

焦點評析

回到冷戰？美中臺關係的今昔變化 與影響

Back to the Cold War? The Changes of US-China-Taiwan Relations and Its Impacts

胡聲平 *Sheng-Ping Hu*

南華大學國際事務與企業學系副教授

*Associate Professor of Department of International Affairs and Business
Nanhua University*

壹、前言

自 2016 年川普 (Donald Trump) 當選美國總統後，美中臺關係出現大幅變化，部分評論認為這組三邊關係有重回 1971 年美中關係正常化前的冷戰狀態，即美方對中方對抗圍堵，臺灣加入美方與中方抗衡，作者同意此種看法，本文將重點敘述美中臺三邊關係的變化，並分析驅動此種變化的因素及可能影響。

貳、美中臺三邊關係的變化

在美中關係方面，自 1979 年美中建交後的四十年，美國對中國的政策是「交往與促變」，¹美國政學界認為只要中國堅持改革開放，遵守國際規則，中國的政經濟體制最終將走向自由民主。但現實是中國不但在政治上維持共產黨一黨專政，更在經濟上利用全球化的機會，快速提升國力，並進而挑戰美國的領導地位。²

川普政府因而改變了美中建交後歷任美國政府的中國政策，改變對中國戰略的定位、並在經濟及科技層面全面開戰。在戰略上，2017 年 12 月發表《國家安全戰略》報告認定中國是有意改變現狀的強國及美國的競爭者，³只差沒有明白指出中國是美國敵人；川普政府並在安全戰略上提出「印太戰略」，結合亞太地區的印度、日本、南韓、澳洲、紐西蘭等盟邦及東南亞國家，明確的對中國進行圍堵與制衡。在經濟上，川普在競選總統時便嚴詞批評中國在雙邊貿易上占盡美國便宜，自 2018 年 3 月起，對中國展開貿易戰，至今戰火未歇；美國亦劍指「2025 中國製造」，針對中國華為及中興等多家科技公司展開科技封鎖戰。

至於中方對美方的挑戰並非始於川普總統任內。早在 2012 年 2 月歐巴馬（Barack Obama）總統任內，中方便對美方提出了建構雙方「新型大國關係」的倡議。這是擺明要和美方平起平坐的挑戰性提法。此後至川普就任，中方在南海問題上，在釣魚臺等軍事與安全問題上，均與美國針鋒相對，毫不退讓，在經貿與科技上，亦是與美對抗。

¹ 王高成，《交往與促變—柯林頓政府對中共的外交戰略》（台北：五南，2005）。

² Kurt M. Campbell and Ely Ratner, "The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations," *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2(2018 March/April), <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-02-13/china-reckoning>.

³ The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington, DC.: The White House, 2017), <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

在美臺關係方面，臺灣顯然成為美國打擊中國的重要籌碼。中方不斷強調臺灣是中國的核心利益，川普政府卻在臺灣問題上大做文章。在政治上，川普就任總統前，於 2016 年 12 月 2 日與蔡英文總統通話，挑動美中關係最敏感的神經。2018 年 3 月 17 日，川普總統簽署《臺灣旅行法》，鼓勵雙方官員互訪，針對中方挖走臺灣中美洲多明尼加、薩爾瓦多及巴拿馬等三個邦交國，美國亦召回駐三國大使表達抗議中國與支持臺灣之態度，2019 年 5 月，美方更透過三個政治作為來強化美臺關係，一是將北美事務協調委員會改名為臺灣美國事務委員會，二是國安會秘書長李大維與美國時任國家安全顧問波頓 (John Robert Bolton) 見面，這是美臺斷交後首次，三是李大維與波頓共同會晤臺灣邦交國大使；在軍事上，川普政府已對台灣進行四筆軍售，分別在 2017 年 6 月軍售 14.2 億美元、2018 年 9 月軍售 3.3 億美元、2019 年 7 月軍售 22 億美元，其中包括 M1A2T 坦克及針刺導彈等，以及 2019 年 8 月軍售 80 億美元，決定售予台灣 66 架 F-16V 戰機。美國國會更是堅定支持臺灣，在 2018 年 4 月至 5 月間接連推出《2019 國防授權法案》、《2018 年亞洲再保證倡議法案》、《2018 年臺灣國防評估委員會法案》，其中《2019 國防授權法案》並於 6 月 20 日通過，此外，為支持臺灣的國際參與，反制中國大陸在國際間對臺灣的壓制，美國國會亦在 2018 年 5 月提出《2018 年臺灣國際參與法案》。

在兩岸關係方面，蔡總統在大陸政策上是以「維持現狀」為短中程目標，然而大陸方面並不滿意此種論述，在蔡總統當選後，中方即要求其回答是否承認「九二共識」，北京在始終未得到其滿意的答案後，即在政治外交、軍事安全及經濟三個層面加大對臺施壓。在政治外交層面，主要是封鎖臺灣國際參與，如排除臺灣出席世界衛生組織大會及「國際民航組織」大會的權利，挖走我邦交國，包括多明尼加、薩爾瓦多、巴拿馬、聖多美普林西比、布吉納法索及索羅門群島等六國先後與臺灣斷交；在軍事安全層面是透過軍機繞行臺灣，增加艦隊通過臺灣附近海域的頻率及在東海進

行大規模之軍演，對蔡政府及國軍施加心理壓力；此外，2018年1月4日中方單方面啟用 M503 南向北航路及 W121、W122、W123 航路等四條航線，亦增加臺灣的軍事壓力；至於在經濟層面，中方則是在蔡政府上臺後便嚴格控管並減少大陸觀光客來臺，並於 2019 年 7 月 31 日宣佈自 8 月 1 日起全面暫停大陸 47 個城市居民來臺觀光自由行，在此之前亦已停止對臺製作收購及減少農產品採購，大陸對臺的經濟施壓，已使臺灣長期擔心的大陸經濟安全威脅成真。

參、驅動改變的因素

究竟是什麼因素改變了美中臺三邊關係，本文認為，美中相對物質力量的改變、美中臺三方戰略思維與領導人的改變，及三方國內政經因素的變化，是造成三邊關係改變的主要因素。

一、物質力量的改變

中國崛起無疑是廿世紀末至廿一世紀初人類史上的重大事件。根據世界銀行（World Bank, WB）的資料，1979 年中國的 GDP 為 1,782.81 億美元，美國的 GDP 為 2.63 兆美元，美國為中國的 14,752 倍；但至 2018 年，中國 GDP 為 13.61 兆美元，美國的 GDP 為 20.49 兆美元，美國僅為中國的 1.5 倍。中國經濟力量之高速發展，也反映在中國的軍費成長上，根據瑞典斯德哥爾摩和平研究所的數據，1992 年中國的軍費支出為 432.3 億美元，美國軍費支出為 4,147.68 億美元，美國為中國的 9.60 倍，2018 年中國的軍費支出為 2,500 億美元，美國為 6,490 億美元；美國僅為中國的 2.6 倍。

此種美中相對物質力量的改變，一方面顯示美國的綜合實力明顯下降，並影響了美國維持現有國際秩序的能力與意願；另一方面，則是代表以中國為首的新興國家實力快速上升，具有挑戰甚至改變現有國際規則及

秩序的能力。川普政府對中國政策的改變，以及習近平主政下中國對美國的挑戰，均是此種相對物質能力變化所導致的結果。

二、領導人及戰略思維的改變

「美國優先」及「使美國再次偉大」是川普競選時的口號，這兩句口號反映了川普政府清楚認識到美國物質力量相對下降的現實，不願意多花成本負擔國際責任，同時，川普政府的國家安全戰略則欲將這兩句口號落實在政策面。川普的中程目標是 2020 年總統大選獲得連任；維持美國霸權、並壓制其他崛起強權，則是中長程均要達成的目標。質言之，川普認為過去美國推動的經濟全球化與自由貿易，已無法使美國獲益，因此在經貿議題上不願再採多邊主義，改採單邊主義，希望用美國仍享有的優勢地位壓迫對手就範，改善美國經濟與中西部民眾的就業，故而在雙邊貿易中享有鉅額順差、並威脅美國霸權地位的中國，自然成為川普施壓的頭號目標，若能成功，則一舉達成其內外政策與戰略目標。

中國在習近平主政下，拋棄了鄧小平「韜光養晦」的低調做法，提出「中國夢」的口號及「中華民族的偉大復興」的長程目標，中程則是以「2025 中國製造」為標的，習近平並先後對美國歐巴馬政府及川普政府提出建立「新型大國關係」的訴求，且提出「帶路倡議」，西向發展以避開美國在亞洲東部的戰略圍堵，但川普政府並不買單，依舊以懲罰性關稅對付中國大陸，迫使中國大陸「做出數量型和質量型相結合的強有力反制」。

至於臺灣則是在蔡英文政府上臺後，改變了馬英九政府時代「親美、友日、和中」的戰略設計，改採「傾美、拉日、抗中」的戰略思維。使得臺灣在政策大幅度傾向美國，而美國在美中對抗的情況下，也利用此機會，強化對臺灣的關係做為牽制中國的利器。

三、國內政經因素

自 1970 年代以來，美國政學界始終有親中與反中兩派，然而在川普上臺兩年多後，將中國視為美國頭號挑戰者已成國內政學界、民主及共和兩黨的跨黨派共識，這當然反映了美中相對實力的變化、亦反映了美國國內民眾的想法。無論是哈佛大學已故政治學者韓廷頓（Samuel P. Huntington）的文明衝突（Clash of Civilization）、或是現任哈佛大學教授艾利森（Graham Allison）所提出的「修昔底德陷阱」，均成被政治人物做為美中終究難以避免衝突之理論依據。故而在美國政學界及民眾均有共識的情況下，川普改變對中政策有其必然性。

對中國而言，歷經多年經濟高速成長，再加上習近平上任後高舉中華民族復興的大旗，使得中國自信心上升、民族主義高漲，面對川普政府的強大壓力，習近平若示弱，必將損及其領導威信及統治地位，故而也只有強硬回應的選擇。

至於對臺灣而言，由於自 1994 年以來中小學教科書降低對中國的了解與認同，逐漸改變了台灣目前四十歲以下世代之國族認同，「反中」在國內有其一定的市場，故而蔡政府戰略上選擇「反中」，有其政治及意識型態上的理性基礎。而美中對抗之勢、中國對蔡政府的打壓及香港「反送中」的長期示威，更使得「抗中」成為蔡政府的最佳選擇。

肆、結語

美中臺三邊關係中，以美中關係最為重要。美臺及兩岸關係均受美中關係的影響。從結構現實主義來看，當前美中對抗實則為國際體系因物質力量分佈改變引起的結構性變化所造成，這是權力轉移產生的根本性矛盾，故而不論美中最終在貿易問題上採取何種政策，均無法改變美中結構性矛盾之本質。換言之，貿易對抗暫時緩解或某方暫時讓步，只是延後雙方對決的時間點，只要美國不改變對中國的定位，從歷史及理論來看，雙

方未來衝突似難以避免。

總結而言，目前在美中臺三邊關係上，的確有朝向冷戰時期的三邊結構發展趨勢。在臺美關係上，臺灣對美政策是從馬政府時代的避險政策朝扈從方向發展；在美中關係方面，美國川普政府強化圍堵與制衡中國的政策；在兩岸關係上，大陸對臺政策朝強化施壓方向發展，臺灣對大陸的政策則朝抗衡方向發展。對小國的利益而言，夾在兩大強國之間的最佳政策選擇應是避險，除非萬不得已，小國應避免選擇對大國抗衡或扈從的政策。環顧亞洲各國，都在美中之間採取避險政策，對美中兩邊下注，故臺灣應思考避免選擇扈從美國並抗衡中國大陸之對外政策。

airiti

20 *Review of Global Politics, No.68, October 2019*

責任編輯：賴文婕