

特約撰述

中美戰略競爭下的兩岸關係

Cross-Strait Relations under Sino-US Strategic Competition

趙春山

壹、前言

中國大陸學者經常引用鄧小平生前說的一句話，來形容中美關係的特質，那就是「中美關係好也好不到哪裡去，壞也壞不到哪裡去」，但是，隨著影響中美關係內外形勢的變化，最近也有人把這句話修正為「中美關係不會更好，卻有可能更壞」。無論如何，中美關係是影響兩岸關係發展最重要的變數，如果中美關係發生變化，兩岸關係何去何從？這是一個攸關台灣生存和發展的重大課題，值得我們高度關注。

貳、中美關係演變對兩岸關係的影響

自 1949 年中共建政以來，中美關係即沿著一個起伏不定的道路在發展。中國大陸學者陳積敏認為，「美國對中國國家身份的認知與建構，不僅是美國制定對華戰略的重要依據，也是影響兩國關係發展的關鍵因素。」陳積敏根據冷戰結束到川普上台之前美國對中共身份的認知，做了不同時期的戰略定位，並分析當時中美關係因此受到之影響。

首先是冷戰結束初期，美國把中共視為一個改造的對象。美國

意圖以接觸來促進中國大陸的「和平演變」。陳積敏形容，此時中美關係呈現出「施壓與抗壓、制裁與反制裁的特點，同時表現出嚴重的不對稱性，即美國佔絕對主導地位，中國則是被動反應」。

其次，是對中共的定位從「戰略競爭者」變成「負責任的利益攸關者」。美國前總統小布希執政初期，把中共視為美國的「戰略競爭者」，雙方關係惡化，導致 2001 年 4 月「南海撞機事件」。但「911 事件」後，美國開始進行戰略重心轉移：如同小布希在其首份《國家安全戰略》報告所稱，「美國面臨的最嚴重威脅，在於極端主義與技術的結合」。事實顯示，美國在反恐行動中獲得中共的支持，這也促使美國在 2006 年的《國家安全戰略》報告中，把中共定位為「負責任的利益攸關者」。

第三是歐巴馬任內對中共的定位，亦即從「應對共同挑戰的伙伴」到「相互尊重、互利共贏的合作伙伴」，雙方形成一種競爭與合作共存的關係。歐巴馬在 2010 年 5 月發表的《國家安全戰略》報告中，甚至表達歡迎中共擔任負責任的「領導角色」。

由此觀之，「鬥而不破」乃是冷戰後中美關係發展的常態。因為在客觀形勢方面，中美的力量對比，並沒有改變「一超多強」的國際戰略格局，亦即中國的「和平崛起」，並未危害到美國獨一無二的全球霸權地位；在主觀意志方面，雙方都不希望進行一場「零和博弈」，都致力於「談判代替對抗」，而美國則在建立這個談判關係的過程中，發揮了重大的政策影響。

中共理解冷戰結束後，自身將取代蘇聯成為美國眼裡一個潛在的主要對手；因為如同中國大陸學者閻學通所言，做為美國外交戰略三大支柱的擴大出口、推行民主政治和防止核武擴散，都涉及到中共的內政和外交利益，因此他認為，冷戰結束後中美關係由惡化

轉向正常化的機會很大；但從長期角度看，雙方難以恢復 1989 年以前的那種戰略關係，因偶然事件導致中美關係走向緊張的可能性還不能排除。

例如，1995 年中至 1996 年初的台海軍事危機，因美國的軍事介入，而使中美關係幾乎出現攤牌；但對兩岸關係的影響是，中美兩國不但在危機過後建立了「建設性戰略伙伴關係」，而且促使柯林頓於 1998 年訪問中國大陸時，提出一個對台極為不利的「新三不政策」，即不支持「兩個中國」、「一中一台」，不支持「台灣獨立」，以及不支持台灣加入任何必須由主權國家參加的國際組織。

在前總統陳水扁任內，民進黨政府經歷了美國兩岸政策的巨大轉變。2001 年 4 月小布希公開聲稱，要盡一切所能協防台灣，強調對台灣安全的保證和義務。小布希政府除放寬台灣政要過境美國的限制外，對台軍售之數量和質量，也都大幅升級；但陳水扁顯然錯估形勢，在他 2002 年 8 月發表「一邊一國論」後，布希政府被迫首次對台獨表達反對立場，也針對公投問題對民進黨政府提出「不得單方面改變台海現狀」的警告。台灣反而成為美國眼中的「麻煩製造者」。

馬英九政府任內採取「不統、不獨、不武」以維持台海現狀的戰略，以及在中美之間維持平衡的策略，使台美中三方都聲稱，雙邊關係是處在最佳的狀態。遺憾的是，兩岸沒有運用這個有利的氛圍，簽署《和平協議》和正式結束敵對狀態。

參、川普政府對中共的戰略定位

現任美國總統川普抗拒全球化，認為美國並沒有從《跨太平洋夥伴關係協定》(TPP) 和《巴黎氣候協定》等多邊協議獲利；他也

質疑傳統聯盟體系能夠發揮的作用，故主張以單邊主義和雙邊談判來達成「美國優先」的目標。

川普認為，中共是經濟全球化的最大受益者，「在商言商」，故對中共缺乏好感；尤其是 2016 年在他勝選後就任前，與蔡英文總統的一次「川蔡通話」，更令中共感到疑慮，擔心他上台後會改變美國的兩岸政策。

2017 年 12 月 18 日，川普推出他任內首份《國家安全戰略》報告，這份報告被視為是美國對中政策的轉折點，因為報告將中共與俄羅斯一起定性為「修正主義國家」，是美國的「競爭對手」；報告並指控中共採取技術、宣傳和脅迫等方式，企圖塑造一個和美國利益和價值對立的世界。其後，在美國國防部發佈的《國防戰略》報告中，則直指中共為「戰略競爭對手」。

為什麼在川普上台之後，對於中共的戰略定位和中美關係的看法，會出現如此顯著的變化？根據大陸學者王緝思和美國學者李侃如（Kenneth Lieberthal）的共同研究指出，這是因為中美雙方不斷增長的「戰略互疑」（Strategic Distrust）所造成。

王緝思和李侃如指出「戰略互疑」的三個主要來源：第一是不同的政治傳統、價值體系和文化；第二是對彼此的決策過程以及政府和其他實體之間關係的理解和認識不夠；第三是對中美之間實力差距日益縮小的認識。兩位學者認為，第一個來源強調的是中美之間結構性和深層次的因素，這些因素不大可能發生重大變化，因此建議中美雙方應解析和處理產生「戰略互疑」的上述第二和第三個來源，如透過改善彼此對對方國家國內形勢的認識，以及更加有效開展雙邊和與其他國家的國際合作來建立「戰略互信」。

2018 年 1 月 30 日，在川普發表的年度《國情咨文》中，他認

為「美國的利益和價值觀，已受到來自中共的挑戰」。換言之，川普疑慮中共雖強調不做霸權，但中國在和平崛起的過程中，已然在經濟、外交、軍事和文化等各個層面，對美國的霸權地位形成了以下實質挑戰。

(1) 在軍事領域方面，美國認為中國的經濟成長，將導致中共的軍備擴張，因此中共在南海的填海造島，就被視為加強對外軍事影響力的行動。美國尤其擔心「一帶一路」建設的戰略意涵，認為中共會因此走向海洋，進而挑戰美國傳統的海上強權地位。

(2) 在經濟領域方面，中共加入「世界貿易組織」(WTO)後，在經濟全球化過程中扮演了重要的角色。中國製造業在市場的競爭力，已對美國的傳統優勢形成挑戰；隨著中國經濟發展和對外貿易規模的擴大，人民幣的國際化趨勢日益明顯，也將動搖美元享有的金融霸權地位。

(3) 在外交領域方面，中共對外構建「新型國際關係」，倡導「人類命運共同體」，推進全球治理體系和國際秩序變革，這些主張被視為中共改造世界的藍圖，將對美國主導的國際秩序形成挑戰。

(4) 最後，習近平上任後強調「文化自信」，讓美國主導的西方文明也受到挑戰。根據已故美國學者杭廷頓 (Samuel Huntington) 的「文明衝突論」，世界各個文明之間的「平衡」正在轉變，西方在衰弱，亞洲在上升，而中國對西方已構成挑戰。美國「國家民主基金會」2017年12月的一份報告指出，中國和俄羅斯花費數十億美元鉅款，運用各種手段，諸如人文交流、各類文化活動、教育項目以及傳媒和信息項目，在世界各地營造公共輿論和觀念；這種影響既不像硬實力那樣具有強制性，也不是軟實力那樣的「魅力攻勢」，因此他們稱之為「銳實力」(sharp power)。「銳實力」的說法在美國和

西方愈來愈被接受。2017年12月13日，美國國會還以「中國之長臂」(Long Arm of China)為題召開聽證會，討論中國如何滲透到其他國家施加影響力，並悄悄輸出具有中國特色的威權主義，據稱川普也下令調查中國在美國的影響力。

針對中國崛起的事實，美國許多人認為，過去對中共採取的「圍堵」(containment)、「接觸」(engagement)、抑或者所謂「圍堵加接觸」(congagement)戰略，並未成功促進中國大陸的和平演變；換言之，中共並未接受美國眼中的普世價值，也沒有採用美國引以自傲的政經發展模式，就已走上了富國強兵的道路，並且成為世界舞台的要角。

在這種情況下，川普聲稱美國須使用「無可匹敵」的實力，面對它來自對手國家的威脅，其中當然劍指中共。

肆、川普政府的兩岸政策

針對美中長期存在的貿易逆差及智慧產權爭議，川普先決定對中共實施貿易制裁。2018年4月4日，「美國貿易代表署」(USTR)宣佈，基於「301調查」結果，擬對自中國大陸進口總值約500億美元的1,300多項商品，加徵25%關稅，並鎖定「中國製造2025」。英國《金融時報》指出，這是1970年代尼克森開啓美中關係正常化以來，美國對大陸所採取最具攻擊性的貿易回應。當然中共也非省油的燈，時隔不到12小時，中國大陸方面即宣佈報復措施，對原產美國的黃豆、汽車、化工品等106項、總值500億美元商品，亦加徵25%關稅，實施日期視美方對大陸商品加徵關稅的實施情況另行公布。

據此，中美一場貿易戰爭隱然成形。

其次，軍力是主要的政策工具。2018 年美國軍費增至 7,000 億美元，係 2005 年後最高金額，將用於包括新武器採購、美國核力量更新及美軍官兵待遇改善等計畫。其中，人工智慧 (AI) 運用於軍事領域尤受關注。美國《華爾街日報》2018 年 2 月 10 日引述美軍匿名人士表示，為應對中共軍力迅速崛起，五角大廈考慮於東亞部署「海軍陸戰隊遠征隊」(MEU)；事實上，美國海軍作戰部長李察遜 (John Richardson) 於 2017 年 12 月便表示，可調遣東太平洋艦艇增援美國在亞洲的海軍力量。李察遜強調，美國為應對中共在南海與亞洲地區日益提升軍力的行動，而加重了美國第 7 艦隊的任務負擔。

最後，川普在 2017 年 11 月的訪問亞洲行程中，一改華府過去慣例，以「印太」取代「亞太」用語，顯示川普對此一地區的重視程度。新加坡學者穆赫吉 (Rohan Mukherjee) 分析，川普政府的「印太」戰略有三個目標：(1) 確保區域秩序由國際法規而非國家力量決定；(2) 確保自由貿易與自由航海權；(3) 支援東亞與東南亞的小國，以維持前兩項原則。簡而言之，「印太」(Indo-Pacific) 一詞象徵川普政府欲以新的亞洲戰略，來和歐巴馬政府時期的「亞太再平衡」做出區隔。川普強調以美、日、印、澳做為體系的核心成員，「印太」戰略既有制衡中國大陸的用意，也意味印度的區域戰略價值將被提升。

儘管川普是從中美經濟和安全兩條陣線反制中國的崛起，但歷史經驗告訴我們，中美雙方都不願意掉進「修昔底德陷阱」。川普應該理解，經貿關係不是一場「零和對局」，不會出現一方所得即它方所失的結果。貿易制裁會導致兩敗俱傷，甚至使盟友也遭到池魚之殃；另一方面，追求安全利益，不可能用絕對安全取代相對安全概念。以當前中美的經濟力量對比，雙方都沒有長期進行軍備競賽的

本錢。尤其是，中國大陸雖強調強國必須強軍，但也應避免軍力擴張而投入太多的經濟資源，從而影響到民族復興的進程。總之，衡量利弊得失之後，中美都會選擇維持「鬥而不破」的關係。

如此看來，中美關係似已逐漸接近冷戰後期美蘇關係，亦即「兩個穩定對手的不穩定共存」(an unstable coexistence of two stable adversaries)，其中一個可能導致中美關係不穩定的因素，自然就是兩岸關係。

伍、兩岸關係展望：台灣的處境

川普就任後和中共領導人習近平的晤談，緩和了中共先前對川蔡通話的疑慮，但川普並未放棄台灣這個籌碼。

2017年12月13日，川普簽署國會通過的《2018財政年度國防授權法》(FY2018NDAA)，其中有條款論及重啟台美軍艦互泊，邀請台灣參加美軍演等建議。中共駐美公使曾揚言「美軍艦抵達高雄之日，就是解放軍武力統一台灣之時」。川普事後表明，此條款不具法律約束，是否落實屬憲法賦予總統之專屬權力；但中共對川普持續對台軍售及加強台美軍事交流仍表不滿。

川普今(2018)年3月16日簽署的《台灣旅行法》，為台美各層級官員互訪打開了一道門。美國單方採取的這項行動，當然是基於美國戰略利益的考量。法案簽署後，眾議院外交關係委員會主席羅伊斯(Ed Royce)曾明白表示，台美合作對美國利益至關重要。

然而，中共一向視「台灣問題」為中國內政事務，屬中共的核心利益，故對於川普的連串親台行動，表達了嚴重的抗議和不滿。大陸學者認為，這將使外弛內張的兩岸關係雪上加霜。

美國不會放棄台灣，中共不會放過台灣，使蔡政府處於「兩大

之間難為小」的困境。從地緣政治和地緣經濟的角度看，台灣不可能脫離中國大陸的影響；另一方面，台灣也不能忽視美國長期提供台灣的經濟利益和安全保障。因此，蔡英文政府對川普的簽署法案表示歡迎，可以理解。加強台美實質關係本是台灣歷任政府長期遵行的政策，尤其在中共片面關閉兩岸協商的大門後，台灣希望對外爭取更多的精神和物質奧援，亦屬人之常情。試想北京為解決「台灣問題」必須做好對美工作；台灣基於生存和發展的考量，豈能忽視美國的角色。尤其在當前美中台不對稱的三角關係中，台灣沒有能力促使美國立法改變其兩岸政策，只能被動地順勢而為，沒有主動逆勢操作的本錢。

儘管如此，蔡總統維持兩岸現狀的主張，已受到當前內外形勢變化的挑戰。因為，執政的民進黨沒有放棄「台獨黨綱」；習近平不斷重申的「六個任何」（絕不允許任何人、任何組織、任何政黨、在任何時候、以任何形式，把任何一塊中國領土從中國分裂出去），顯示追求「和平統一」已成為他強國藍圖的一部份；而川普的不確定性已導致美中關係的瞬息萬變，使台灣稍一不慎就有可能成為未來強權戰略競爭下的祭品。

面臨上述內外環境變化的衝擊，台灣似乎也應思考如何走一條有利於自身生存和發展的道路。套用鄧小平的話，是「韜光養晦」？或應「積極有所作為」？我們認為，無論採取何種選擇，台灣都必須先確定本身的戰略目標，再來決定相應的戰術作為。相當明顯的是，因應美中競合關係的轉變，美國的傳統盟友和潛在敵人，也都紛紛調整它們的對外政策，希望採取更加獨立自主的外交路線。以北韓領導人金正恩為例，他一反常態對中共、美國和南韓，展開了高層穿梭外交。金正恩的短程目標，是擴展北韓生存和發展的國際

活動空間；長程目標則是為朝鮮半島的最終統一，爭取主導權和發言權。以臺灣目前的處境而言，擴展生存和發展空間雖也屬當務之急，但長程目標為何？恐是朝野各方必須思考的課題。