

焦點評析

美中對抗：貿易戰、外交與軍事緊張、台美關係進展

US-China Confrontation: Trade War, Diplomatic and Military Escalation, and the Progress of US-Taiwan Relations

崔進揆 *Chin-Kuei Tsui*

中興大學國際政治研究所助理教授

*Assistant Professor, Graduate Institute of International Politics,
National Chung Hsing University*

壹、前言

2020年7月23日美國國務卿龐佩奧（Michael R. Pompeo）在尼克森總統圖書館前發表「共產中國與自由世界未來」（Communist China and the Free World's Future）的演說，該演說被解讀為是川普政府的討共檄文，演說地點的挑選亦具有特殊的意義，因為正是尼克森總統的交往（engagement）政策開啟了美中關係的正常化。做為象徵美國外交體系最高級別的官員，龐佩奧呼籲世界各國「改變」中國共產黨，並指出「如果

自由世界不改變共產主義中國，那麼共產主義中國將會改變我們」。¹ 此外，龐佩奧更批評中國共產黨政權是馬克思列寧政權（**Marxist-Leninist regime**），中國國家領導人習近平則是極權主義意識形態（**totalitarian ideology**）的信奉者。² 龐佩奧除了表達對於中國共產黨和國家領導人的高度不信任外，亦直言改變中國不應僅視中國國家領導人說了什麼，更應視其做了什麼，主張有別於雷根政府處理共產蘇聯問題時的「信任與核實」（**trust but verify**）原則，當前川普政府的對中政策秉持著「懷疑與核實」（**distrust but verify**）的準則。³ 龐佩奧「共產中國與自由世界未來」的演說除了再次確立川普政府對中政策的強硬基調，更有擴大國際社會對抗中國大陸的寓意，亦即，抗中已不再是美國政府的單方面作為，更是同屬自由世界的各國，在面對「中國威脅」時所必須做出的抉擇。目前，所謂的「中國威脅」已成為美國跨黨派的共識，民調亦顯示超過七成的美國民眾對於中國大陸抱持負面的觀感。⁴ 在川普主政下，美中兩國關係已由經貿、外交和軍事的對立，全面升級至意識形態的對抗，而美中的對抗亦牽動著美台關係的發展。整體而言，美中關係雖然持續緊張，但美台關係則更趨緊密。

貳、美中對抗：貿易戰、外交戰與軍事緊張

川普總統於 2017 年上任後將中國大陸視為是戰略競爭者，其任內公

¹ Michael R. Pompeo, "Secretary R. Pompeo Remarks at the Richard Nixon Presidential Library and Museum: 'Communist China and the Free World's Future'," *U.S. Department of State*, July 23rd, 2020, <https://sv.usembassy.gov/secretary-michael-r-pompeo-remarks-at-the-richard-nixon-presidential-library-and-museum-communist-china-and-the-free-worlds-future/>.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ Laura Silver, Kat Devin and Christine Huang, "Americans Fault China for Its Role in the Spread of COVID-19," *Pew Research Center*, July 30th, 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/07/30/americans-fault-china-for-its-role-in-the-spread-of-covid-19/>.

布的首份《國家安全戰略》(National Security Strategy)更將中國列為是威脅美國全球利益的修正主義強權國家，並和俄羅斯、北韓、伊朗、恐怖主義聖戰士、跨國犯罪組織同列為美國的主要威脅來源。⁵ 為防止中國大陸勢力的擴張，並處理美中兩國長期以來的貿易逆差問題，川普就任後旋即對中國大陸發動貿易戰，藉由提高商品關稅的方式來向中國政府施壓，而兩國政府在歷經數個回合的談判、磋商後，終於在 2020 年 1 月正式簽署第一階段的貿易協議。在多達 80 多頁的協議中，中國大陸承諾將加大對於美國農產品和能源項目的進口，並在智慧財產權、強制技術轉讓和開放金融服務業等方面作出讓步。⁶ 2020 年 8 月 24 日受到新冠疫情的影響，美國貿易談判代表賴海哲 (Robert E. Lighthizer)、財政部長梅努欽 (Steven Mnuchin) 與中國大陸國務院副總理劉鶴以電話會議的形式討論了第一階段貿易協議的執行狀況，雙方對於協議執行的進展基本上持正面的看法。

7

然而，美中兩國的緊張關係並未隨著第一階段協議的簽署而趨緩，而是由貿易戰進一步擴大為外交戰。美國政府自 2020 年 2 月起陸續將包括新華社、中央電視台 (CCTV)、《人民日報》、《環球時報》等 9 家中國大陸駐美媒體機構列為「外國使團」(foreign missions)，認為名單中的媒體不但具有官方色彩，更已淪為中國共產黨宣傳的工具，故有向美國國務院

⁵ The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 18th, 2017,

<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

⁶ Office of the United States Trade Representative, “Economic and Trade Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the People’s Republic of China,” January 15th, 2020,

https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/Economic_And_Trade_Agreement_Between_The_United_States_And_China_Text.pdf.

⁷ Ana Swanson and Keith Bradsher, “American and Chinese Officials Take Pulse on Trade Deal, Six Months In,” *The New York Times*, August 24th, 2020,

<https://www.nytimes.com/2020/08/24/business/economy/us-china-trade-deal.html>.

提供人員名單和財產清單的義務。⁸ 為反制美國政府對特定媒體的新措施，中國政府則驅逐《紐約時報》(The New York Times)、《華爾街日報》(The Wall Street Journal)、《華盛頓郵報》(The Washington Post)等美國媒體駐中國大陸的記者，並點名部分美國媒體駐中國大陸的分社亦必須申報財務狀況。⁹ 2020年7月21日美國政府更以中國大陸駐休士頓總領事館是控制各項間諜活動的中心，以及中國大陸政府長期以來計畫性地竊取美國境內的研究成果為由，要求中國大陸必須限時關閉駐休士頓的總領事館。¹⁰ 中國大陸外交部則同等要求美國政府於限期內關閉其位於四川成都的總領事館。2020年9月2日，美國國務院更進一步宣布限制關於中國大陸駐美外交官活動的新規定，中國大陸則在9月11日宣布採取同等的反制措施，限制美國駐中國和駐香港領事館外交人員的行動。¹¹ 9月14日美國駐中國大使布蘭斯塔德(Terry Branstad)更無預警地宣布卸任。針對布蘭斯塔德的離任，龐佩奧在社群媒體推特(Twitter)推文表示感謝其對於平衡美中關係所做出的貢獻，而該一人事更動是結果導向和公平、對

⁸ David R. Stilwell, "Briefing with Assistant Secretary for East Asia and Pacific Affairs David R. Stilwell on Designating Additional PRC State Media Entities as Foreign Missions," *U.S. Department of State*, June 22nd, 2020,

<https://www.state.gov/briefing-with-assistant-secretary-for-east-asian-and-pacific-affairs-david-r-stilwell-on-designating-additional-prc-state-media-entities-as-foreign-missions/>.

⁹ Lily Kuo, Jelen Dacidson and Graham Russell, "China: Exclusion of US Journalists was Response to 'Unreasonable Oppression'," *The Guardian*, March 18th, 2020,

<https://www.theguardian.com/media/2020/mar/18/us-media-accuse-china-of-cold-war-mentality-after-move-to-expel-journalists>.

¹⁰ Edward Wong, Lara Jakes and Steven Lee Myers, "U.S. Orders China to Close Houston Consulate, Citing Efforts to Steal Trade Secrets," *The New York Times*, July 23rd, 2020,

<https://www.nytimes.com/2020/07/22/world/asia/us-china-houston-consulate.html>.

¹¹ "China Announces New Restrictions on U.S. Diplomats' Activities," *CNBC*, September 11th, 2020,

<https://www.cnn.com/2020/09/12/china-announces-new-restrictions-on-us-diplomats-activities.html>.

等的。¹² 除了貿易戰，中、美兩國在外交戰場上的競爭在 2020 年呈現高度緊張發展的趨勢。

美中兩國軍事上的對抗在 2020 年亦日趨明顯。在川普主政下，美國政府深化了歐巴馬時期所推動的亞太再平衡 (Pivot to Asia/Rebalancing) 政策，強調「印度與太平洋地區」(Indio-Pacific Region) 對於美國的重要性。2017 年 10 月和 11 月，國務卿提勒森 (Rex Tillerson) 和川普先後在華府智庫戰略暨國際研究中心 (Center for Strategic and International Studies, CSIS)，以及於越南召開的亞太領袖高峰會 (APEC CEO Summit) 中多次提及和表明美國政府對於所謂「印度與太平洋地區」的重視。¹³ 在 2018 年 6 月公佈的《印太戰略報告》(Indo-Pacific Strategy Report) 中，美國政府表示全球前三大經濟體美國、中國大陸和日本，以及十大最繁忙的港口皆位於該一區域，且區域內國家的經濟發展更佔全球經濟成長總值的 60%。¹⁴ 此外，在安全方面，全球十大軍事強國亦有高達半數位於該一地區，區域內更有六個核武國家。¹⁵ 各項數據資料顯示，印太地區不論是在經濟或安全方面，皆對於美國具有高度的戰略價值。川普政府關於印太地區的重視除了政策的闡明和宣示外，亦具體落實於諸多的政策和執行計畫中，

¹² Ken Moritsuge, "US Ambassador to China Will Step Down in October," *The Diplomat*, September 14th, 2020,

<https://thediplomat.com/2020/09/us-ambassador-to-china-will-step-down-in-october/>.

¹³ Michael R. Pompeo, "Defining Our Relationships with India for the Next Century: An Address by U.S. Secretary of State Rex Tillerson," *Center for Strategic and International Studies*, October 18th, 2017,

<https://www.csis.org/analysis/defining-our-relationship-india-next-century-address-us-secretary-state-rex-tillerson>; Donald Trump, "Remarks by President Trump at APEC CEO Summit," *The White House*, November 10th, 2017,

<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>.

¹⁴ US Department of Defense, "Indo-Pacific Strategy Report," June 1st, 2019,

<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

¹⁵ *Ibid.*

例如：美軍太平洋司令部（USPACOM）在 2018 年 5 月正式更名為印太司令部（USINDOPACOM），而在《印太戰略報告》中，美國更直指中國大陸欲成為印太地區霸權和永久挑戰美國全球地位的野心。¹⁶ 另，為了展現對於「一個自由與開放印太」（a free and open Indio-Pacific）政策的堅持，美軍近幾年更頻繁地在南海等區域內具高度爭議的水域執行所謂「自由航行」（freedom of navigation）的任務。美國國務院更在 2020 年 7 月南海仲裁案判決滿四週年之際，首度在該一議題上公開譴責中國大陸於該水域內的主權宣示和相關作為實屬違法的舉措。¹⁷ 中國大陸無疑已成為美國在印太地區的假想敵，而川普總統任內積極推動的印太戰略更有與習近平政府自 2013 年起推動之一帶一路政策相互較勁和抗衡的戰略意涵。

參、台美關係深化

美中兩國在經貿、外交與軍事上的對抗，亦連帶影響了台美關係的發展。蔡英文總統自 2016 年上任後曾數度強調台灣是亞太地區和平、穩定和繁榮不可或缺的要角，並致力於深化台美兩國間的安全合作關係。2017 年起，蔡英文政府更以亞太安全為基礎，進一步將台灣安全的論述與川普政府的印太戰略做一有效地連結與整合，強調台灣在美國印太戰略與西太平洋地區圍堵中國勢力的地緣戰略優勢。整體而言，蔡總統主政下的兩岸政策主要採取的策略是「聯美抗中」，任內雖在外交和兩岸關係上失利，但台美間的關係卻有顯著的提升。¹⁸ 台美關係提升的具體實踐包括：2016 年 5 月，美國眾議院重申「台灣關係法」和「六項保證」，7 月共和黨首度

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Michael R. Pompeo, "U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea," *US Department of State*, July 13th, 2020, <https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>.

¹⁸ 蔡總統自 2016 年上任至今，已有聖多美普林西比、巴拿馬、多明尼加、布吉納法索、薩爾瓦多、索羅門群島、吉里巴斯等七國與台灣斷交，台灣目前共有 15 個邦交國。另，在國際組織的參與上，受制於中國大陸的壓力，我國已多年未能參與世界衛生會議（WHA）和國際民航組織（ICAO）。

將「六項保證」納入黨綱；2018 年 1 月及 8 月美國國會先後通過「台灣旅行法」和「國防授權法」，鼓勵雙方官員的互訪和軍事合作；2018 年 12 月的「亞洲再保證倡議」則再次確認美國對台軍售和雙方官員互訪的內容；2019 年 3 月及 5 月美國參議院和眾議院先後通過「台灣保證法」，內容涉及台灣國防預算、對台軍售常態化和支持台灣參與國際組織；2019 年 7 月川普政府宣布售予台灣 108 輛 M1A2T 戰車，8 月再通過出售 66 架 F-16V 型戰鬥機給台灣；2019 年 10 月美國國會繼又通過了「台北法案」；2020 年 5 月美國政府批准售予台灣價值 1.8 億美元的 MK-48 型重型魚雷，9 月更宣布考慮再售予台灣包含水雷、巡弋飛彈和先進無人機等 7 項武器系統。近期，更有美國衛生部長阿札爾（Alex Michael Azar II）和國務院亞太次卿克拉奇（Keith Krach）等高階官員的訪台活動。川普任內相關友台法案和軍售的通過顯示在印太戰略與美中兩國對抗的特殊背景下，台美關係發展已更為緊密。2020 年 10 月，美國參議院更有跨黨派 50 名議員連署致函美國貿易代表賴海哲（Robert E. Lighthizer）的行動，籲請美國政府與台灣洽簽雙邊貿易協定（bilateral trade agreement, BTA）。¹⁹

肆、結語

川普自 2017 年 1 月就任美國總統後，其所領導的政府採取強硬的對中政策，美中兩國緊張的關係亦由最初的貿易戰，延伸至外交和軍事上的對抗，國務卿龐佩奧 7 月在尼克森總統圖書館前的演說更揭示美中間的緊張對峙已提升至政治意識形態的對抗，亦即，民主美國與極權中國之間的抗衡，而美國政府一系列對抗中國的發言和外交行動上的實踐，更有要求所謂「理念相近國家」（like-minded countries）進行價值選擇的意念。雖然

¹⁹ 中華民國外交部，〈外交部誠摯感謝美國聯邦參議員聯名致函美國貿易代表支持台美洽簽雙邊貿易協定〉，2020 年 10 月 2 日，
https://www.mofa.gov.tw/News_Content_M_2.aspx?n=8742DCE7A2A28761&s=40E1A0C052F6F586。

美國將在 2020 年 11 月進行總統大選，但不論最後是民主黨的拜登或是共和黨的川普勝出，「抗中」已成為美國跨黨派的共識，拜登和川普的中國政策未來可能只會有路線上的差異，但政策的內涵與戰略目標將差異不大。民主黨的拜登誓言重新恢復美國在國際社會中的「領導力」（leadership），故其團隊應會主張美國積極地參與國際組織，並結合盟邦和國際社會之力來處理所謂的「中國威脅」。若是共和黨的川普連任成功，在沒有選舉壓力的第二任期中，美國政府如何調整政策路線，重新取得國際社會和盟邦的信任，將會是連任後的川普和共和黨在外交上所可能面臨的首要挑戰，畢竟在第一任任期間，美國和其傳統盟邦不論是在經濟、安全、氣候變遷等諸多重大議題皆曾出現外交上的齟齬和摩擦，且各自的對中政策與「中國威脅」認知亦不盡相同。最後，在中美兩強競爭的大趨勢底下，台灣的外交自主性亦將受到考驗，政府近期開放美豬進口和美台軍售等議題亦皆顯示在聯美抗中的政策路線下，台灣所能夠堅持的外交與國防自主，以及因應國際變局所持之政策選項將越來越有限。