議題上，美國也沒有鬆手，對於中國將其文化價值體系往外輸出加以防備，例如封殺「孔子學院」。美中兩強的摩擦，本質上是西方自由主義以及中國特色社會主義在對於世界秩序上的衝突。中國在經濟上的成長，也提升了其軍事、外交、政治上的全球影響力。在中國改革開放的過程中，美國所期待藉由中國社會的經濟成長刺激威權體制開放的民主轉型並沒有出現。相反的，在習近平主政之後，對內維穩的力道更加強硬，對外則是一改過去「韜光養晦」的戰略，變成「有所作為」，也就是更加積極的參與國際事務，並且不斷提升中國在國際事務上的影響力。

由於中國本質上是封閉的威權體制，在國際秩序上動輒挑戰美國的霸權地位，因此美中兩強的衝突，可以說難以避免，只是時間上的問題。川普總統以美國至上的思維，在經貿議題上對中國以提高關稅的方式啟動貿易戰，背後仍舊是有圍堵中國的戰略考量。在這樣的戰略思維下，美中的衝突當然牽動周邊國家，只要是配合建構印太戰略的國家，對中國的關係也都轉趨緊張。台灣在此發展趨勢下，在美中兩強之間維持等距，或維持現狀的彈性變得非常小，基於民進黨在捍衛台灣主權與本土意識上的立場，很快的就選擇了與美國更緊密的合作，而與中國的關係則是更加疏離。

美中台三角關係在 2016 年以後，演變成一正二負的結構，可以說是一個自然演化的結果。隨著中國不斷擴張影響力，影響了美國在全球秩序上的優勢地位，「中國威脅論」雖然不能說已經是美國的共識，但至少已經是多數美國人接受的說法。許多美國人相信，現階段出手圍堵中國，雖然美國利益也會受到傷害，但能夠確保長期的利益與穩定。如果讓中國予

取予求，未來將造成更大的威脅。

三、兩岸關係的變化

在 2016 年之後，兩岸關係可以說日益低迷。在本質上，在習近平重新定調對台工作方針，以及蔡英文總統主政的環境下，兩岸關係在過去幾年來也出現較細微的變化。眾所周知，中國大陸對台工作的態度，一直以來都是以「和平統一」優先，但不放棄「武力手段」。而在和平統一的基調上，大抵上是以「以經促統」為較常見的手段。這樣的方針在 2008 年至 2016 年馬英九總統執政時期，對於以經促統的效果始終抱持期待，但 2016 年蔡英文當選總統，雖不至於立即證明以經促統的失敗，但至少說明了以經促統對於和平統一而言，短時間內仍舊成效有限，長時間來看則是更加難以評估其效果。尤其在蔡英文總統執政之後，對於台獨的疑慮再起，因此促統之外，「反獨」也成為對台工作的重要策略。

除了促統搭配反獨以外，隨著中國崛起，兩岸經濟、軍事等實力的差距逐漸被拉開，習近平對於主導兩岸促統的優勢與自信也逐漸展露出來。在 2018 年 12 月，習近平於北京人民大會堂舉行「慶祝改革開放四十周年大會」的講話中提出：「堅持一個中國原則和九二共識，加強兩岸經濟文化交流合作，推動兩岸關係和平發展，堅決反對和遏制台獨分裂勢力，牢牢掌握兩岸關係發展主導權和主動權。」在 2019 年元月時更進一步提出「習五條」，包括和平統一、一國兩制、融合發展、心靈契合等，掀起了兩岸之間對於一國兩制的論戰。在此後半年內，北京提出了民主協商，以及探索兩制方案的呼籲，而台灣各黨各派則是在第一時間紛紛主張絕不可能接受一國兩制的主張。尤其是隨著總統大選接近，以及香港事件的影響下，一國兩制在台灣幾乎完全沒有市場。在這樣的情況下，兩岸關係的「冷和」結構幾乎無解，有待 2020 年總統大選來觀察下一輪的走向。

兩岸關係在過去幾年的發展，「維持現狀」可以說是台灣方面藍綠陣營的最大公約數。但在維持現狀的基調下，對中國的態度相較之下藍營仍

舊是相對友好，而綠營則是更為謹慎。在中國經濟、軍事等實力大幅提昇以後，對台工作可謂軟硬兼施，手段也日益靈活。兩岸關係基本上雖無根本性的變化，但事實上在統獨議題而言，不僅更加細緻，而且也越來越針鋒相對。

四、結論

美中台三角關係在近年來的發展趨勢，可以說主要是伴隨中國崛起而有了變化，川普與蔡英文兩位總統的主政，只是將美中、兩岸之間所存在的矛盾突顯出來，這些矛盾在本質上始終存在，過去幾年可以說是這些矛盾的檯面化，並不能說是政黨輪替，或川普、蔡英文執政下所帶來的「意外」。隨著中國政經實力的大幅提昇，對美國來說已經成為潛在的威脅，對台灣來說更是將兩岸關係更加朝向不對稱發展。只要中國在價值體系上無法和自由、民主、人權產生對話或交集，即使美台選舉結果出現變化，美中台三角關係之間一正二負的結構也僅會微調，三角關係本質上在短時間內恐怕不太容易有所突破。