

焦點評析

美國總統大選後的美中台關係展望

The Relationship between Taiwan, China and the USA after the US Presidential Election

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、前言

美國總統大選「型式上」已經結束。儘管川普沒有放棄，繼續訴求法律訴訟尋求轉機，但基本上來說，民主黨的拜登實質贏得了選舉，並將在 2021 年的一月開始執政幾乎已成定局，而美中台的三角關係，也將展開新的格局。雖然拜登和川普在對中國政策上存在差異，但這些差異嚴格來說只是「程度」和「執行方式」的不同。拜登依舊是將中國定位為競爭對手，在未來四年的執政期間，美中關係仍舊很可能延續「對抗」的基本方向。而受到美中關係持續對抗的影響，美中台三邊關係的另外兩組關係預期也將延續既有的格局，也就是兩岸維持冷和的基調、台美則是持續現有的合作架構。換句話說，就三邊結構來看，一正（美台）二負（美中、兩岸）的架構，在拜登上台後的短時間內不會改變。雖然如此，拜登上台後的美中台三邊關係，在若干發展的細節上，是否會有衝突加劇？或是合作趨緩？亦或是方式改變？仍舊值得我們關注。以下進一步分成美中關係、美台關係、兩岸關係等三組雙邊關

係，來討論拜登上台後美中台關係的發展趨勢。

二、美中關係的發展趨勢

就美中關係而言，歷經川普四年的執政，尤其是 2018 年貿易衝突展開之後，美中關係已經是惡化到全方位的對抗格局。在 2020 年 6 月，美國國會授權成立「美中經濟暨安全檢討委員會」(USCC)，在委員會召開的聽證會中，點出了美中競爭從經濟、科技、政治外交到軍事，已是全方位、多戰線的競爭，「脫鈎」與「新冷戰」則是反映近年來美中角力白熱化和檯面化程度的關鍵字。¹ 這種全方位、多戰線的新冷戰格局，在美國對中國政策的部分，比較具有代表性的包括了經濟上採關稅壁壘；外交與安全採印太戰略的區域圍堵；文化與教育方面是關閉孔子學院；在資訊與通訊安全則是全面封殺華為、中芯等中資企業。這些由川普總統建立的對抗格局，有好些方面拜登已經宣布就任後也不會立即調整，也就是採取政策延續的方針。例如拜登在確認當選後，公開表示不會立即採取行動去取消川普政府對中國出口美國近一半產品徵收 25% 關稅的措施，亦不會撤銷中美簽署的第一階段的貿易協定。² 意味著短期之間，兩國貿易壁壘仍將延續。

雖然拜登不會立刻調整川普政府已經執行中的對中政策，但眾多觀察與分析也幾乎一致認為，拜登上台後，也不會加劇美中的衝突。換言之，拜登執政後的美中關係，短時間內不會立即破冰，但也不會再惡化。然而，就長遠來看，拜登主政後是否會調整對中的戰略，重新佈局？答案應該是肯定的。拜登在一場介紹國家安全團隊主要成員時，以「美國回來了」作為重要的象徵宣示，預告著拜登將領導美國，重新與盟國合作，並且領導世界。川普的對中政策，採取的是單邊主義，也就是「單打獨鬥」的方式與中國全方為的

¹ 〈美中全方位競爭 關鍵字：新冷戰、脫鈎〉，《自由時報網路版》，2020 年 6 月 25 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3209085>。

² 〈拜登：不會取消針對華關稅，將與盟友共同制衡中國〉，《BBC 中文網》，2020 年 12 月 4 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-55184463>。

對抗。但拜登則是依循傳統的多邊主義，回到國際組織的框架來建構制衡中國的新規則。媒體形容，拜登採取的「多邊主義」並不是投降主義，而是透過集體的方式讓「震懾中國」能持續保有作用力，重回「巴黎氣候協定」(Paris Agreement)及「世界衛生組織(WHO)」，是「重返國際協議與組織」的起手式，「進場盯人」遏制中國銳實力的擴張。³

最後，未來美中關係的發展趨勢，除了美國與中國雙方的互動之外，也可能受到外部變數的影響而刺激變化。這裡所謂的外部變數，指的就是香港、臺灣、甚至新疆等問題。中國在治理香港、新疆這些邊陲地區，不斷挑戰人權價值的底線，成為美國出手制裁的理由。而台灣更是中國無法實質治理，卻堅決不願在形式上的主權或是國際上稍有退讓，也是美中矛盾的一個癥結。即使美中關係有機會因為拜登上台而出現變化的契機，香港、新疆、台灣的人權與主權問題，仍可能隨時形成美中關係陷入僵局的外部變數。總之，展望拜登後的美中關係，是一個變與不變的發展趨勢。不變的是美中兩國競爭的基本格局，變的是競爭的方式與程度，川普建構的對中政策，拜登上台後短時間將持續，長時間則視兩國互動的發展趨勢微調。

三、美台與兩岸關係的發展趨勢

就美中台三角關係來說，由台灣延伸出去的兩組關係，也就是美台與兩岸關係，都是相對被動，也是受到美中這一組主要的雙邊關係所牽引。先就美台關係來說，拜登上台後，基於美中關係維持競爭，但不惡化的發展趨勢，美台關係也將進入一種基於合作，但不升溫的可能性。換言之，美台之間在拜登上台之後，暫時不會再像川普執政時期，不斷提高雙方互動的熱度的情況。雙方互相在外交辭令上表達友好、宣示立場是可能的，而現有的具體協議、軍售，也都會按既定進程推動，但實質上的合作可能不會再有更進一步

³ 〈拜登不會放任中國擴權 重返國際組織進場盯「中」〉，《中央廣播電台》，2020年11月13日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2084576>。

的突破。

一旦美中關係回到多邊主義的框架，臺灣成為美國單邊刺激中國的工具性角色預期也將降低。在川普執政時期，「美國優先」是川普的執政方針，「打台灣牌」刺激中國，或是施加壓力，是川普常用的手段。拜登執政後，在多邊主義與追求穩定的前提下，回到國際組織，並且降低台灣的工具性角色，是可能的趨勢。而美台之間已經存在的合作框架，尤其是事務性高、政治性低的議題，以既有非官方模式的合作（例如全球合作暨訓練架構）也將會持續進行。儘管拜登可能降低執政後對台灣的關注，但美國國會繼續通過「友台法案」的機率則相對較高。一直以來，在參眾兩院推動友台法案，是民主黨和共和黨的共識，並不會受白宮或行政部門的政黨輪替所影響。拜登執政後，此一情況也將持續下去。

最後一組的雙邊關係就是兩岸關係。基本上，兩岸關係是三組雙邊關係中，變化程度最低的一組關係。大致上說來，兩岸結構性的對抗幾乎看不到改變的可能性。在拜登上台後，美中、美台都有可能微調，但兩岸的執政方沒有變化，扣除美國因素，其他結構性的條件也都沒有不同，因此兩岸維持「冷和」的情況勢必延續下去。展望未來，即使 2022 年台灣基層選舉出現變化，就算民進黨敗選，對中國來說也不會是促成改變兩岸關係的動機。一方面基於 2018 年的經驗，二方面 2022 只是基層選舉。最有可能在內部因素刺激兩岸關係發生變化的，就是台灣在 2024 年的總統選舉，或是中國層峰的權力結構發生非預期的變化。就這兩點而言，目前也都看不到變化的契機。

兩岸之間的官方交流已經停滯，僅靠非官方交流維持對對方的認知。今年受到疫情影響，非官方交流更是嚴重受阻。事實上，除了疫情以外，今年兩岸關係也受到人為因素干擾，非官方交流存在很大的障礙，這些人為因素包括「台諜案」、港版國安法...等負面影響。疫情終究會結束，到了後疫情時代，兩岸的非官方交流會不會受到這些負面的人為因素而持續降溫，是日後值得觀察的議題。

四、結論

2020年是充滿變局的一年。疫情衝擊了全球政經秩序，迄今未見和緩。兩岸之間最大的外生變數，就是美國在年底的大選。在大選白熱化的期間，川普主政下台美關係快速上升。但結構性因素來說，台美關係的升溫是受到美中競爭的影響所致。選後政權輪替，拜登贏得了白宮的寶座，但川普則是持續進行政治動員。美國的選後紛擾可能會持續延燒，而拜登在就職以後，首要任務也是解決選舉造成的社會分歧，以及疫情與經濟議題。台美關係可能出現維持現狀的趨勢，下一波的變化，要看拜登開始調整美中關係後的趨勢才能較準確的判斷。無論如何，在兩岸軍事實力差距持續擴大、兩岸互信機制始終無法建立的情況下，當前的台灣高度需要國際社會的支持，但對內凝聚社會共識，跨黨派的強化心防、鞏固國防，是需要靠政府和民間合作，更需要朝野政黨捐棄成見共同努力。

責任編輯：梁庭瑋

