

焦點評析

美中對抗的新常態下的美中台三角關係

The US-China-Taiwan Triangle under the New Normal of the US-China Strategic Competition

黎寶文 *Pao-Wen Li*

國立中山大學中國與亞太區域研究所

*Assistant Professor of Institute of China and Asia-Pacific Studies
National Sun Yat-sen University*

自 2016 年來，美中台三角結構可以「美中對抗」、「美台合作」、「兩岸冷和」來加以歸納。本文將由美中對抗的結構層面著手，逐步分析各雙邊關係的現況與未來發展。當時序進入 2019 年，美中台三角原有結構，將面臨新的變數，亦即台灣與美國將於 2020 年進行總統大選；而香港自 6 月起爆發反對「逃犯條例」修訂的社會運動，則是非預期性外生變數。本文認為台美兩國的總統大選過程只會強化現有之三角結構，不會產生重大結構轉變，但是台灣大選結果可能會影響美中兩國對於未來情勢的判斷。而香港反送中運動已經嚴重衝擊「一國兩制」的正當性，並有利於台灣強化「維持現狀」的政治支持。

美中進入長期性「新冷戰」競爭關係

依新現實主義視角，「美中對抗」是美中台三角關係中最重要的因素。¹自2017年以來，美國已經將中國定位為「戰略競爭者」(strategic competitor)與修正主義強權(revisionist power)，美國各界亦將未來的對中競爭視為長期性戰略對抗。沈大偉(David Shambaugh)認為，隨著中國軍力現代化、對美國「滲透行為」(influence activities)日趨嚴重，中國威脅已經成為跨部門的共同認知，對中強硬儼然成為美國政界跨黨派共識。²就國際關係理論而言，威脅的定義可簡化為「威脅=實力+認知」的方程式。³在美國跨黨派共識形成之後，美中對抗的格局自然也由理論情境走向政治現實，美國未來總統大選不論結果如何，都將難以改變美中的「新冷戰」格局。另一方面，進入選舉熱戰後，任何一方候選人皆沒有動機「對中讓步」，給予對手或中國「對中軟弱」的攻擊口實。由此可知，美國選舉因素的影響可能有限。

除了國際政治的對抗，美中對抗還擴及貿易、科技與制度等面向。由今年6月川習會後續發展觀察，中美之間貿易衝突關鍵即在於，無法確立機制確保貿易協定之執行。面對美國強大之壓力，中國的最佳劇本為「邊打邊談」、「增加外援」、「川普總統連任失敗」。面對川普總統「壞交易不如沒交易」(No deal is better than a bad deal)的風格，中國的「邊打邊談」

¹ John J Mearsheimer, "The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia," *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, No. 4 (2010), pp. 381-96; John J Mearsheimer, "Taiwan's Dire Straits," *The National Interest*, No. 130 (2014), pp. 29-39; Graham T Allison, *Destined for War Can America and China Escape Thucydides's Trap?* (Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2017), pp. 1-243.

² David Shambaugh, "The New American Bipartisan Consensus on China Policy," CHINA US Focus, 2018, <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/the-new-american-bipartisan-consensus-on-china-policy>.

³ Stephen M Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1990), pp. 1-49; Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976), pp. 3-116.

劇本實現可能性非常有限。而且美國大眾已經習於「中國不公平貿易競爭」的既定印象，任何須面對民意檢驗之美國政治人物都不太可能在現階段對中讓步。中國比較可行的劇本是「增加外援」。今年6月初，中俄簽署了關於全面戰略協作伙伴關係聯合聲明，6月下旬即發生俄國軍機繞台事件，7月下旬更進行中俄戰略轟炸機聯合空中戰略巡航，穿越日韓防空識別區。俄國加入亞太權力平衡賽局，將讓美國亞太軍事行動的風險大大增加。但川普政府應已認知到俄國並非美國最大的威脅，同時俄中之間仍有各式利益衝突，因此中俄戰略夥伴關係的未來，仍有待觀察。要言之，美中對抗是出於國際政治本質的必然，即便美國即將進入總統選戰期間，且中國正嘗試聯俄制美，但美中之間的「新冷戰」將會是長期競爭關係，並非川普政權的短期政策偏好。

美台合作因應最壞劇本

面對中國崛起，美台兩國於政治、安全面向的合作已達1979年以來的最高程度。而美台兩位追求連任總統皆有動機持續強化現行合作之深度，原因有二。第一，選舉期間，強調中國威脅的愛國團結（rally 'round the flag）效應，有助於提升政治支持，特別是兩國尋求連任總統對中立場一向明確。第二，中國透過銳實力與代理人直接操控台灣之成本遠低於軍事入侵。⁴基於台灣在第一島鏈之戰略地位，美國有動機確保台灣選舉不受中國壓力影響，不會出現一個過度傾中的政權，以確保美中對抗下現行台美合作路線持續維持。簡而言之，台美合作是共同戰略利益的結合，一旦因選舉因素導致雙方戰略認知有所差異，則未來合作發展恐將不如預期。

面對中國崛起，美國已確立「以實力落實和平」（peace through strength）原則，不會迴避與中國競爭。⁵台灣是美國印太戰略的重要夥伴，若發生台

⁴ Christopher Walker, "What Is 'Sharp Power'?", *Journal of Democracy*, Vol. 29, No. 3 (2018), pp. 9-23.

⁵ 相關理念可見於2019年香格里拉對話美國國防代理部長發言。Patrick M. Shanahan,

海軍事衝突的最壞劇本，台灣自力防衛時間長短是美國能否擊敗中國的關鍵。對中國而言的最壞劇本將是：「深陷全面性曠日費時的對美軍事衝突」。⁶出於上述台美共同安全圖像，台灣應發展具備致命性、韌性、有效的不對稱戰力，而美國應強化於台海周邊的軍事存在。

就台灣強化自主防衛面向而言，台灣國防部近年強調建構不對稱戰力的「整體防衛構想」(Overall Defense Concept)，已經成為建軍的基本原則。透過對美合作，蔡英文政府近年積極提升台灣陸海空三軍戰力。陸軍方面，美國今年 7 月批准了 M1A2 坦克軍售案，象徵美國支持台灣「奮戰到底」的決心，即使解放軍已大舉登陸，台灣也將戰到最後的意志。海軍方面，2018 年 4 月美國國務院已批准台灣潛艦裝備行銷許可證 (marketing license)，此為台灣建構水下不對稱戰力的重要一步。空軍方面，台灣擬新購 66 架 F16V 戰機，美國已於今年 8 月批准。由時間點觀察，顯然美國的決策並不受美中貿易戰的制約。美國已揚棄過去「包裹式」軍售作法，並將台灣納為「外國軍事銷售制」(Foreign Military Sale, FMS) 的「常態」合作夥伴，不但縮短對美採購武器期程，也排除中國政治的干擾。⁷更重要的是，新採購的戰機可望部署於台灣東部，顯然台美皆已掌握中國區域拒止之軍事想定。台灣東部海域與東部機場，正是中國多次遠航長航海空兵力訓練的假想目標，也是維持美國馳援的安全通道。

在美國強化自身軍事存在方面，美國顯然利用美艦通過台海的行為，作為對中政治角力的工具 (參見表 1)。第一，不同於過往純軍事作為的低

“Acting Secretary Shanahan’s Remarks at the IISS Shangri-La Dialogue 2019,” U.S.

Department of Defense, 2019,

<https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/1871584/acting-secretary-shanahan-remarks-at-the-iiss-shangri-la-dialogue-2019/>.

⁶ Elbridge Colby, “If You Want Peace, Prepare for Nuclear War,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 6 (2018), pp. 25-32.

⁷ 美國國防部印太事務助理部長薛瑞福已多次提及美國政府此項變革。Ralph Jennings, “US Moving to Make Arms Sales to Taiwan More Routine,” *Voice of America*, 2019, <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/us-moving-make-arms-sales-taiwan-more-routine>.

調，自 2018 年 7 月起，美國每次行動必然公開發布訊息。今年 1 月起，因習近平提出「一國兩制台灣方案」，加強對台施壓，美國便常態性穿越台海以強化對台支持。第二，在時間點選擇上美中之間存在「針鋒相對」的現象。例如中國與東協 10 國首次舉行海上軍事聯演、解放軍海軍建軍 70 週年國際閱艦式、習近平一帶一路高峰會閉幕演講、中國發表國防白皮書等時間前後，都有美艦通過台海的紀錄。第三，美國亦善用美艦動作，直接施壓中國。例如美國多次選擇以加徵關稅、劉鶴赴美磋商等時點執行任務。此外，川普進行亞洲相關外交活動（川習會、川金會或訪日），也常是美艦行動時點。最後，今年唯一例外發生在 6 月（大阪川習會期間），可見對川普而言，美中貿易戰仍然是第一優先。但由美國隨即於 7 月恢復行動，顯然美國並不想示弱，也無懼中國結盟俄國的戰略作為。

表一：美艦通過台海時序與重要事件

美艦通過台海時間	美艦通過時間前後重要事件
2018/7/7	✓ 7/6 美國對中國商品徵收關稅，貿易戰開打。
2018/10/22	✓ 10/22-28 中國與東協 10 國首次舉行海上聯演。
2018/11/28	✓ 11/30 川習會於阿根廷 G20 峰會。
2019/1/24 確立常態通過台海慣例	✓ 1/2 習近平《告台灣同胞書》40 週年講話，提出「一國兩制台灣方案」。 ✓ 1/28-31 劉鶴赴美貿易磋商。
2019/2/24	✓ 2/21-22 劉鶴赴美經貿磋商並會見川普。 ✓ 2/27-28 川金二會於越南河內。
2019/3/24	✓ 3/21-28 蔡總統出訪南太，過境夏威夷。 ✓ 3/22-28 韓國瑜訪問中國與港澳。
2019/4/28	✓ 4/23 解放軍海軍建軍 70 週年國際閱艦式，習近平發表演講。 ✓ 4/27 習近平第二屆一帶一路高峰論閉幕演講。
2019/5/24	✓ 5/28 川普訪日，新天皇接見首位外國元首。
2019/6 因 G20 川習會未執行	✓ 6/28-29 川習會於大阪 G20 峰會。
2019/7/25	✓ 7/23 中俄兩國首次聯合戰略巡航進入南韓防空識別區，南韓戰機對俄機開火示警。 ✓ 7/24 中國發表《新時代的中國國防》白皮書，宣稱繞島巡航為對台獨勢力嚴正警告。
2019/8/23	✓ 8/23 中國對美國商品加徵報復性關稅。 ✓ 8/23 美國宣布提高中國商品的關稅。

資料來源：作者整理

整體而言，基於共同面對中國威脅的戰略利益，台美有動機強化雙邊合作。對美國而言，台灣若由過度傾中的政權掌握，則不利於確保美中對抗下現行台美政軍合作之路線持續維持。而台灣現階段有動機持續對美合作確保自身安全。所以，現行美台合作持續發展，對於兩國追求連任的總統皆有重要利益。首先，因歷史因素，民進黨政府長期與軍方關係緊張，近年陸海空軍各式軍售案陸續到位，有助於爭取現役軍人的選舉支持。其次，美國有動機持續對台常態 FMS 軍售模式，否則將會被解讀為「對中讓步」、「支持台灣安全決心生變」，對美台兩國擬連任總統不利。最後，美國強化軍事存在也有助於台灣人民透過選舉與民主機制，持續「維持現狀」。⁸簡而言之，台灣總統大選過程中，台美仍將持續強化現有合作，但美國將以選舉結果作為雙方未來戰略利益與認知是否仍然一致之重要判斷。

兩岸的無硝煙戰爭

自蔡英文總統首次完全執政以來，中共領導階層至今尚未對蔡英文總統定性後發動直接攻勢，因此兩岸關係持續停留於「冷和僵持」階段。對於習近平個人而言，「兩岸冷和，對台施壓」策略，也代表中國現階段對美賽局優於兩岸賽局的決策順位。面對 2020 年的台灣總統選舉，預期中國的行為仍是以各式「單邊作為」、「操之在我」的國內外施壓手段為主，以達到「終止民進黨執政」的目標，但是香港反送中運動卻意外使得原本的兩岸賽局與美中賽局更加複雜。

在習近平今年 1 月《告台灣同胞書》40 週年講話中，所謂的「九二共識」已被再定義為「一個中國原則基礎上，謀求國家統一的九二共識」，

⁸ 美國相關發言請參見 2018 年美國副總統彭斯於哈德遜研究所演說。Mike Pence, "Vice President Mike Pence's Remarks on the Administration's Policy Towards China," Hudson Institute, 2018, <https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>.

並以「一國兩制，台灣方案」作為未來制度安排。顯然，面對台灣即將來到的總統大選，習近平選擇以「直球對決」方式面對台灣「維持現狀」的主流民意。但是，在香港爆發反送中運動後，習近平的「一國兩制」正當性與「直球對決」策略都將面臨嚴峻挑戰。香港反送中運動已經成為台灣總統選舉話題，明顯不利於北京設定之「終止民進黨執政」目標。香港是一國兩制的樣板，反送中議題預料將有利於強調「維持現狀」的蔡英文總統。而且這個有利條件可望持續到11月24日香港區議會選舉前，因為香港民主派有動機持續維持社運能量，以利選情。對此，中國有動機將香港反送中運動歸因於「美台介入」，藉以迴避內部反對勢力攻擊。但也正因如此，中國現階段沒有在兩岸關係讓步的空間，可以預期在台灣總統大選結果出爐前，兩岸關係仍然是「一國兩制」與「維持現狀」的兩條平行線狀態。

在「冷和僵持」的格局下，兩岸無硝煙的外交對抗從未停歇。然而，隨著中國外交打壓力道增強，美國已經改變過去不介入兩岸外交競逐的態度，對台支持日趨明顯。中國的金援誘拉使得台灣維持邦交國日益困難，美國則持續以提升我國元首過境待遇方式回應中國的外交打壓。今年7月蔡英文總統出訪，已創下多項外交突破。首先，首次過境長達四天，已形成「名義過境，實質訪問」的效果。再者，首次駐美外館公開活動，會見各國聯合國常任代表，等於承認我國駐紐約辦事處等同一般國家領事館待遇，也凸顯中國打壓台灣國際空間的荒謬。最後，台美企業高峰會邀請NASDAQ董事會主席主持，更象徵美國將台灣視為產業供應鏈安全的合作夥伴，也可視為美國商界對台灣明確的支持。整體而言，儘管中國外交施壓從未停止，但是美國對台支持讓兩岸的外交對抗難分勝負。而美國對台灣的支持，並非建立在對特定政黨之支持，而是立基於台灣現行政策符合美國戰略利益。因此，一旦台灣總統選舉結果改變了現行外交政策與立場，那麼美國出於自身戰略利益考量，勢必將重新思考對台支持與兩岸關係的立場。

除了外交對抗，中國對台的統戰工作，從未因台灣政黨輪替而停止，近年更進一步強化訊息戰與網路戰的攻勢。以蔡英文總統外交出訪伴隨之中國軍演為例，中國明確操作輿論戰之案例為 2018 年 4 月 17 到 21 日的史瓦濟蘭之旅。中國輿論戰之標準作業模式為：「出訪前宣布軍演」、「誇大例行性訓練」、「中國媒體擴大宣傳劍指台獨」。對比蔡總統今年 7 月的加勒比海出訪，中國的確於東南沿海進行大規模軍事演習，但是中國國防部卻自行證實此為「例行性演訓」，同時媒體並未發動「威嚇台獨」攻勢，顯然中國並未針對蔡總統今年 7 月的出訪進行輿論戰。推論原因可能有二。第一，本次出訪的規格之高，顯示美台合作關係堅實，且美中貿易談判仍然膠著，中國無意另闢此戰場。第二，美國已經多次主動表達願意協助台灣防阻境外勢力干預民主運作，甚至影響選舉過程，中國沒必要主動坐實此一指控。總結而言，中國對台的統戰、輿論戰、心理戰，已經成為台灣生活的日常，但是也已經引發台灣內部與美國的警覺，預期美台雙方未來將持續合作，建立應對中國滲透與影響力操作之防禦機制，以確保民主選舉與運作機制不受外力干預。

整體而言，兩岸關係現階段的冷和僵持，可說是美中對弈之結果。中國的單邊作為無力改變美國出於戰略利益的對台支持，而美國的戰略是出於台灣現行政策符合美國利益的選擇，因此，2020 年台灣的總統選舉不僅將牽動兩岸關係，也同時將影響未來美台合作的可能性與美中對抗的前景。香港議題實屬於突發性的外生變數，對中國「一國兩制」的正當性衝擊頗大，短期而言將有利於台灣持續強化「維持現狀」的論述並爭取支持，長期而言可能影響中國對於兩岸關係的經營。

結論

整體而言，本文認為「美中對抗」、「美台合作」、「兩岸冷和」的三角結構仍將持續。就美中對抗的格局而言，中國是美國最大威脅來源的認知，已經成為跨黨派共識，因此即便美國總統選舉將近，且中國正嘗試聯

俄制美，但美中之間仍為長期戰略競爭關係，絕非僅是川普政權的短期政策偏好。就美台合作的趨勢而言，雙方合作是出於共同戰略利益的結合，一旦因選舉因素導致雙方之戰略認知有所差異，則未來合作發展恐將不如預期。現階段雙方的緊密合作將有利於兩國擬連任總統的選舉支持。美國有動機確保台灣不會出現一個過度傾中的政權，以利確保現行台美合作的政治路線。台灣有動機透過對美合作，達到「維持台灣民主現狀」、「台海周邊穩定」的目的。就兩岸冷和的現象而言，兩岸冷和僵持，基本上是美中雙方暫無能力單方改變結局的均衡。2020年台灣的總統選舉不僅將牽動兩岸關係，也同時將影響未來美台合作的可能性與美中對抗的前景。中國有動機持續透過外交與輿論戰對台施壓，配合各式統戰作為，影響台灣總統大選。但香港議題是突發的不確定因素，對「一國兩制」的前景與兩岸關係投下變數，短期內將強化台灣內部對於「維持現狀」的支持，也可能影響2020年台灣的總統選舉。