

川普當選後的美中關係發展與 走向評析

趙文志*

川普於2016年11月8日出人意料，以政治素人之姿當選美國總統。川普選前言論與選舉方式不同於以往美國總統候選人，他以煽動性、口無遮攔、甚至是歧視性的語言針對不同議題提出看法。這樣的作為雖引起大家的關注，但卻也讓大家認為以川普這種政治不正確的選舉方式絕不可能當選。然而川普卻一路過關斬將，不僅打敗共和黨黨內眾多參選人，代表共和黨參選，最後還擊敗民主黨候選人希拉蕊，成為美國第45任總統。

川普的當選不僅美國國內感到驚訝，國際社會也繼英國脫歐後再次受到震驚。因為川普選前對於美國在國際事務上的角色與作法，觀點迥然不同於過去。在軍事上，他表示要相關美國駐防的國家承擔起更多的責任與經費；在經濟上，他要尋求一個更公平的貿易並表示上任後將撤回參與跨太平洋夥伴關係(The Trans-Pacific Partnership, 簡稱TPP)及北美自由貿易協議(North American Free Trade Agreement, 簡稱NAFTA)，並對中國大陸貿易關係重新進行檢討，為美國人找回工作；在國際政治上，川普的態度也明顯轉向孤立主義與保守主義。這些言論讓美國傳統盟邦呈現不安的情緒，也讓相關國家對於川普就任後的美國政策感到擔憂。

* 作者為國立中正大學戰略暨國際事務研究所專任副教授。

在上述論述中，中國大陸成為川普尋求將美國人工作找回來的經濟發展重點中之主要目標，讓中美雙邊關係蒙上一層陰影。事實上，中美關係已是亞太地區最重要的雙邊關係，川普就任後的中美關係會如何發展，尤其川普認為中國大陸搶走美國人的工作，過去雙方又在南海問題、釣魚臺問題上立場相左，值得關注。因此，川普上任後的美中關係可能走向是本文主要探討的目的。中美關係的面向複雜而多元，因此本文試圖從整體面向說明雙邊關係發展的可能走向，瞭解對臺灣之可能影響，最後提出相關政策建議。

大國博弈格局不變

雖然川普出乎眾人意料當選了美國總統，但其當選並沒有讓既有國際體系結構產生重大變化。雖然川普表示其將以美國為優先，尤其是經濟上將採取有利美國的經貿作為與政策，然而在美國優先、讓美國重返榮耀的政策下，川普是否會放棄美國在世界的領導權，而「放任」中國大陸崛起，恐怕吾人也無法如是觀。尤其川普要讓美國再度偉大，恐怕不是以放棄美國世界領導地位做為美國再度偉大的方法。也因此，雖然川普是一位政治素人，過去並沒有從事公職的經歷，對於美國在國際政治場域以及美國世界領導權對美國的國家利益重要性的理解也許有限，然而一旦其開始全盤瞭解除了經濟之外，美國在國際政治、軍事乃至區域領域上仍有其重大利益，對美國重返榮耀也至為關鍵，此時川普可能會修正在競選期間類似孤立主義的言論。

也因此，美中兩國在國際體系結構制約下，仍將維持著大國博弈下既競爭又合作的格局。也就是川普領導下的美國

身為世界領導者地位，持續面臨中國大陸急起直追。川普執政下的美國要重返榮耀，就必須要面對中國大陸全方位挑戰的事實。在經濟上，中國大陸近年來積極主導區域經貿整合與自由貿易進程行動，試圖扮演全球經貿自由化的領頭羊與推動者，例如亞太自由貿易區、區域全面經濟夥伴關係協定（Regional Comprehensive Economic Partnership，簡稱RCEP）等，意味著中國大陸試圖在國際經貿領域取得一定程度發言權與領導權。對美國來說，在國際自由貿易規則制訂權的競賽中，能否扮演領導者角色，讓美國引領全球經貿走向與發展有利於美國，至關重要。面對中國大陸的挑戰，川普執政下的美國是否可以容許這樣的狀況，顯然這與他的重返榮耀政策有所背離；在國際政治上，對於美國政治權利與影響力的維持，成為全球唯一強權是美國的重要國家利益。中國大陸推動一系列的一帶一路、亞投行，乃至在南海議題上，都挑戰著美國在地區的影響力，在「讓美國再度偉大」總體目標下，川普是否容許這樣的狀況，值得後續觀察。總而言之，雖然川普在選舉前提出了孤立主義的主張，但在其美國優先與重返榮耀宣示下，都顯示出在國際體系既有結構中，中美兩國關係仍將呈現出大國博弈的特質，總體來說並沒有結構性的變化。

「美國優先」下的個別議題優先順序將產生變化

雖然如前所述，美中兩國關係在川普上任後仍將維持大國博弈的狀態，但雙方博弈的議題順序，將隨著川普側重美國經濟而產生優先秩序變化。川普在競選中多次批評中國大陸，主要集中在貿易問題上，他曾多次指責中國大陸搶走了

美國人的就業機會，並指責中國大陸操控匯率，侵犯智慧財產權，非法補貼出口等等，甚至表示他上任後會將中國大陸認定為匯率操縱國。但由於川普選前主要政見即是要為美國人找回工作，同時要消除他所認為對美國不公平的貿易作為；因此，身為美國主要的貿易夥伴同時也是貿易逆差來源的中國大陸，首先將面臨來自美國經濟壓力。雙邊關係主軸將會集中在經濟議題上，例如人民幣匯率、中國大陸產品傾銷等問題。

然而川普是否會對中國大陸進行經濟制裁，事涉兩國經濟互賴程度。首先談川普對中國大陸進行經濟制裁的可能性。目前中美之間雙邊經貿關係極為密切，美中兩國的年貿易額約達6,500億美元，中國大陸目前是美國第2大貿易伙伴，美國則是中國大陸最大貿易伙伴。這樣的經濟制裁，雖然對中國大陸產生重大影響，但對美國而言，也並非全無損失。課徵關稅的結果，將導致自中國大陸進口的商品價格大幅上揚，美國消費者勢必需承擔更高的價格才能購買過去相同商品。同時，許多出口到美國的產品事實上是由美國企業到中國大陸投資設廠生產製造，然後銷回美國，課徵高額關稅，不僅對中國大陸出口產生影響，也可能對美國企業造成傷害。也因此，川普是否在經濟上與中國大陸展開貿易戰，值得後續觀察。對於商人性格的川普來說，若其瞭解全面狀況後，可能希望透過這樣的壓力迫使中國大陸在經濟上讓步，進行全面性貿易戰爭的可能性較低。

其次、中美之間的安全與戰略議題。由於川普執政初期將著重美國經濟發展為主，與中國大陸之間關於南海問題、人權問題、北韓核武問題、對中國大陸戰略圍堵等問題，都可能在美國優先的前提之下，使關注的重點與面向將不同於

前任政府。對川普來說，其當選最主要原因即是在美國民眾希望他能夠立即改變美國經濟狀況、實現競選承諾，為美國人帶來工作與經濟繁榮，將美國再次建設成為一個偉大的國家。因此，在戰略與安全議題上，可說並非川普最為關心與首要處理的議題。所以中國大陸與美國之間戰略安全關係初期在內政優先情況下或將會維持目前現狀與互動方式。

雖然這期間發生川普與我國總統蔡英文通電話以及中國大陸撈起美國水下無人機（Unmanned Underwater Vehicle，簡稱UUV）事件，似乎有改變對中政策之意味以及美中衝突升高的態勢。然而蔡川通電話一事，川普雖然打破過去慣例，但也明白指出：「除非我們和中國就包括貿易在內的事情達成協議，不然我不知道我們為何必須被一個中國政策束縛」。在水下無人機事件上，川普更是表示「他們偷走的探測器，我們不要了，就讓他們留著吧！」，這些說法，都顯示出川普對於雙方在安全、戰略議題上的輕忽。然而，從長期的角度來說，川普就任後仍須面對美中關係回歸大國博弈的結構，由於川普個人特質強烈，雙邊戰略安全議題矛盾與衝突可能在未來進一步檯面化。

對中國大陸來說，其當然不願意與美國產生衝突與對抗。在經濟上，美國是中國大陸最主要出口市場，雙方發生貿易戰爭對中國大陸來說並沒有任何好處。然而面對川普政府可能的壓力，包括揚言人民幣匯率大幅升值以及對中國大陸產品課徵45%關稅等作為，中國大陸也並非全無籌碼。首先是中國大陸也勢必會採取同樣的貿易報復作為，限制美國產品進口並課徵高額關稅，同時中國大陸對美國大量採購的產品如波音飛機、大豆、玉米等也勢必生變。其次，美國企業在進入中國大陸市場的進程也勢必受到影響，國有企業也可能

在中共的命令下，停止與美國企業進行生意上往來。第三、限制重要戰略物資的出口，例如之前中國大陸就曾禁止對日本出口稀土，中國大陸也可能使用這樣的手段報復美國。第四、對於美國重視的智慧財產權與專利不再給予充分保護。換句話說，在美中貿易高度相互依賴下，美國即使對於中國大陸採取貿易制裁，中國大陸也將會有許多相應手段進行報復，最終讓雙方都蒙受巨大損失。

也因此，川普是否會如選前所說採取強硬作為，對中國大陸進行經濟制裁或只是透過強硬說法對中國大陸形成壓力，以得到川普認為的公平貿易，而非真的要實施貿易制裁，商人出身的川普應該會仔細打好算盤。

對臺影響與政策建議：最壞的打算，最好的準備

一、對臺影響

在經濟上，中國大陸與美國對臺灣都是重要的市場與貿易夥伴。如果中美發生貿易戰爭，臺灣也將受到相當程度的影響與衝擊，尤其是在中國大陸的臺商。由於臺灣相當比例對外出口一直以來主要是出口半成品至中國大陸組裝，然後最終出口到美國市場；因此，一旦美國政府對中國大陸產品課徵懲罰性關稅，勢必也會引起中國大陸對美國展開同樣貿易報復措施。上述的貿易分工模式，讓臺灣出口至中國大陸佔出口總額將近四分之一，這將衝擊臺灣企業之經營與臺灣經濟發展，特別是以這樣方式運作的臺商。

在政治與戰略上，臺灣需要顧慮的是，面對川普的商人性格，在美中雙方博弈的結構下，臺灣是否會在美中談判過程中，成為川普與中國大陸交易的籌碼，造成對臺灣安全與

主權上的傷害。雖然 2016 年 12 月 2 日蔡英文總統與總統當選人川普通過電話且從目前相關傳出可能國安與外交人選上，似乎是以對中國大陸較為強硬、對臺灣友好的人士居多，但這些可能人選最後是否確定入閣，同時上任之後是否仍將維持其對中強硬、對臺友好之立場，仍有待觀察，我方仍應該持審慎態度面對，畢竟對其來說，美國國家利益仍是優先，尤其在川普美國優先政策下，特別是經濟優先下，為了取得中國大陸經濟讓步，是否因此川普政府會把臺灣作為戰略棋子及籌碼，在臺灣問題上做出更大的讓步與犧牲，我國特需關注。因此，對於臺灣來說，美中兩國博弈格局未變情況下，臺灣無法冀望川普國安外交團隊是否親臺或友臺的立場，面對不確定的外交未來，我方應該積極尋求另外備選方案。

二、政策建議

- (一) 與國會議員持續保持緊密關係：由於臺灣限於中國大陸因素，與美國政府行政部門官方互動一直受限。因此，一直以來，美國國會參、眾兩院議員是我國對美外交工作重點。美國國會也一直有相當多的參、眾兩院議員支持臺灣。由於面對川普亞太乃至兩岸政策之不確定性，目前我國可以確實掌握的即是國會對臺灣的支持。再加上美國政府重大政策仍須國會同意，在避免川普做出重大政策改變影響臺灣考量下，持續強化與國會的互動與關係實屬必要。因此，我國在目前美國政府更迭之際，應該全面性的對於美國國會議員強化遊說，強調臺灣與美國在價值觀、意識形態乃至利益上一致，甚至邀請美國國會議員來臺灣交流訪

問，以維持雙邊關係。

- (二) 對川普國安外交相關可能人選進行分析。目前川普正在進行相關政府首長人選的徵詢，我國應該針對相關國安與外交可能人選進行嚴謹而深入的背景及其相關理念與看法研析，瞭解其亞太戰略觀點、對中國大陸的看法與臺灣過去的互動狀況，以此做為我國預判其可能的兩岸政策走向。同時在其正式就職之前，積極與其接觸，說明臺美之間的共同利益與價值，取得認同並建立溝通管道。
- (三) 對美國總統當選人川普進行分析。目前對於川普上任後可能的外交政策與亞太政策之可能走向分析，都以其可能任命之人選作為分析對象，這固然是必須進行之工作，但我國仍應該瞭解美國總統個人意志與想法仍是關鍵，尤其川普總統當選人是一位個人風格極為強烈的政治素人。因此，他的作風、性格與決策態度應會極大程度的呈現在他的外交、亞太政策中。我國應該及早且積極對川普總統當選人的人格特質與相關資訊進行分析與瞭解，以做為未來評估美國亞太與外交乃至對兩岸關係看法的判斷依據。