

五、中共在美大選後的對臺工作觀察

成功大學政治系副教授蒙志成主稿

- 美大選後中共對臺經濟面封鎖臺灣區域經濟突圍的可能，增加迫我談判籌碼；軍事面，機艦不斷侵擾我空域，宣示臺海控制權，迫拜登表態；政治面回歸「九二共識」主旋律，逐步推動兩岸融合發展，爭取「兩制臺灣方案」的民主協商代表。
- 近期中共對臺工作則側重形塑內外壓力，迫我方進行政治談判。外在壓力來自區域經貿合作發展主軸，臺灣堅拒有前提的對話，恐被再次操作成抗拒和解的「麻煩製造者」。另兩岸官方交流遲無進展，臺商投資與相關社會交流未有適切協助，形成內部政治對執政黨的壓力。

2020 年美國總統大選，由於現任總統川普近 4 年來的執政未能更加團結美國社會，反倒更為分裂極化，加上受惠於因疫情而大幅開放的郵寄選票與提早投票制度，民主黨候選人拜登最終在搖擺州以些微差距勝出。然而，川普雖然落敗，但憑藉他取得更勝於前任總統歐巴馬所得總數的 7200 萬張選票，川普對即將就任的拜登政府，仍會產生極大的執政挑戰，其中之一就是對中政策。鑒於影響臺海局勢及兩岸關係走向的根本因素之一，就是中美兩國關係。川普政府自 2018 年春開啟貿易戰後，中共從一開始基於「一帶一路」國家戰略順利推動的自信滿滿，到對美經濟戰略與民主韌性的誤判，輔以香港「反送中」事件的處理失當，接連面臨美國對中企與美商赴中投資的多項禁令，甚至在大選前還互相關閉使館等事件，都顯示中美關係惡化，步步邁向「中美脫勾（decoupling）」的新冷戰態勢。儘管尚未發佈最終官方結局，但拜登勝選之勢已非常明朗，本文將在拜登即將接手美國的情勢下，觀察並預判中共可能的對臺工作。

（一）拜登的對中交往政策：和緩但仍警戒

拜登 11 月 6 日晚間發表談話，宣示將在防疫、經濟、氣候變遷與種族歧視等問題積極推動改善措施，期望帶領美國團結，成為受全

世界尊敬的國家。可以看出拜登當選後的首要之務，將是修復內政、重振經濟，而非在外交上再生烽火。一般研判，拜登不急於接續川普反中路線，甚且思考從緩和中美關係，獲得讓美國經濟復甦機會。

然而，這並不表示拜登的對中政策將全盤的改弦易轍。事實上，川普近4年來以美國本位思考的反多邊貿易政策，以及與中國大陸的產業鏈脫勾，鼓勵美國製造業回流投資的政策施行以來，確實帶動美國內部經濟好轉，川普的支持者多給予正面肯定，許多經濟指標在本年初 Covid-19 疫情爆發開來以前，並不因中美貿易戰開打、退出跨太平洋戰略經濟夥伴關係協議 (Trans-Pacific Partnership, TPP)，甚或威脅退出 WTO 等國際貿易組織，就有所衰退，反而有強勁的增長。加上川普政府一連串強勢的反中作為與說帖，不僅相當程度讓美國內部各界，共同對中經濟戰略規劃有所警惕，也重新檢討過往的交往 (engagement) 政策，實際坐大中國大陸挑戰美國戰略地位的野心。作為歐巴馬時期副總統的拜登，也對中美關係的定位從「戰略夥伴關係」(strategic partnership)，變成「重要的競爭者」(serious competitor)。¹

(二) 中共近期對美選結果因應

川普時期一連串反中政策的推動，中共勢必清楚拜登當選之後，儘管他未必完全遵從川普的印太戰略圍堵政策 (containment policy)，但歐巴馬時期重返亞太圍交政策 (congagement policy)，甚至更早自柯林頓時期開始的交往政策，恐怕再也回不去了，中美關係已無法完全重修舊好。因此，中共在拜登還未正式上任前便開始出招，一方面測試拜登對中的真實態度，另一方面亦框限其未來對中的政策空間，爭取交涉籌碼。

有兩項具體觀察，首先在區域安全上，特別是臺海與南海局勢，中共將不會放棄軍機軍艦持續地圍繞進出。目的是要給予繼任的拜登政府強烈的訊號，重申臺海與南海為中共的核心利益，若拜登政府選後想與中共進行任何形式的合作，此區域為其不可退讓的紅線。在區域經貿秩序上，由於拜登支持多邊主義，一般研判其當選後將重啟

¹ McArdle, Mairead (Sep. 18, 2020). Biden Calls Russia an 'Opponent,' Views China as 'Serious Competitor'. Retrieved Nov. 15, 2020 from <https://news.yahoo.com/biden-calls-russia-opponent-views-150624568.html>

TPP，因應對中貿易。在這方面，中共出招甚快，不僅外長王毅立即公開表明捍衛多邊主義、自由貿易路線；²在中國大陸的主導下，亦於11月15日完成簽署東協+5的「區域全面經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)，未來美國要主導的TPP進程，顯然已居於落後，再加上疫情因素，使得TPP要落實它區域內貿易最高規格的全自由化的原始規劃，不僅頗有難度，亦將拖累成員簽署上路的進度。如此一來，拜登的多邊主義經貿戰略，將面臨能否如期達成、如願拉抬美國國內經濟的挑戰；中共將善用RCEP這個施力點，來平衡拜登政府的亞太政策。

(三) 中共在中美關係新局下的對臺工作

美總統大選結束後，中共外交部11月13日發佈對拜登勝選的賀詞，配合前述中美關係轉變的觀察，研判中共近期可能的對臺工作：

1. **持續封鎖臺灣區域經濟突圍作為。**臺灣自2016年蔡政府上臺後，為降低對中國大陸的經貿依賴度，便積極推動新南向政策。值此同時，在亞太區域的經貿組織，積極申請參與TPP，儘管當中因川普政府的退出而有所延宕，但如拜登上臺後重啟TPP，我方將會盡力爭取加入，避免在區域自由經濟架構被邊緣化。然中共更為積極的運作RCEP成立，已在區域經濟秩序的佈局拔得頭籌，在TPP尚未有進展前，我方以東協國家為主的新南向政策，勢必受到影響。另外，臺美自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA)或受限於拜登政府急於短期獲致經濟改善成效，而必須改善對中貿易關係，除可能將川普時期的對中貿易禁令作部分解禁外，亦可能稍緩臺美FTA推動進度，並配合TPP規劃與時程再做研商。總的來說，中共對臺戰略之一是讓臺灣不具任何國際參與機會，即便是經貿組織，亦盡量封鎖臺灣獨立自主參與的空間，逼迫臺灣進入其所設定的一中架構。現因美國總統換屆，中美關係及區域政經架構未明之際，先將所有臺灣在區域經濟可以突圍的可能性都封堵，增加逼迫臺灣上談判桌之籌碼，也限縮拜登政府日後延

² 王毅(2020年11月13日)。王毅：弘揚多邊主義，應對全球挑戰。中國評論新聞網。檢自：<http://hk.crntt.com/doc/1059/2/4/7/105924732.html?coluid=7&kindid=0&docid=105924732&mdate=1108093605>

續臺美 FTA 談判及 TPP 規劃的政策空間。

2. **持續釋放軍事威嚇之昂貴訊號。**如果就國際關係理論來看，「攻勢現實主義」大致可以解釋川普的對中政策及其反中作為，即是以權力最大化作為思考，並極力採取行動，遏阻任何中共可能挑戰美國區域利益及其霸權地位的作為。相對地，「守勢現實主義」則或可用以理解拜登目前為止的對中關係談話，即不以對手 (opponent) 而以競爭者 (competitor) 來定位中國大陸，此外，首重內政改革，強調聯合外交盟友多邊解決機制的作法，代表拜登無意在任初期，即在外交生端，而趨向謹慎自制、多邊合作的作為。如是，中共在美國大選後仍不斷派遣軍機侵擾臺灣西南空域，大致有 2 項意義：首先，對於即將交棒的川普政府，在可控制的範圍內，測試其「攻勢」作為的其他可能性，掌握臺美軍事合作的戰術參數。其次，對於即將接任的拜登政府來說，則是宣示中共對臺海的控制權，作為日後區域合作底線的訊號，並以此催促拜登表態，之後再俟拜登對兩岸與亞太秩序的談話做調整。而對臺灣來說，不管中共軍事威嚇是否是針對美方而來，對臺灣內部均造成相當程度的民心影響，亦會鼓動「求和」的聲音，局部分化我對抗意志。若拜登正式上任前後，為求與中共的短暫修好合作，而釋放出暫緩部分對臺援助的訊息，將更坐大求和聲音，呈現「以武逼和」態勢，內部兩岸路線分歧的政治爭議將再成焦點。
3. **調整單邊作為、「九二共識」復歸主旋律。**2019 年開春，習近平宣示推動「兩制臺灣方案」的促統講話，同年國慶講話更是完全不提「九二共識」，只提「和平統一、一國兩制」，當日即引來國內最大在野黨「未體察兩岸情勢變化」的批評。³事實上，中共自 2016 年以來，加大單邊主義的強勢作為，直至「習五條」的出爐更是達到顛峰。爾後，因為香港「反送中」運動推起各國同情關注，川普政府的強力反制，從中美貿易戰延伸到印太戰略，與一連串挺臺法案，圍堵中共的外交攻勢凌厲；加上 2020 年初蔡英文獲得史上最高票當選總統以及疫情蔓延，年中之後西方國家更興起一

³ 中國國民黨文化傳播委員會新聞稿(2019 年 10 月 1 日)。**國民黨：盼兩岸維持和平穩定發展 望各方正視中華民國存在現實。**檢自：<http://www.kmt.org.tw/2019/10/blog-post.html>

股反華聲浪。種種不利態勢，迫使中共必須在對外戰術上有所調整。在對臺工作上，向來鷹派立場鮮明的「環球時報」亦自 9 月底開始連載「九二共識答問」系列，其內容已融入「一中各表」的在野黨說法；10 月底甫結束的「五中全會」公報，僅再重申「推進兩岸關係和平發展與祖國統一」基調，未見「一國兩制」等強硬促統字眼；11 月初兩岸隔海分別辦理「馬習會五週年紀念」會議，重申「九二共識」為兩岸互動基調；11 月中，「新華網」專文重申「『九二共識』是兩岸關係的定海神針與打破僵局的解方」，以中共觀點詳述「九二共識」的發展歷程⁴。綜觀近期發展，研判中共已在調整前 2 年對臺強勢的單邊作為路線，並再次鎖定「九二共識」為議題，重新尋求臺灣內部具相同政治基礎的在野黨，配合拜登即將接任美國總統的較緩和區域形勢，逐步協作兩岸融合發展，藉此軟調地再爭取兩制臺灣方案裡的「民主協商代表」。如此一來，當蔡總統於本年國慶文告提出願「促成有意義對話」意願時，「九二共識」又將成為兩岸各方爭執焦點。

4. 經濟拉力與社會交流。隨 Covid-19 疫苗初見研發成功訊息，疫情或可於來年獲得控制，兩岸經貿交流即將復甦。自 2018 年春中美貿易戰開端以來，大陸臺商面對「留下來或撤出」的重大投資抉擇，特別是當川普對中投資禁令越多，生產成本越大及對美外銷訂單縮減之時，這個抉擇顯然越顯急迫但重大。一般來說，屬於仰賴大陸市場的傳產業與服務業，多會選擇留下，但屬於仰賴外銷市場的製造業，特別是電資通產業，有較大的壓力要面臨是否撤出或要更改投資策略，以因應生產鏈的脫鉤。然而，中共極力防範臺商的出走，特別是資金的流出。隨著疫情的好轉，加上「十四五規劃」側重內循環的雙循環經濟計畫，將對臺商留下與流入產生極大誘因，特別是那些因疫情已高度衰退的產業，將在疫情更為穩定後，再現一波經濟拉力。⁵伴隨全球經濟復甦力道，以及拜登上臺後亦急需拉抬美國經濟的背景下，兩岸經貿交流預期將

⁴ 新華社（2020 年 11 月 17 日）。九二共識”是兩岸關係的定海神針與打破僵局的解方。檢自：
http://www.xinhuanet.com/tw/2020-11/17/c_1126750466.htm

⁵ 陳伯廷（2020 年 11 月 10 日）。推動兩岸和平 台商是堅實力量。檢自：
<https://www.chinatimes.com/newspapers/20201110000076-260301?chdtv>

會出現急速增長的高潮，不同於目前兩岸貿易以半導體與工具機等為大宗，用以供給陸製造所需的原物料或半成品，增取陸內需市場為主的傳產服務業，將可能佔重要比重。如此一來，伴隨高人力投入的傳產服務業，亦會形成新一波的兩岸民間交流，大陸涉臺部門勢必針對此一狀況，以過去兩波惠臺政策為基礎、擴大辦理，加大「經社促統」的力道。

(四) 結語

以上幾項對於中共因應美國大選及近期發展可能的對臺工作預判，近期中共念茲在茲的對臺工作，應該是要逼我政府進行政治談判。所有的工作似在步步推進，催促我進行政治談判的內外壓力，並再以「九二共識」為其所謂的通關密語。外在壓力大致來自於區域局勢衝突暫時緩解，周邊國家概以經貿合作為發展主軸，美中經濟議題又有合作發展的共識，臺灣堅拒有前提的對話，恐被再次操作成抗拒和解的「麻煩製造者」。內部壓力落到雙軌產業鏈的傳產服務業，若最終仍須依靠大陸市場作為維繫，在兩岸官方交流遲無進展的情況下，致使臺商投資與相關的社會交流未能有適切協助，將形成內部政治對執政黨的反彈壓力。以上所述內外壓力，已是進行式，並正在逐步限縮我未來應對的政策空間。政府應及早針對相關局勢做好研判因應。