

## 五、美國總統大選後美「中」臺關係發展觀察

政治大學外交系盧業中副教授主稿

- 川普陣營目前對中國大陸政策仍在釋放混合訊號，雙方雖在經貿、區域情勢等議題交鋒，但川普陣營在言詞與人事布局仍保留緩和的解讀空間。
- 未來美「中」臺關係的發展，宜密切注意後續川普執政團隊的組成，美「中」對話管道能否持續，美「中」關係發展對兩岸政治、安全與外交的影響，以及中國大陸對臺作為、美國對臺軍售等面向。

美國總統選舉已於今(2016)年11月8日進行，川普獲得306張選舉人票而成為美國總統當選人(其後美國總統選舉人團亦於12月19日完成投票，最終確認川普獲得304票，超過過半數所需的270票)。川普於競選期間的選舉語言會否轉化為具體政策、其人事布局將如何影響其政策走向、美國與其主要盟友以及長期對手的關係等，均是各界關注焦點。其中，美國與中國大陸未來的關係，更成為影響美「中」臺關係發展的重要變數。整體而言，未來川普正式上任後，美國與中國大陸之間的競爭態勢將日益明顯。

### (一) 美、「中」競爭態勢日益明顯

川普成為總統當選人(President-elect)後，對中國大陸的言論仍以競選期間的批評為主軸，包括經貿、貨幣、南海議題等雙邊關係，乃至牽涉到北韓等區域性議題時，均以中國大陸欠缺合作意願作為紛爭難解的主因。相關議題近期之爭議如下：

#### 1. 雙邊經貿問題

這是美「中」雙方衝突最激烈的地方。競選期間川普多次將中國大陸視為貿易不公平競爭的主要對手，並列舉諸如貨幣低估、貨物傾銷、乃至

於工作機會及國債等問題，均是讓中國大陸強大而美國衰落的工具。除實際利益與具體議題之外，經貿問題在美「中」之間還有高度的政治意涵。一方面，川普認為美國所參與的既有貿易體制，對美國都是不利的，另一方面，川普特別強調歐巴馬政府對於中國大陸不公平貿易欠缺作為。川普並決定在上任後撤回美國對泛太平洋戰略夥伴協定（TPP）的支持。

在人事安排上，川普任命納瓦洛（Peter Navarro）主掌國家貿易委員會（National Trade Council），可說是明白展現對中國大陸的不友善態度。納瓦洛長期批評中國大陸的不公平貿易，而競選期間，納瓦洛與 Alexander Gray 在「Foreign Policy」撰文表示，歐巴馬政府對中國大陸的態度不夠強硬，而川普作為總統，其亞太政策是「peace through strength」，這也是雷根應對蘇聯的主要口號，川普並將針對中國大陸在東海與南海動作做出更強勢的回應（Alex Gray and Peter Navarro, “Donald Trump’s Peace through Strength Vision for the Asia-Pacific,” Foreign Policy, 2016.11.7）。在川普提名納瓦洛之後，中國大陸外交部於 12 月 22 日表示，「中」美「擁有廣泛的共同利益，合作是雙方唯一正確選擇。希望美方同『中』方共同努力，維護『中』美關係包括兩國經貿關係健康穩定發展，這符合『中』美兩國人民共同利益，對世界的發展與繁榮也有益」（中國大陸外交部，2016.12.22）。然 12 月 23 日，中國大陸宣布裁罰美國通用汽車（GM）與上海汽車合資的「上汽通用汽車公司」2.01 億人民幣。

## 2. 區域情勢問題

區域安全問題原本可以是少數美「中」之間可以培養合作關係的試驗點，但其中仍可能牽涉中國大陸所認定的國家利益。在南海議題方面，今年 7 月間菲律賓與中國大陸就南海爭議之仲裁結果出爐後，原本結果對菲律賓有利，其他相關國家一時之間似乎也想起而效尤給予中國大陸壓力。但菲國總統杜特蒂與中國大陸方面達成部分共識，使得美「中」之間在此議題的交鋒趨緩。然而，川普當選之後，中國大陸方面似乎也不吝於展現另一手的準備。11 月 23 日，中國大陸與馬來西亞進行聯合軍事演習「和平友誼-2016」。中共中央軍委委員、軍委聯合參謀部參謀長房峰輝在開幕儀式上強調，反對域外勢力干涉破壞南海和平穩定局面，明顯針對美國；

而馬來西亞總理納布吉先前訪問北京，並預計向中國大陸購買軍艦；中國大陸近期也與菲律賓及泰國簽訂防務設備協定。

北韓問題方面，由於南韓政情變化，必然影響美國的考量，而薩德飛彈防禦系統的部署，在當前已不利於「中」韓及「中」美之間的互信。川普的候任國家安全顧問佛林（Michael Flynn）日前首次表示，部署薩德是美韓兩國作為盟友作出的正確決定，有助於穩固美韓同盟。「中」方隨即回應表示，「我們再次敦促有關方面正視『中』方合理關切，停止有關部署進程。『中』方將堅決採取必要措施維護自身安全利益」(中國大陸外交部, 2016.12.22)。

### 3. 美國的混合訊號

然而，川普陣營目前對中國大陸政策仍在釋放混合的訊號（mixed signals）。除上述雙方針鋒相對的議題之外，川普陣營也在言詞與人事布局上提供緩和的解讀空間。首先，川普競選陣營的國安外交事務顧問、前中情局局長伍爾西（James Woolsey）在川普當選後，曾在「南華早報」發表評論文章指出，美「中」應可以更佳管控雙方之間意識形態的分歧，他認為雙方可以達成重大妥協（grand bargain），美方接受也不干涉中國大陸的內部政治、社會結構，換取中國大陸對不挑戰亞洲現狀的承諾。在形式上，伍爾西說，雙方或許不會有口頭協議，但此種重大妥協會是以心照不宣的相互諒解來主導未來幾年關係。在實質議題上，伍爾西表示，美國可能視自己為亞洲實力的平衡者，而繼續保持保護盟國抵禦中國大陸「過分」聲索的決心；但對於雙方可以合作的部分，包括「一帶一路」倡議等，可能會有更進一步正面的回應（James Woolsey, “Under Donald Trump, the US Will Accept China’s Rise – As Long as It Doesn’t Challenge the Status Quo,” South China Morning Post, 2016.11.10）。

此外，川普也宣布將任命愛荷華州州長布蘭斯塔德（Terry Branstad）出任駐中國大陸大使。布蘭斯塔德州長與習近平認識長達 30 年，中國大陸對此表示歡迎。這項人事安排，或可稍稍降低中國大陸方面因川普宣布任命立場親俄的埃克森美孚執行長狄勒森（Rex Tillerson）作為國務卿、以及其他包括白宮幕僚長、策略長、國家安全顧問及國防部長等多位反「中」內閣成員之戒心。

## （二）臺海議題成各方關注焦點

臺海議題近期由於蔡總統與川普通電話而成為國際關注焦點。事實上，本年度美國國會持續通過對我國友好之法案，表達對我國之支持，並由歐巴馬總統簽署成為法律。美國「2017 財政年度國防授權法」在國會討論的過程中，即在第 1284 節提到，國會認為五角大廈應推動美國方面現役將官與助理部長級以上人士與臺灣交流，以增進雙方軍事關係與防務合作。該法案在經過參眾兩院通過後，於 12 月 23 日經總統歐巴馬簽署生效，是美臺雙方高階軍事交流首次入法。

而在蔡總統與美國總統當選人川普於 12 月 2 日通話之後，白宮重申「一個中國」政策，中國大陸方面則先由外交部長王毅表示這是臺灣的小動作。其後，川普表示其對於接聽這通來自臺灣總統的祝賀電話並不為過，並在 12 月 11 日專訪中質疑美國為何需要接受「一個中國」政策的約束。次日，中國大陸外交部發言人耿爽表示，「臺灣問題事關『中國』主權和領土完整，涉及『中』方核心利益。堅持『一個中國』原則是發展『中』美關係的政治基礎」（中國大陸外交部，2016.12.12）。國臺辦發言人安峰山亦於 12 月 14 日在例行新聞發布會上應詢表示，「堅持『一個中國』原則，是發展『中』美關係的政治基礎，也是臺海和平穩定的基石」（中國大陸國臺辦，2016.12.14）。中共可說在政治外交面向上，明確地將「一個中國」原則與對美、對臺連結。中國大陸亦在此時期以軍機環繞臺灣周邊空域，而我方戰機進行相應警戒時，美國方面傳出同時也派出偵察機掌握相關情事。

為緩和情勢，歐巴馬總統於 12 月 16 日表示，「一個中國」是北京認定國家概念的核心；美國不必然要遵循過去一切作法，但要深思並因應北京在「一中」問題上的可能反應，而這些反應可能超過對其他議題包括南海議題的反應（CNA, “Full Text of President Obama’s Comments on China, Taiwan Relations,” The China Post, 2016.12.18）。川普任命的白宮幕僚長蒲博思（Reince Priebus）於 18 日表示，川普日前質疑「一中」並不意味現在就要重新檢視這項政策，而尚未就任的川普仍尊重美國的現任總統（Rachel Ravesz, “Reince Priebus Attempts Damage Control after Donald Trump Comments on ‘One China’ Policy,” The Independent, 2016.12.19）。對此，北京於 19 日

表示，希望美方恪守「一中」政策，並重申：「『一個中國』原則是國際社會的廣泛共識，也是『中國』同其他國家發展關係的前提和基礎」，「臺灣問題.....涉及到『中國』的核心利益，也是『中』美關係當中最重要和最敏感的問題」(中國大陸外交部，2016.12.19)。

儘管美方試圖降溫，但兩岸之間在外交場域的對立卻持續發酵。12月20日，我國友邦聖多美普林西比宣布與我國斷交，使得我國邦交國數量成為21國。聖國與我國斷交後，中國大陸外交部與國臺辦在隨後幾日的記者會中均表示，聖多美普林西比與臺灣斷交，正體現「一個中國」原則已成為國際社會的普遍共識。美國務院發言人則表示，兩岸應通過對話促進兩岸關係和平穩定發展，美國並敦促有關各方透過有效對話，避免作出有損兩岸關係穩定的行動。聖國於12月26日與中國大陸復交，中國大陸外交部長王毅表示，「一中原則」是雙方關係基礎所在，必須始終堅持，毫不動搖。國臺辦則強調，歷來以「一中原則」處理臺灣對外交往問題，任何製造「兩個中國」、「一中一臺」的企圖注定失敗。

由上述美「中」臺互動近期變化，有如下數點值得持續關注：

- 1.密切注意後續川普執政團隊之組成，友臺派或反「中」派出任多項重要職務，其後續政策變化情形。
- 2.現階段美「中」之間在雙邊關係上衝突可能性較大，但不可忽視雙方合作的面向，以及川普作為總統當選人有時傳遞出的混合信號，美「中」之間目前約100個正式對話管道是否持續係重要觀察指標。
- 3.針對美「中」關係惡化對臺及兩岸關係之可能影響，應有詳盡評估。另中國大陸方面持續強化「一個中國」原則在國際間的適用，將對我國與邦交國關係及參與國際組織等持續構成壓力。
- 4.未來川普上任後，可能更願意公開提及「六項保證」以維持「一個中國」政策的平衡，也可能更願意出售武器給臺灣。但仍需密注美「中」在對臺議題上可能之交涉重大妥協及對我影響。