

焦點評析

蔡英文總統第二任期：台灣的戰略機遇與挑戰

Taiwan's Strategic Challenges and Opportunities under the Second Tsai Administration

郭育仁 *Yu-Jen Kuo*

國立中山大學中國與亞太區域研究所教授

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

2020年1月11日蔡英文總統以817萬票贏得總統大選，創下史上最高得票數。民進黨也囊括61席的國會多數席次，再度實現完全執政。然而風光大勝的背後，卻是過去三年多執政的高低起伏。總體而言，蔡總統第一任期有六大背景：第一、推動重大改革引發反彈。蔡總統就職後便旋即展開軍公教年金改革、一例一休、同性婚姻等重大改革，遭受強大民意反彈。在2018年11月九合一地方選舉遭遇幾近滅頂的嚴重挫敗。民進黨從13席縣市長銳減到6席，國民黨則從6席大幅增為15席。同時舉行的公投更通過「反同婚」、「以核養綠」、「反對日本核食進口」等七案，顯見民意的不滿程度。

第二、兩岸關係急凍。雖然蔡總統就職演說表達：「新政府會依據中華民國憲法、兩岸人民關係條例及其他相關法律，處理兩岸事務」。但北京卻依然單邊關閉所有對話管道，讓兩岸關係處於「已讀不回」的急凍狀

態。第三、外交不斷受挫。過去三年多，北京更是強取台灣 7 個邦交國，國際參與更是直接歸零，外交局勢面臨前所未有的考驗。

第四、中美貿易戰。美國總統川普（Donald Trump）於 2018 年 7 月 6 日開始第一波對 500 億美元中國商品加徵關稅，分階段先對 340 億美元中國商品徵稅，中國也報復性加徵 340 億美元美國商品關稅，中美貿易戰於焉展開。2019 年 12 月 15 日美國進一步對 3000 億美元中國商品加徵關稅，所有中國銷美商品均遭關稅打擊。2020 年 1 月 15 日中美簽署第一階段貿易協議。中國承諾以 2017 年貿易額為基礎，在兩年內增購 2000 億美元的美國產品與服務，其中 500 億為農產品。將大幅減少美國對中國的貿易逆差。而美國繼續維持對中國關稅，直到第二階段達成協議為止。

第五、台美關係屢有斬獲。在中美戰略競爭的背景下，台美關係快速升溫。2018 年美國國會通過《台灣旅行法》（Taiwan Travel Act），鼓勵兩國政府高層互訪。2019 年再通過《台北法案》（Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative, TAIPEI Act），更是要求美國行政部門，對於採取行為傷害台灣安全或繁榮的國家，應考慮改變與其經濟、安全與外交接觸。並要求美國政府運用影響力支持台灣以適當名義參與國際組織。

第六、香港「反送中」運動。2019 年 4 月 3 日香港政府將放寬引渡嫌犯到中國的《逃犯條例》修訂草案提交立法會進行一讀與二讀，引發香港人民怒火。6 月 12 日民陣包圍立法會，力阻《逃犯條例》草案二讀。香港警方向示威者發射催淚瓦斯與橡膠子彈。四天後民陣提出「撤回送中惡法」等五大訴求，¹ 號召「黑色大遊行」，超過兩百萬香港市民響應。雖然香港特首林鄭月娥在 9 月 4 日宣布撤回《逃犯條例》修法草案，但反送中運動也引發台灣人民亡國感的發酵，直接衝擊 2020 年初的總統大選。

換言之，蔡總統第一任期的六大背景有五項與中國直接相關。而從 2019

¹ 五大訴求：一、撤回《逃犯條例》修訂。二、釋放被捕示威者。三、成立獨立調查委員會調查警民衝突。四、收回暴動定義。五、盡快實行雙普選。

年 12 月底中國開始爆發武漢肺炎並快速蔓延全球，疫情更加速中美兩大國的戰略競爭，也同時牽動蔡英文總統第二任期台灣的戰略機遇與挑戰。

壹、疫情加速中美戰略競爭，台灣被迫選邊？

武漢肺炎疫情加速中美戰略競爭，從病毒名稱、來源、世界衛生組織（World Health Organization, WHO）的失職、追究全球疫情失控的責任、經貿與產業鏈的「脫勾」（decoupling）、到區域安全的競逐。美國共和黨眾議員麥克考（Michael McCaul）便指出，疫情讓美國清楚檢視與中國的關係，「再也不會接受不對等的關係」（no longer accept basic asymmetries in our relations）。麥克考支持並敦促國務卿龐皮歐（Mike Pompeo）與其他國家聯合調查中國隱瞞疫情的行為。

截至 2020 年 4 月 27 日，美國染疫數已突破 98 萬人，死亡超過 5 萬人。美國資產管理公司 Evercore ISI 主席 Ed Hyman 預測，美國 2020 年第二、三季經濟可能降為零成長。經濟大幅下滑將嚴重衝擊川普選情，川普極可能對中國採取更強硬的政策。首先，川普可能嚴格要求中國履行第一階段協議的 2000 億美元採購，如中國引用「不可抗力」條款，可能升高美國的貿易報復。其次，貿易戰的核心是中美在未來關鍵科技的規格殊死戰。美國必須力阻中國在 AI、5G、大數據與生物科技獨佔關鍵地位。

根據台灣經濟部統計，台商為分散中美貿易戰的風險，大力回流佈局。2018 年台灣對中國投資占比 37%，2019 年更降到 36%，創下 19 年以來新低。此外行政院主計總處統計 2019 年台灣經濟成長率為 2.73%，居四小龍之首。雖然台灣在第一波的中美貿易戰表現亮眼，但布魯金斯研究院東亞研究中心資深研究員卜睿哲（Richard Bush）、美台商會會長韓儒伯（Rupert Hammond-Chambers）表示，「中美貿易戰將走向科技戰，而台灣半導體等廠商，未來可能得在美中之間選邊站。」

貳、2020 年美國總統大選的不確定性

經濟表現原本是川普任內最大政績，美國年經濟成長率均超過 2.3%，失業率更是維持在 3.6%。然而疫情卻打亂選情。CNBC 統計，疫情惡化後美股暴跌，「川普漲幅」只剩 38.6%。聯準會（Federal Reserve System）2020 年 3 月 3 日宣布降息二碼，更加劇經濟疑慮，讓美股再度重挫。

此外根據美國皮尤研究中心（Pew Research Center）4 月 21 日民調，72% 共和黨與 62% 民主黨員對中國持負面態度。高達 90% 美國人認為中國影響力對美國是威脅，62% 受訪民眾更認為中國是美國的主要威脅。美國企業研究所研究員鮑曼（Karlyn Bowman）認為，中美貿易戰導致的緊張局勢，以及中國在南海的擴張，造成美國民眾普遍對中國持負面看法，疫情蔓延更是加劇這種情緒。

換言之，在疫情蔓延並嚴重衝擊美國經濟後，川普與民主黨總統候選人拜登（Joe Biden）對中國強硬政策將是左右總統大選的關鍵。川普團隊在 4 月初的競選廣告，批判拜登在疫情初期反對對中國的旅遊禁令，更指拜登是出於家族利益而支持中國。拜登則反批川普在疫情初期大肆稱讚中國與習近平的防疫作為。然而嚴厲抨擊中國幾乎成為歷次美國總統大選的重要戲碼。1992 年大選贏得總統寶座的柯林頓（Bill Clinton）就批評老布希（George H. W. Bush）縱容北京當局的暴君，但上任後卻積極協助中國的經濟崛起。

對於台灣而言，2020 年 11 月的美國總統大選是台灣戰略機遇與挑戰的轉折點，可能面臨兩個情境。第一、川普連任可能對中國態度更加強硬，雖然台美關係可能更上一層樓，但台灣會被迫選擇倒向美國，使兩岸關係更加嚴峻。第二、如果拜登當選，縱使依然保持對中國強硬政策，但美中台三邊關係勢必面臨磨合期，增加戰略不確定性。

參、地緣政治摩擦加劇

疫情升溫也同時加劇中美兩大國的地緣衝突。縱使疫情蔓延，北京仍

試圖擴大區域的安全影響力。中國國務院 4 月 18 日公告，海南省三沙市設置「西沙區」與「南沙區」。史丹佛大學（Stanford University）胡佛研究所（Hoover Institute）學者歐斯林（Michael R. Auslin）便指出，武漢肺炎疫情將改寫全球地緣政治，加劇中美在亞太區域的軍事競爭。最近兩國在南海海空域的軍事行動將成為新常態，也將擴散至台灣周邊的海空域。歐斯林警告，地緣政治的爭端很有可能在亞太地區的海空域加劇，甚至導致更嚴重的事故或衝突。

如歐斯林所言，中國軍機在疫情期間持續騷擾台灣空域。中國軍機 2020 年已經六度出現台灣周邊：1 月 23 日、2 月 9 日、2 月 10 日、2 月 28 日、3 月 16 日、4 月 10 日。3 月中旬，中國軍機更在 24 小時內兩度繞台飛行，甚至跨越台海中線。台灣周邊海域也不平靜，4 月初遼寧號航母與 5 艘軍艦航經台灣南部巴士海峽，4 月 22 日再次航經巴士海峽往東航行，挑釁意味濃厚。美軍也進行相對應軍事行動，2020 年 3-4 月底，美軍派出 EP-3E 電偵機與 P-3C 反潛機共 17 架次巡弋台灣周邊空域。

肆、持續緊繃的兩岸關係

2021 年是中共建黨百年，2022 年則是習近平第二任期結束，習近平同時有對內表態「一個中國」與對台強硬的壓力。不斷在兩岸議題失分的北京，早在蔡英文確定連任前，動作頻頻打壓台灣，同時繞過台灣政府直接向台灣人民祭出優惠，說明推進「實質統一」的手段已更加強烈與直接。卜睿哲認為北京仍會持續目前策略，以強制手段配合媒體操控、情蒐滲透、收編親中公職人員、政黨與企業主等方式。中國社科院前台研所所長周志懷也在環球時報發表文章表示，民進黨繼續執政，無疑會加速兩岸統一進程。

中國教育部 4 月 9 日宣布暫停陸生來台就讀，只是對台政策的一環。預料疫情過後中國將更進一步加大力道，展開對台的經貿與外交打壓：包

括強取邦交國、中斷 ECFA、區域經貿整合邊緣化台灣、國際參與的阻斷等。換言之，蔡英文總統 520 第二任就職後，兩岸關係、台灣未來的外交與國際參與的挑戰必將更為艱困。此外中國在內部經濟下行，外部國際譴責聲浪不斷的雙重壓力下，可能藉對台軍事挑釁轉移壓力，也成為蔡總統第二任期的主要挑戰。

責任編輯：賴文婕