

焦點評析

美中新冷戰： 貿易戰、外交戰和軍事對峙

The US-China rivalry is a new Cold War: trade dispute, foreign relations, and military confrontation

邱師儀 *Shihyi Chiu*
東海大學政治學系副教授
*Associate Professor of Department of Political Science
Tunghai University*

壹、導言

川普 2016 年上任後將中國列為明確的戰略敵人，2018 年 3 月後也與中國大打貿易戰。美中之間的衝突導火線有幾個，台灣問題是真導火線，而香港問題則是美國抗中的藉口，我們先從香港切入，把台灣問題放在最後來談。2019 年香港的《逃犯條例》進行修訂引發百萬港人上街抗議，再到 2020 年 6 月 30 日中共通過《港版國安法》，至此所謂的一國兩制蕩然無存，只剩下一國一制。從 2019 年開始，華府政治圈已經不只有川普將中國視為敵人，民主黨包括總統參選人拜登與眾院議長裴洛西也將中國視為是違逆世界潮流的國家。

貳、從擺盪外交到棒子外交

筆者觀察川普的對中策略，從 2016 年剛當選後以「擺盪式外交」轉換到

進入 2020 年之後的「棒子外交」，前者專注在收割經貿利益，而後者儘管經貿利益仍是川普最在乎的目標，但他似乎已經不急著收割了，因為每當川普收割對中貿易利益時，他就會有一個軟化的表現，但幾乎是從 2019 年年底之後川普對於習近平幾乎不再放軟過，朝向力道越來越大的棒子外交進行。以下製表從 2016 年 2 月川普與蔡英文通話並恭賀蔡當選開始談起。

川蔡通話可以視為是川普甫上任對中國的下馬威，當時美中關係不佳。不過很快 2017 年 2 月川習也通上電話，川普期盼發展互利關係，甚至在習的要求下說出我尊重（honor）一中政策（one China policy）的字眼，習近平短暫扳回一城。同年 4 月 6 日習近平訪美，可能是在川普的地盤上，川普雖才上任未久卻顯得有自信；當時敘利亞內戰未歇，川普選在與習近平晚宴時發射 59 枚戰斧巡弋飛彈轟炸敘利亞阿薩德政權，並將這個消息在晚宴上親口告訴習近平。此時可以看作是川對習友好但帶著恫嚇意味。

表：美中政治、貿易與軍事對峙

日期	內容	習川關係	美中經貿
2016.12	川蔡通話，川普恭賀蔡當選	壞	
2017.2.1	川習通話。通話前先寫卡片祝中國人元宵快樂，期盼發展建設性與互利的雙邊關係。川在習的要求下鬆口說我尊重一中政策	好	
2017.4.6	習近平訪美：川普選在宴請習時對敘利亞阿薩德政府發射 59 枚戰斧飛彈。稍後川普也在伊斯蘭國投下 2 萬磅的「炸彈之母」	好帶恐嚇	2017.8.14。川普發出備忘錄，貿易代表署根據啟動 301 調查，調查中國有侵權行為
2017.11.8	川普訪中。讚習近平能力，川習倆在故宮茶敘聽戲處於蜜月期。	好	
2018.3.16	1. 2018.3.12 習近平取消任期限制 2. 2018.3.16 《台旅法》通過，川普簽署入法。中	壞	1. 2018.4.4 美國發布加徵關稅清單，從中進口的 500 億美元的商品加徵 25% 的關稅。

	<p>共一開始不敢出聲，直到中國駐美公使李克新忍不住叫囂「美國軍艦抵達高雄港之日，就是解放軍武統台灣之時」</p> <p>3. 2018.3.22 美亞太副助卿黃之瀚訪台</p>		<p>中國隨後報復同樣加徵 25% 的關稅</p> <p>2. 2018.4.10 習在博鰲論壇提到要降低汽車進口關稅讓步</p> <p>3. 2018.5.11 中國副總理劉鶴率團赴美磋商，但川普仍調升對中 2000 億關稅從 10% 到 25%</p> <p>4. 2018.9.18 美貿易代表署公布新一輪對中加稅</p>
2018.12.1	<p>華為創始人任正非長女孟晚舟於溫哥華被捕。美方並以「華為涉嫌違反美國出口管制向伊朗出售敏感科技」為由要求引渡孟。中國外交部發言人耿爽向加、美提出交涉</p>	壞	<p>2018.12.1 川習在 G20 會議會談，討論中美經貿問題並達成共識。雙方宣佈暫停採取新的貿易措施，並設定 3 個月談判期</p>
2019.1.1	<p>川習互寄道賀信，祝賀美中建交 40 周年。然而，美國國務院對美國人在中國的旅行警示提高為更危險的第二級</p>	緩中帶壞	<p>2019.3.2 美貿易代表署宣佈對 2018 年 9 月起加徵關稅的中國進口商品不提高關稅稅率</p>
2019.5.16	<p>川普以行政命令宣佈國家緊急狀態，美商務部宣佈將華為及所屬 70 家子公司列入出口管制名單之列，也命令未經批准的美國公司不得銷售產品和技術給華為</p>	先壞後緩	<p>1. 2019.5.6 川普推特宣佈將 2000 億美元的中國商品關稅從 10% 上調到 25%，於 5 月 11 日生效</p> <p>2. 2019.6.29 川習 G20 大阪峰會談，同意重啟磋商，美不再對中國產品加徵新的關稅</p> <p>3. 2019.8.1 川普第四輪加稅</p> <p>4. 2019.9.5 美中敲定在華府磋商</p> <p>5. 2019.12.13 第一階段協議達成。美暫不徵收 10%、5% 關稅，對</p>

			原產於美國的汽車及零件暫停徵稅 6. 2020.1.15 川普與劉鶴簽署《經濟貿易協議》
2020.4.21	美國確診新冠病毒人數突破 25000 人，死亡人數突破 2600 人。川普稱新冠病毒為中國病毒	更壞	
2020.6.15	美海軍 3 航母在巡洋艦、驅逐艦、戰鬥機和其他軍機伴隨下現身印度－太平洋地區水域，是 3 年來首次如此大規模的軍力展示。美中互相指責疫情傳播，也因「港版國安法」通過而急速惡化。中國持續在南海建造人造島礁並用於軍事用途	更壞	
2020.7.25	台灣舉辦漢光 36 號演習。中共在渤海、南海與西沙群島實彈演習與進行奪島演練（東沙島）	更壞	
2020.8.10	美國衛生部長阿查爾（Alex Azar）訪台。 中共殲 11、殲 10 型機上午 9 點飛越海峽中線，遭台灣空中偵巡機驅離	更壞	
2020.8.17-8.31	美環太平洋軍事演習。美空軍三架戰機。戰略遠程加農砲（SLRC）射程達 1600 公里，配合日 F-35 戰機一小時不到可以攻上海。美國也在日本沖繩嘉手納基地與馬毛島部署偵察機與戰機，距離上海 900 公里，均一小時可以打北京與上海	更壞	1. 川普政府研議沒收中國高官海外資產用於新冠肺炎疫情賠償 2. 美議員提案向中國聲討近 50 兆美金國債
2020.8.25	川普接受福斯電視台訪問，回應「中國知道如果其入侵台灣我會怎麼做」	更壞	
2020.9.18-9.19	1. 美國國務院次卿克拉奇（Keith Krach）訪台，層級比阿查爾更高	更壞	川普原定於 9 月 20 日封殺中國社群軟體抖音（TikTok）與微信

	<p>2. 台灣國防部公布共機運 8 反潛機進入台防空識別區 (ADIZ) 的照片。近期並以每日 20 架次的數目進入 ADIZ 或超越台海中線</p> <p>3. 美國務卿龐培歐 18 日批評北京在克拉奇訪台期間軍演是「軍事恐嚇」，他說「中國大陸強烈的軍事恐嚇，我不會理會」</p>		<p>(WeChat) 但又更弦易轍交由美國公司管控</p>
--	--	--	--------------------------------

資料來源：作者整理製表

2017 年 11 月 8 日川普訪中是川習最和睦的時刻，這種蜜月關係一直到了 2020 年都再也沒見到過了。訪中時川普不但讚賞習近平治國能力，川習倆還在故宮茶敘聽戲。川習會後共同召開記者會，宣佈中美之間高達 2530 億美元、含 15 品項的商貿合約和雙向投資協議，項目從中國投資美國航空業、天然氣、大豆到汽車，算是習近平送的大禮，用以緩解川普對中國在朝核議題上的施壓，也確保川普此行在兩岸議題不會出現變化球。更有意思的是，川普還說美對中逆差反而應該怪罪前幾任當局，罵華府菁英給中國人聽，也在海外罵華府菁英給美國鄉下人聽，標準的出口轉內銷。對照川普在大選期間，指控中方在貿易上「強暴」美方與諸多鄙俗言論，當時川普判若兩人。

正當習近平還在適應川普擺盪模式時，2018 年年初《台灣旅行法》在參眾兩院條地通過，《台旅法》生效為台美高層官員互訪立下法源，川普為避免觸怒中共，大可十天不簽讓它自動生效，沒想到川普倒是大方簽署入法。中共從一開始有點不敢出聲，到中國駐美公使李克新忍不住叫囂：「美國軍艦抵達高雄港之日，就是解放軍依照《反分裂國家法》武統台灣之時」。

2018 年 3 月 22 日美亞太副助卿黃之瀚 (Alex N. Wong) 訪台，成為《台旅法》生效後第一位訪台官員，他當時在美國商會晚宴見了蔡英文總統。於此同時，習近平在 2018 年 3 月 12 日的全國人民代表大會取消「國家主席任

期限制」，而就在民主國家對於習近平作為多所批評之際，川普政府正緊鑼密鼓籌備對中貿易戰。2018 年的 3 月 16 日，美方的貿易戰開出第一槍，4 月 4 日美宣佈對中進口 500 億美元的商品加徵 25% 的關稅，中國隨即報復也對美進口中的商品加徵 25% 關稅。到了 4 月 10 日習近平在博鰲論壇宣佈降低汽車進口關稅，讓步釋出善意，並派中國國務院副總理劉鶴赴美磋商。這可以算是川普對中強硬後習近平讓步也讓利的第一回合。當然，2016 年以來也不是一定都要川普先對中國兇悍，中國才會讓利，例如 2017 年初川普訪中時美中間無疙瘩，習近平就直接讓利了。但整體來說，川普對中擺盪外交都有「先硬要利後軟」的順序。

2018 年 12 月「華為案」爆發，華為創始人任正飛長女孟晚舟於加拿大溫哥華被捕，美國司法部向加拿大請求引渡孟晚舟。中方也由外交部發言人耿爽向加拿大與美國提出嚴正抗議與交涉。此時候美中因為華為竊取商業機密關係急轉直下；但另一方面川習在阿根廷 G20 高峰會宣佈達成共識，川普承諾 2019 年 1 月對中不擴大加稅，但進入為期 3 個月的談判期。到了 2019 年元旦，川習互寄道賀信，祝賀美中建交 40 周年。但此時要完全回溫已經有點困難，川普對中要利的力道尚未盡出，馬上就由美國國務院對美國人在中國的旅行警示提高為更危險的第二級。2019 年 5 月開始，川普政府一連串對中貿易戰的力道盡出，不斷加稅達四回合之多，從 2019 年 5 月一路加到 8 月。先是推特上宣佈針對中國 2000 億商品關稅從 10% 調高到 25%，中國也隨後加高美國進口商品關稅反制，但一路跟下來，中國顯然已經心有餘而力不足，尤其在許多關鍵技術一旦被美切斷就很難補得回來，包括手機系統 IOS 與安卓的技術。

2019 年 6 月的大阪 G20 峰會川普終於同意與中方磋商並暫緩加徵新的關稅，9 月 5 日美中敲定在華府進一步磋商，終於在 2019 年 12 月 13 日達成第一階段協議，美對中暫不徵收 10%、5% 關稅。2020 年 1 月 15 日當中國新冠肺炎疫情開始在武漢等地區失控之際，川普與劉鶴簽署《經濟貿易協定》。川普在協定中要到了什麼？中國增加美國農產、能源、工業製成、服務產品的

進口，直到 2020 年的進口規模將增加不下 2000 億美元。中國依世貿規範，完備小麥、玉米等關稅配額管理辦法。此外，中國增加美國乳品、牛肉、大豆、水果、飼料、寵物食品的進口，兩年內進口規模達 400 億美元。至於美方進口中國商品的規模就小了許多。至此可以視為川普藉由華為案打中，以換取利潤的再一表現。

持平而言，美國常指控中國操縱股匯市，實情也不完全如此。例如中國 2017 年出口美國的商品達 5800 億美元，但美國 2017 年出口中國的商品約 1700 多億美元，但這個美對中的逆差其實並沒有帳面上懸殊。首先，這些數字並沒有計算美國座落在中國的企業所出售的商品，而這部分還是給美國人賺走，如果列入考量，則美中貿易總量差別不大。其次，光算「貨貿」當然不准，美國出售給中國的「服貿」，包括運輸旅遊、銀行保險、廣告等服務項目，還是美國強的多，中國消費者要跟美國企業買的多。如果將這些貿易項目細細考量，美對中逆差也不會懸殊太大。

進入 2020 年後情況更糟，美中已從貿易戰進入到深水區政治戰，甚至是軍事戰，主因有兩個：第一、2020 年是總統大選年，川普要在外交上拿出點成績，而中國本來就是美國右翼的敵人。第二、剛好爆發了 2019 年底起源於中國武漢的新冠肺炎，同時這個肺炎也在 2020 年傳進美國，並從 3 月起肆虐，造成每日達數千人死亡。由於肺炎病毒來自於中國，剛好給川普抗中最好的藉口。4 月 21 日，川普直指新冠肺炎是「中國病毒」(Chinese virus)；到了 6 月，美海軍 3 航母現身印度—太平洋地區水域，是 3 年來首次如此大規模的軍力展演。美中互相指責疫情傳播和因「港版國安法」通過而急速惡化。同時中國持續在南海建造人造島礁並用於軍事用途，跟美國宣稱在南海的自由航行權對著幹。2020 年 7 月遭受共機不斷騷擾的台灣也動起來了，舉辦漢光 36 號演習，對應中共在渤海、南海與西沙群島的實彈演習。

2020 年後川普本人幾乎與中國已斷了聯繫，一方面忙於國內抗疫，另一方面也忙著在國內批評中國為自己造勢。此時美中貿易戰似乎也不是重點

了，反而有點美中軍事戰才是主軸的味道。從 8 月 10 日開始不僅是美國盛大舉辦環太平洋軍演，把假想敵設為中國；川普受訪時也提到「中國知道如果他侵略台灣我會怎麼做」。不過當時川普是被逼問此題顯得不悅，認為不是談這個的適宜時機，所以外界也不宜過度解讀。同時，8 月 10 日開始的美國聯邦官員訪台層級比黃之瀚更高，包括美衛生部長阿查爾（Alex Azar）與國務次卿克拉奇（Keith Krach），分別以與台灣交流防疫經驗與來台參加已故總統李登輝追思會為名來訪。最新的發展是川普決定在 9 月 20 日全面封殺抖音（TikTok）與微信（WeChat），將造成無數中國裔美國人無法與在家鄉的中國親戚聯繫。2019 年年底之前還看的到川普對中的搖擺外交，但是到了 2020 年川普連擺都不擺了，對中直接進行「真槍實彈」的棒子外交。

參、美台關係

拉回到與我們最切身相關的美台關係。在中美貿易、政治、軍事持續拉高衝突的情況下，川普政府給台灣的利多也在加碼當中，從美台高層互訪入法為《台灣旅行法》（Taiwan Travel Act）、對台加強軍事援助的《2019 年國防授權法》（National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019）通過、將台灣納為印太戰略一環的《2018 亞洲再保障倡議法案》（Asia Reassurance）通過、《2020 年國防授權法》要求美國國家情報總監（Director of National Intelligence 或 DNI）向國會匯報中共如何干預台灣總統大選，最後再到《台北法案》（Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative）協助台灣擴展實質外交的通過。在高層接觸、交流甚至互訪的實例上，包括 2016 年蔡英文總統甫上任時與川普的通話，到進入了 2020 年之後川普政府派來台灣的衛生部長阿查爾與國務院次卿柯拉克，比起台灣前幾任總統所接待的美國官員，蔡政府時代來訪的美國官員層級屢創新高。甚至最近的發展是美國駐聯合國大使拉芙特（Kelly Craft）與台灣駐紐約辦事處長李光章會晤餐敘，聲稱美國正協助台灣重返聯合國，這樣層級的美台官員會晤的確是「實質」外交。

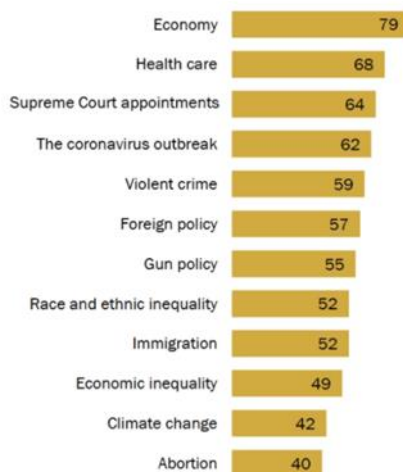
反對台美交流的台灣人認為美國把台灣當成對抗中共的棋子，並將台灣推向台海戰爭邊緣，同時在台美官方交流頻繁之際，蔡政府也宣佈開放在國際標準值以下含有萊克多巴胺（俗稱瘦肉精）的美豬進口台灣，因此反對者認為台灣不但討不到美國的實質外交利益，也要不到多邊貿易利益（FTA）或者雙邊貿易利益（BTA），最後只能犧牲台灣消費者的食品安全。另一方面，對於贊成台美交流的台灣人來說，台美交流是天賜良機，給受到中共長期打壓的台灣一個拓展外交的空間，同時他們也認為中共只是「紙老虎」一隻，面對「真老虎」川普只能退讓。這裡一個很關鍵的辯論在於：台灣對美國重要嗎？如果台海發生戰事，美國人是否有動機協防台灣？甚至一個更深層的問題是：川普總統在此時親近台灣，顯然的就是要「踩中共痛腳」，但是踩中共痛腳對川普，或者更具體來說，對川普的選情有什麼實質幫助？

為了回答以上問題，可以參考 Pew Research 在 2020 年 8 月 13 日所釋出的一項調查¹，該調查依隨機樣本詢問美國人在 2020 年大選中認為最重要的議題是什麼？對於很多認真防疫的台灣人來說，這些答案的順序可能有點奇怪，新冠肺炎的爆發（The coronavirus outbreak）竟然不是排序第一，也沒有進前三名，只名列第四，有 62% 的受訪者選擇這個答案。第一名是經濟，暗示著最多美國人關注因肺炎疫情而受創的經濟，也暗示有許多人在疫情仍然嚴峻之際想要趕快復工的心情。我們關注的中國議題或者美中台三邊關係，勉強只能歸類在第六名，有 57% 的美國人認為「外交政策」很重要，甚至這裡的外交政策包羅萬象，不僅包括美中關係或美中貿易戰，還包括美國的中東政策、北韓政策、歐盟政策等等。所以實情是美國人沒那麼在乎外交，沒那麼在乎中國，更沒那麼在乎台灣。

¹ “ELECTION 2020: VOTERS ARE HIGHLY ENGAGED, BUT NEARLY HALF EXPECT TO HAVE DIFFICULTIES VOTING,” *Pew Research Center*, 13 August, 2020, <https://www.pewresearch.org/politics/2020/08/13/important-issues-in-the-2020-election/>.

Economy is top issue for voters in the 2020 election

% of registered voters saying each is 'very important' to their vote in the 2020 presidential election



Note: Based on registered voters.
Source: Survey of U.S. adults conducted July 27-Aug. 2, 2020.

PEW RESEARCH CENTER

資料來源：Pew Research Center.

圖：2020 年美國人認為最重要的選舉議題

川普在乎中國，是因為川普在乎美中貿易逆差下所衝擊的美國經濟。而經濟表現正是美國人所在乎議題的第一名。至於台灣，是中國民族主義下不可分割的一部份，既然無法分割，川普藉由拉近台灣來打中國，功效自然最大。但要怎樣拉近？當然就是加強前述這些台美之間政治、經濟與軍事的交流。以上推論從現實主義的觀點出發，所以我們可以說台灣只是美國的棋子？再怎麼主張台灣民主很重要，重要到美國無法背棄的理想主義者，恐怕都無法屏除美國將台灣當成反中棋子的可能性。

然而，我們可以參考《圍棋十訣》中的第四點「棄子爭先」與第六點「逢危需棄」。當棋子被棄掉時，積極來說是棋手為了換取先機，消極面來說必須是棋手面臨危及棋局時才為之。試問：美國有可能哪天放棄台

灣，把在第一島鏈中佔據圍堵中國最直接位置的台灣拱手讓給中國？美國有可能將買了數十年美製戰機、火箭、飛彈等武器的台灣拱手讓給中國，剛好讓解放軍接收這些武器？還是美國願意讓中國拿下台灣，直接沒入蘋果概念股「台積電」與「鴻海」？台積電不僅幫美國製造手機與電腦，還幫美國製造軍用級晶片。所以完全相反，美國棄台不但喪失壓制中國的先機，也會因為棄台而幫助中國崛起，反讓自己陷入危殆。甚至也可以反事實推論：如果美國放棄台灣以換取中國利益，那樣的利益要到什麼程度才能對等於台灣的價值？窮兵黷武與內外交迫的中共付的起嗎？的確，既使棋手讓對手有錯覺沒有什麼棋是不能棄的，頂尖的棋手心中總有幾顆堅決不可棄的棋子。因此，既然台灣是棋子，就應該好好扮演棋子的角色，努力厚實自己的民主韌性與國防實力，天助自助，德不孤必有鄰，台灣應往成為不可棄之棋持續努力。

責任編輯：吳若菱

