

國立政治大學國際事務學院
國家安全與大陸研究碩士在職專班碩士論文

指導教授：郭武平博士

川普上任後的美、中關係發展趨勢
及其對台影響

**The trend of U.S.-China Relations after Donald
Trump inaugurated, and its impact on Taiwan.**

研究生：周暘展

中華民國 107 年 6 月

摘要

美國第 45 任總統川普上任後，提出「美國優先」施政總方針，並視中國大陸為關鍵的阻礙因素，尤其是美中鉅額貿易逆差、不公平貿易等問題，導致美國經濟陷入困境，川普藉「有原則的現實主義」，傾向以結果為導向處理美中關係，採取嚴厲的貿易懲罰措施，戰略布局積極在亞洲投入更多資源，透過建構和強化美國印太戰略，在議題操作手段上更具有主動性、侵略性和實用主義特徵；但受到區域議題影響，川普會尋求在特定議題的最大獲利，凸顯美中潛在衝突風險遠大於經貿合作關係，而在朝鮮半島情勢漸趨和緩之下，區域安全角力會轉移到南海，且短期內難有實質解決方案。

蔡總統對「九二共識」採模糊回應態度，並提出新「四不」、「三新論」主張，期盼兩岸結構性合作關係；而中國大陸十九大後強調蔡政府必須承認「一個中國」核心的「九二共識」，一方面加速制訂惠台措施，另一方面加大遏止「台獨」的基本底線。然而，川普為強化印太戰略的布局，基於《台灣關係法》雙邊關係準據，推進台美軍事互動升溫，增加與北京在區域議題的談判優勢，但此舉造成北京強烈反彈，引發對台灣外交及軍事層面直接硬性壓迫。台美關係不能因中國強勢阻撓而中斷或退卻，蔡政府應更積極推動深化台美雙方各個領域的實質合作進展，但須避免過度刺激或大肆宣揚「台獨」主張，以免造成中國激烈反彈，反而不利於兩岸關係穩定發展。

關鍵字：美國優先、印太戰略、台美軍售

ABSTRACT

After the 45th U.S. President Donald Trump inaugurated, he proposed the “U.S. first” general policy for administration, and considered China as a key impediment, especially the huge trade deficit and unfair trade between the United States and China, which caused the U.S. economy to be in trouble. “The Principled Realism” tends to handle the relationship between the United States and China in a results-oriented manner. It adopts severe trade punishment measures. The strategic layout is actively investing more resources in Asia, and through the construction and strengthening of the US Indo-Pacific Strategy, it is used in thematic operations. It is more proactive, aggressive and pragmatic; however, affected by regional issues, Trump will seek maximum profits on specific topics, highlighting the potential conflict risk between the United States and China is more important than that of economic and trade cooperation. After the situation on the Korean Peninsula became to ease, political wrestling about regional security will shift to the South China Sea dispute, and there will be no solution in the short term.

President Tsai adopted an ambiguous response attitude to the “1992 consensus” and proposed new “four-no” and “three-new” arguments. She hoped for cross-strait structural cooperation; After the 19th CPC National Congress, China emphasized that the Tsai government must admit the “1992 consensus” based on “one-china principle” , on the one hand, China accelerated the formulation of benefits and measures, and on the other hand has increased the bottom line for curbing “Taiwan independence”. However, Trump’s strategy to strengthen the Indo-Pacific strategy, based on the Bilateral Relations of the “Taiwan Relations Act”, promoted the military interaction between Taiwan and the United States, and increased the advantages of negotiating with Beijing on regional issues, but this caused a strong rebound in Beijing and triggered Taiwan’s

diplomatic and military level directly imposes hard pressure. Taiwan's relationship with the United States should not be interrupted or retreated due to China's strong obstruction. The Tsai government should actively promote deeper progress in substantive cooperation in various fields between Taiwan and the United States, but it must avoid over stimulating or vigorously promoting the "Taiwan independence" proposition so as not to cause a fierce rebound in China. It is not conducive to the stable development of cross-strait relations.

Key Words : America First Policies, Indo-Pacific strategy, US - Taiwan arms sales



目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與研究目的	1
第二節 文獻回顧與探討	3
第三節 研究途徑與研究方法	14
第四節 研究範圍與研究限制	15
第二章 川普政府的對中政策.....	17
第一節 「美國優先」的施政理念	17
第二節 川普與習近平互訪會晤成果	24
第三節 印太戰略願景的中國因素	34
第三章 當前美、中關係發展趨勢.....	42
第一節 美、中雙邊經貿協商與對抗	42
第二節 美、中在朝鮮半島及南海議題角力	50
第三節 美、中戰略競逐的新局勢	58
第四章 美、中競逐對台灣的影响.....	67
第一節 蔡政府的兩岸政策態度	67
第二節 川普任內台美軍事互動進展	75
第三節 大陸對台打壓與我因應策略	81
第五章 結論.....	90
第一節 研究發現.....	90
第二節 研究建議.....	93
參考資料	95

第一章 緒論

第一節 研究動機與研究目的

壹、研究動機

美國總統川普（Donald Trump）在大選期間，就曾多次質疑美國長期以來所堅持的「一個中國」政策，批評美中貿易失衡問題，指責中國大陸操縱貨幣匯率、損害美國製造業及搶奪美國人民工作機會，嚴重影響美國和全球經濟發展，所以上任之初隨即簽署行政命令，讓美國正式退出 TPP，並提出「美國優先」總體方針，藉以調整美國未來外交政策；然而受到北韓核武問題惡化、內政紛擾，以及中國大陸 2 次派國務委員楊潔篪訪美協商溝通，因而體認到「一個中國」政策的重要性，並且促成「川習首會」。¹

「川習首會」後，川普政府對中政策有如「髮夾彎」，而與中國大陸以「大交換」取代貿易戰的方式，除顯現川普外交手段的靈活性，同時中國大陸亦展現極大的彈性和交換籌碼，因此美中貿易爭端會繼續存在，但受到北韓核武等區域問題影響，美國現階段還會繼續尋求與中國大陸合作，雙方關係在「一方願意交換、一方有能力交換」情況下，仍會保持「大合作、大交換」格局、「鬥而不破」的互動模式。²

美中關係在「川習首會」後由緊張氛圍轉趨和諧，川普此舉對中釋出善意，目的在拉攏習近平共同對北韓施壓，³同時美中之間建立四個高級別對話機制，且在習近平邀約下，川普亦於同年 11 月訪中進行「川習再會」，這次會晤有別於歐巴馬時期的「歐習會」，接待規格更勝以往，且期間簽署 2,500 億美元貿易協

¹ 湯紹成，「習近平訪美與『川習會』」，*展望與探索*，第 15 卷第 4 期（2017 年 4 月），頁 18-24。

² 李淳，「川普政府經貿變局對兩岸之影響及因應」，*中共研究*，第 51 卷第 3 期（2017 年 5 月），頁 27-47。

³ 「川普釋出善意 想一箭三鵰」，*經濟日報網站*，<https://money.udn.com/money/story/5599/2402373>，檢索日期 2017 年 10 月 3 日。

議創下歷年新紀錄，雖然許多協議只是意向書、諒解備忘錄或框架形式，而非真正的合約，⁴但可以確定的是，「不衝突、不對抗、相互尊重、合作共贏」已成為當時美中關係的新註解。⁵

此外，川普的亞洲戰略捨棄歐巴馬時期「亞太再平衡」的政策措辭，提出印太戰略願景，將在亞洲地區投入更多資源，但與歐巴馬不同是美國更注重眼前的獲利，並建立「以結果為導向」的美中雙邊關係，在實質上可視為「亞太再平衡」戰略的強化版，⁶隨後川普政府更發布新版國安戰略報告，再次強調印太地區對美國全球戰略的重要性，尤其是應對包括來自中國大陸的競爭威脅，⁷因此未來美中戰略競合局勢將受到各方的密切關注。

在台灣方面，由於長期以來一直處在美中兩強挾制下力圖生存和發展，而美國對中政策是構築在「一法三公報」，亦即《台灣關係法》與《上海公報》、《中美建交公報》、《八一七公報》，並在基於美國對台《六項保證》，包括美國未同意在對台軍售上設定結束期限；美方對北京要求就對台軍售與其事先諮商未予同意；美方無意扮演任何台灣與中國大陸間調解人之角色；美方將不同意修改《台灣關係法》；美方並未改變其對台灣主權之一貫立場；美方不會對台灣施壓與北京進行談判，維持台海和平穩定、台海現狀和台灣安全。⁸

對此，蔡總統在「川習首會」後召開第3次「對外經貿戰略會談」，表示將致力建立台美關係的新架構；然而，川普可能以商人重利心態，運用美中新關係來權衡兩岸關係，面對如此複雜多變的外在情勢，對台灣而言，既是挑戰、也是機會。⁹因此，川普上任後的美中關係發展趨勢，以及對台美關係和兩岸關係都

⁴ 「中美簽 2,535 億美元大單 美媒：多數不是真正合約」，*經濟日報網站*，<https://money.udn.com/money/story/5641/2809322>，檢索日期：2018 年 2 月 26 日。

⁵ 李沃牆，「『川習會』後美、『中』新關係對台政經發展的影響」，*中共研究*，第 51 卷第 3 期（2017 年 5 月），頁 20-26。

⁶ 「美日元首峰會 勾勒『自由印太』新戰略」，*聯合新聞網*，<https://udn.com/news/story/11311/2802083>，檢索日期：2018 年 3 月 8 日。

⁷ “National Security Strategy of the United States of America”, *The White House*, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, Accessed on March 11, 2018.

⁸ 「台灣關係法與三公報 讀懂美國一中政策」，*中時電子報*，<http://www.chinatimes.com/realtime/news/20170405004579-260407>，檢索日期 2017 年 10 月 2 日。

⁹ 林若雱，「川普上任後美『中』首次戰略對話會議剖析」，*展望與探索*，第 15 卷第 5 期（2017

將產生關鍵影響，具有深入研究價值，為本文所探討的議題。

貳、研究目的

川普「美國優先」和習近平「中國夢」，成為當前美中新的戰略利益和雙方關係發展的重要機遇期，尤其 2017 年 3 月美國國務卿提勒森 (Rex Tillerson) 巡訪亞洲，習近平在會見提勒森時表示：「中美兩國完全可以成為很好的合作夥伴，中美共同利益遠大於分歧，合作是雙方唯一正確的選擇。」嗣後更在「川習首會」上再次強調相關共識。¹⁰然而川普政府的保護主義、孤立主義思維，尤其是基於美國利益優先的政策態度，任何事情都將可以談判，使「一個中國」政策基本架構也可能出現鬆動空間，仍有其風險性存在。¹¹

2017 年 4 月 27 日蔡總統在接受路透社專訪表示願意進行第 2 次「川蔡熱線」，但川普卻高調拒絕，並回應不願在此時此刻替美中關係製造麻煩，此舉凸顯「川習首會」前後，川普處理台美關係與兩岸關係基調，亦受到美中雙方的互動而有一定程度的影響。¹²因此，筆者藉由本文加以研究，並提出蔡政府因應台美、兩岸關係發展的可行策略，就以下問題進行探討：

- 一、川普政府基於「美國優先」的對中政策內涵？
- 二、川普與習近平任內美中關係未來動向？
- 三、美中戰略競逐對蔡政府兩岸及台美關係發展的影響？

第二節 文獻回顧與探討

本文將有關美國川普總統就任前後，針對美中關係發展變化與後續關注議題，以及影響蔡政府兩岸和台美關係、政策建議等官方論述、專書與期刊等觀點進行整理，區分以下四類探討：

年 5 月)，頁 22-29。

¹⁰ 郭震遠，「特朗普執政後的對華政策與中美關係」，*中國評論*，總第 233 期 (2017 年 5 月)，頁 18-23。

¹¹ 柳金財，「川普政府上臺後兩岸關係發展」，*中國評論*，總第 234 期 (2017 年 6 月)，頁 30-33。

¹² 何溢誠，「始亂終棄 川普拒絕二次川蔡熱線」，*中時電子報*，<http://opinion.chinatimes.com/20170428005614-262110>，檢索日期 2017 年 10 月 4 日。

壹、官方文獻

美國國防部發布的《2017 中國軍力報告書》指出，¹³中國大陸近年在南沙 7 個島礁現階段已將重心轉為進行基礎設施及軍事化行動，包括已完工的 3 條飛機跑道，並採取「低強度壓迫」策略，製造區域緊張情勢，藉此加強在南海的長期控制權。筆者認為，由於南海位處太平洋及印度洋的鄰接樞紐，美國為實現印太戰略，勢必將在南海議題上積極與中共角力，尤其南海島礁軍事化建設，將直接影響美國軍艦在此一地區的自由航行主張，未來將成為除美中經貿對抗議題外，雙方戰略競爭的首要衝突地區。

美國總統川普在 2017 年 12 月發布新版《國家安全戰略報告》，報告內容強調美國將以現實主義方式維護自身安全，推動美國利益及價值；在臺灣問題則重申「一個中國」政策，維持與台灣固有關係，並基於「台灣關係法」承諾，提供合理防衛所需武器。¹⁴筆者認為，新版的美國國家安全戰略，充分反映川普政府「美國優先」的施政特色，在地域空間概念由過去「亞太」轉向「印太」，可視為歐巴馬「亞太再平衡」戰略的強化版，因此未來美中戰略對抗形勢會持續增加，而緩和假象只是表面上的議題操作方式。

中國大陸 2017 年 5 月舉辦「一帶一路」國際高峰論壇，後會發表《一帶一路圓桌峰會聯合公報》，內容多項具體成果，包括絲路基金增資 1,000 億元人民幣，提供 7,000 億元人民幣的基金或貸款，以及提供多項軟硬體基礎建設資源。¹⁵筆者認為，中國大陸積極推動「一帶一路」戰略，利用近年快速崛起的經濟與軍事實力，向外傾銷國內過剩產能，企圖領導亞洲區域經濟格局，打破過去美國「亞太再平衡」戰略布局，然而川普提出印太戰略作為亞洲區域安全新架構，美

¹³ “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2017”, *Department of Defense*, https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2017_China_Military_Power_Report.PDF, Accessed on March 20, 2018.

¹⁴ “National Security Strategy of the United States of America”, *The White House*, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, Accessed on March 11, 2018.

¹⁵ 「『一帶一路』國際合作高峰論壇成果清單」，中國外交部網站，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1461873.shtml，檢索日期：2018 年 3 月 21 日。

中雙方的戰略競逐局勢將會趨於複雜嚴峻。

習近平在中共十九大政治報告第十一項提及解決台灣問題必須堅持「和平統一、一國兩制」方針，並體現「一個中國」原則的「九二共識」，兩岸就能開展對話、協商解決問題，並秉持「兩岸一家親」理念，擴大兩岸經濟文化交流合作，同時重申「六個任何」談話立場。¹⁶筆者認為，十九大報告將「九二共識」定性為「體現『一個中國』原則」，致使原先兩岸各表的模糊空間已不復存在，而提出「兩岸一家親」、多項惠台措施理念，以及明確劃清「台獨」底線，顯示習近平對台工作方針，將呈現「軟的更軟、硬的更硬」拉壓並施的兩手策略。

蔡總統於2016年5月20日就職演說中，提及兩岸政治基礎尊重1992年兩岸兩會的歷史事實，並基於中華民國憲政體制、兩岸過去協商成果與台灣普遍民意。¹⁷筆者認為，蔡總統當時雖沒有否認「九二共識」存在，但亦未明確認同「一個中國」的核心內涵，即使蔡總統表明「放下歷史包袱，展開良性對話」態度，北京當局仍對於民進黨的「台獨黨綱」、「台灣前途決議文」等傾獨政策充滿不信任感，始終成為兩岸對話的根本性障礙。

我國防部出刊的106年《四年期國防總檢討》指出，中共依據「積極防禦」軍事戰略指導，迄今未放棄武力犯台，並在國防經費逐年成長挹注下，裝備現代化進展迅速及推動軍事改革，已具備對台封鎖、實施多元作戰及奪占外離島能力。¹⁸而在同年底也公布《106年國防報告書》，首度列出台美軍售流程，提到台美雙方以《台灣關係法》作為準據，美國持續供售台灣防禦性武器，建立全方位軍事交流管道。¹⁹筆者認為，台灣面對當前中共的軍事實力不斷上升，且積極運用對台軍事恫嚇手段，我政府應正視其威脅，並且尋求美國對台灣具體的支持與安

¹⁶ 「習近平：決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告」，新華網，http://news.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm，檢索日期2018年2月6日。

¹⁷ 「中華民國第14任總統蔡英文女士就職演說」，中華民國總統府網站，<http://www.president.gov.tw/NEWS/20444>，檢索日期：2018年2月1日。

¹⁸ 中華民國106年《四年期國防總檢討》編纂委員會，中華民國106年《四年期國防總檢討》(台北：國防部，2017年)，頁9-18。

¹⁹ 「106年國防報告書 首度列入台美軍售流程」，中央社網站，<http://www.cna.com.tw/news/aip/201712260101-1.aspx>，檢索日期：2018年3月30日。

全承諾，但在台美互動交流過程，須避免過度激化北京的言論與作為，否則反而將導致兩岸對立的情勢升溫，不利兩岸關係穩定。

美國聯邦眾議院外交委員會亞太小組在 2017 年 10 月 12 日通過《台灣旅行法 (HR535) 草案》(Taiwan Travel Act)，並於 2018 年 3 月 16 日由美國總統川普正式簽署，由於該法案鼓勵美國和台灣各層級官員互訪，且美國部長級官員、將級軍官及行政部門官員皆可訪問台灣。²⁰筆者認為，該法案特別是軍事部門、軍方高級將領互訪交流活動，將使台美軍事互動進展變得更加緊密，惟此可能造成北京當局的強烈反彈，並擴大對台外交及軍事打壓力度。

貳、外國學者

美國學者李德·威爾遜 (Reid Wilson) 在〈*Trump inherits a divided America*〉文章指出，川普上任後闡述「美國優先」理念，具有較強的基層社會和民意基礎，其核心政策著重在促進美國經濟成長、恢復製造業和增加國內就業等國內事務，因此會投入較多的政治資本。²¹筆者認為，歐巴馬強調美國恢復世界領導地位，但川普主張美國在戰略態勢上要有所收縮，突出外交重點來減少領導成本，進而實現「美國優先」，凸顯川普對全球化和全球治理的外交政策極度反感。

美國學者邁卡·曾科 (Micah Zenko) 等人在〈*Trump Is Going to Regret Not Having a Grand Strategy*〉文章指出，川普政府處理亞太盟邦關係採取「交易主義」，意指從成本—獲益的角度，衡量美國與盟邦關係的價值，將安全承諾視為交易物品，藉此追求美國的實際利益。²²筆者認為，川普執政初期採取安撫亞太盟邦的做法，且聚焦在東亞地區，因而需要日、韓等盟友支持，但基於成本考量，要求盟邦須承擔更多責任和軍費來換取美國提供的安全保障。

美國學者羅伯特·阿特金森 (Robert D. Atkinson) 在〈*Stopping China's Me*

²⁰ "H.R.535 - Taiwan Travel Act," *GONGRESS.GOV*, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/535>. Accessed on October 30, 2017.

²¹ Reid Wilson, "Trump inherits a divided America", *The Hill*, <http://thehill.com/homenews/campaign/305275-trump-inherits-a-divided-america>, Accessed on February 11, 2018.

²² Micah Zenko and Rebecca Friedman Lissner, "Trump Is Going to Regret Not Having a Grand Strategy", *Foreign Policy*, <http://jcs.cass.cn/xsyj/xslw/zrgx/201706/W020170626363498725068.pdf>, Accessed on February 13, 2018.

rcantilism: A Doctrine of Constructive, Alliance-Backed Confrontation〉文章指出，川普政府透過經濟戰略處理美中關係，除不公平貿易、匯率操縱外，美國企業在大陸的經營受到歧視性對待，包括開放度較低、智慧財產權無法受到保護和被迫向中國轉移技術。²³筆者認為，川普面對中國在經濟、外交等領域挑戰，採取對中國打出「台灣牌」，加強台美關係發展與互動，並重用保守派智庫如薛瑞福、卜大年、葉望輝等重要親台人士，企圖迫使中國在經貿問題上對美國讓步。

新加坡學者穆赫吉 (Rohan Mukherjee) 在〈*Commentary: The Indo Pacific, a security diamond, a 10-year Quad?*〉文章指出，川普的印太戰略目標是確保區域秩序由國際法規而非國家力量決定，因此印太戰略有制衡中國大陸的用意，且印度戰略價值將被放大。²⁴筆者認為，印度經濟崛起成為亞洲成長的重要動能，且印中關係向來不睦，此時美國拉攏印度，目的就是維持美國在亞洲的主導地位，形成「聯印制中」格局，以對抗中國大陸近年提出的「一帶一路」戰略。

英國學者寇謐將 (J. Michael Cole) 在〈*The U.S.-Taiwan security relationship in a time of transition*〉文章指出，川普上任後不久即簽署 14 億美元的對台軍售案，顯示美國對台持續提供政治支持，而台灣亦須展現致力強化國防作為，始能爭取美國民眾支持捍衛台灣的必要性。²⁵筆者認為，美國對兩岸議題向來採取「戰略模糊」，在官方說法仍維持「一個中國」不變立場，由近期台美關係發展持續熱絡，充分展現台灣在印太戰略的重要性，並可視為權衡兩岸關係的重要指標，尤其當北京感到威脅時，將採取強硬手段打壓台灣，傳達兩岸同屬「一個中國」及堅決反對「台獨」的一貫立場。

英國學者班傑明·察爾頓 (Benjamin Charlton) 在〈*Focus of Taiwan-China*

²³ Robert D. Atkinson, Nigel Cory, and Stephen Ezell, "Stopping China's Mercantilism: A Doctrine of Constructive, Alliance-Backed Confrontation", *ITIF*, <https://itif.org/publications/2017/03/16/stopping-chinas-mercantilism-doctrine-constructive-alliance-backed>, Accessed on February 17, 2018.

²⁴ Rohan Mukherjee, "Commentary: The Indo Pacific, a security diamond, a 10-year Quad?", *Channel NewsAsia*, <https://www.channelnewsasia.com/news/commentary/commentary-the-indo-pacific-a-security-diamond-a-10-year-quad-9391268>, Accessed on March 23, 2018.

²⁵ J. Michael Cole, "The U.S.-Taiwan security relationship in a time of transition," *BROOKINGS*, <https://www.brookings.edu/opinions/the-u-s-taiwan-security-relationship-in-a-time-of-transition>. Accessed on October 14, 2017.

diplomatic contest will change〉文章指出，中國大陸已爭取數個台灣邦交國轉向，未來將持續針對台灣進行挖牆腳作為，以及施壓其他非邦交國和國際組織排擠台灣。²⁶筆者認為，大陸片面重啟兩岸外交競逐，以「一個中國」原則做為兩岸互動前提，而蔡政府對大陸態度雖然不會軟化，惟經濟因素可能迫使台灣須尋求兩岸合作利基，在某些軟性訴求予以讓步，但只限於不觸及主權的合作議題。

參、大陸學者

阮宗澤在「特朗普『新願景』與中國外交選擇」文章指出，川普政府為實現「美國優先」理念，以雙邊關係來處理對外事務。²⁷筆者認為，川普提出的「美國優先」可以視為孤立主義的外交政策，因其認為過去美國積極參與國際事務而犧牲自身利益，並且導致過多國內的資源浪費，此亦顯示川普對多邊性的國際機制缺乏認同，也對美國在全球治理存在消極態度。

王曉波等學者在「『亞太再平衡』戰略視域下奧巴馬政府的對朝政策探析」文章指出，歐巴馬執政時期北韓核武問題一直不是美國亞太政策核心，而是以「亞太再平衡」政策制衡中國大陸軍事的崛起，因此對北韓採取「戰略忍耐」，並且訂出改善北韓和美國雙邊關係的前提，不主動尋求重啟對話，以及促使更多國家支持更嚴厲的經濟制裁，推動無核化和防止核擴散。²⁸筆者認為，川普政府就朝鮮半島無核化的態度基本不變，但在議題操作上會更加強硬且靈活，包括以實際影響促使北韓放棄發展核武、以經濟制裁逼迫中國大陸對北韓施加壓力，或甚至直接與金正恩會談對話等，預估北韓問題短期內應會有一定程度的進展。

劉凌斌在「蔡英文執政後的兩岸政策主張及其走向探析」文章指出，蔡政府為展現處理兩岸議題的能力，在實務層面、低敏感度領域持續與大陸互動交流，

²⁶ Benjamin Charlton, "Focus of Taiwan-China diplomatic contest will change," *Oxford Analytica*, <https://dailybrief.oxan.com/analysis/DB222331/Focus-of-Taiwan-China-diplomatic-contest-will-change>. Accessed on October 14, 2017.

²⁷ 阮宗澤，「特朗普『新願景』與中國外交選擇」，*國際問題研究*，2017年第2期（2017年3月），頁1-14。

²⁸ 王曉波、唐婉，「『亞太再平衡』戰略視域下奧巴馬政府的對朝政策探析」，*遼東學院學報*，第18卷第2期（2016年4月），頁31-39。

亦可能拋出或重提一些內容模糊、讓各方都有解讀空間的兩岸論述，來取代「九二共識」詞彙。²⁹筆者認為，雖然蔡政府提出新「四不」和「三新論」，迴避接受「九二共識」與「一中框架」，但兩岸現勢恐不若蔡政府樂觀，北京對於「兩岸現狀」的模糊解釋空間已不存在，因此統獨問題仍會是關鍵因素，亦即在「促統」會有更多惠台措施，在「反獨」會有更加強硬的打壓手段。

陳先才在「民進黨從返執政與兩岸關係發展前景」文章指出，中國大陸除推動反獨促統工作、加強兩岸民間交流之外，還加強預防以美國為主的外部勢力介入台灣問題，所以會繼續在國際社會表達台灣問題是中國內政問題，營造「兩岸同屬一中」的輿論氛圍，並對任何有損兩岸統一的行為，都要強硬回應。³⁰筆者認為，過去一年兩岸關係嚴峻，大陸對台打壓加劇，除在外交事務方面，亦在我周邊頻密進行戰機、軍艦演訓活動，增加我方壓力，此舉直接回應台美關係互動升溫與部分政府官員「台獨」論述等，因此短期內大陸對台的壓迫仍會持續且難以改善。

刁大明「特朗普政府對外決策的確定性與不確定性」文章指出，川普政府最急迫任務是提振美國經濟和就業，而中國大陸作為美國最大的貿易夥伴、最大的逆差來源國，川普政府極可能採取「跨議題聯動」的「大交易」操作，在台灣問題、涉藏、涉港議題、南海問題、中日關係、北韓核武問題等領域選擇性施壓，以換取大陸在經貿領域的妥協讓步。³¹筆者認為，雖然川普政府不會再使用「亞太再平衡」、「重返亞太」等歐巴馬執政時期的名詞，但亞太地區的戰略投入會持續增加，並因應大陸「一帶一路」崛起，美中戰略競爭將延伸至印度洋地區，構建「以實力促進和平」的印太戰略願景。

趙明昊在「『美國優先』與特朗普政府的亞太政策取向」文章指出，川普政

²⁹ 劉凌斌，「蔡英文執政後的兩岸政策主張及其走向探析」，*中國評論*，總第 234 期（2017 年 6 月），頁 18-23。

³⁰ 陳先才，「民進黨從返執政與兩岸關係發展前景」，*台灣研究*，2017 年第 2 期（2017 年 3 月），頁 34-43。

³¹ 刁大明，「特朗普政府對外決策的確定性與不確定性」，*外交評論*，第 2 期（2017 年 3 月），頁 65-84。

府對中政策具有實用主義特徵，表現出靈活性和開放性，尤其在北韓核武、美中貿易及南海主權爭議等問題，均須要和中國大陸協商改善，因此成為川普政府的重大外交挑戰。³²筆者認為，「美國優先」符合商人重利的特質，因此川普為爭取最大利益，任何事情都將可以交易或甚至做為談判籌碼，對川普來說，合作或對抗都不是必須的、持續的，而是根據當時的最有利條件來判斷。

樊吉社在「特朗普政府對朝政策邏輯與朝核問題前景」文章指出，川普政府將中國大陸視為解決北韓核武問題的關鍵角色，透過誘、壓並舉策略，爭取北京協助解決北韓核武問題。³³筆者認為，觀察川普與習近平互訪會晤和簽署美中貿易大單，以及美國片面對中國大陸徵收高額關稅等時機，顯示川普政府將美中貿易和北韓問題進行聯動，一旦朝鮮半島情勢升高，美中經貿合作會有明顯進展，反之，則經貿對抗競爭升溫。

郭震遠在「特朗普執政後的美台關係變化」文章指出，台美關係變化直接影響兩岸關係發展，過去馬政府時期承認「九二共識」，兩岸進入和平發展符合美國保持台海局勢穩定的戰略需要，而川普對中政策雖然維持「一個中國」的不變立場，但可能在美中問題大打「台灣牌」，因而給予台灣某些程度上的支持。³⁴筆者認為，川普政府高層不乏友台官員，且多數共和黨保守派、鷹派人士向來對中國崛起早已心生不滿，因此台美關係應會有大幅進展，這也是川普政府在向北京傳達美國在處理「一個中國」問題上，有其不容忽視的話語權。

金燦榮在「美國的朝核政策分析」文章指出，川普政府解決北韓核武問題，主要採取「極限施壓」政策，其內涵包括運用更大的軍事壓力，如水下核潛艇增多、關島隱形轟炸機駛往朝鮮半島的頻率增加等，以及加大外交壓力，如在聯合國安理會連續提出議案，加大對朝鮮的經濟制裁，並迫使中國大陸承擔對北韓

³² 趙明昊，「『美國優先』與特朗普政府的亞太政策取向」，*外交評論*，第4期（2017年7月），頁106-134。

³³ 樊吉社，「特朗普政府對朝政策邏輯與朝核問題前景」，*現代國際關係*，第7期（2017年7月），頁18-25, 51。

³⁴ 郭震遠，「特朗普執政後的美台關係變化」，*中國評論*，總第232期（2017年4月），頁41-45。

制裁的主要責任。³⁵筆者認為，從當前朝鮮半島和緩局勢觀之，川普過去一年運用「極限施壓」應對北韓核武問題，尤其透過對中國徵收高額關稅措施，逼迫其向北韓政府施予壓力之手段顯然已經奏效，因此在美中戰略競逐當中，美國佔有較多的主動優勢，反觀北京則略顯被動。

嚴安林在「特朗普政府的台海政策—特徵、主要內容及影響因素」文章指出，未來幾年內的台美「軍事安全」關係將有所強化，其中突破點可能在提升對台軍售數量與品質，加強情報互換與軍事官員互訪機制，但由於受到中國大陸與美國關係的制約，台美「軍事安全」關係應會被限制在一定限度內，不至於實現太大的突破。³⁶筆者認為，川普政府簽署多項友台法案，包括《2018 財年國防授權法》允許台美軍艦靠港互訪、繼續對台軍售等，以及《台灣旅行法》加大政府官員正式交流，預期未來美國將會在政治外交、軍事安全、經貿往來等多個層面加大對台灣的支持力度，但恐會引起北京的強烈反彈，而擴大對台灣的打壓力度，因此川普政府的友台措施能否全然實施仍面臨巨大難題。

單玉麗在「美國退出 TPP 對蔡英文當局區域佈局的影響及出路分析」文章指出，美國退出 TPP 促使亞太區域貿易與經濟整合的重心轉向「區域全面經濟夥伴關係協定」(RCEP) 和「亞太自由貿易區」(FTAAP)，使得中國大陸在亞太區域經濟合作中扮演更加重要的角色。³⁷筆者認為，過去馬政府時期在「九二共識」基礎及兩岸關係和平發展下，兩岸均願意共同探討加強經濟合作及參與區域經濟整合，但由於蔡總統上任後，始終無法認同基於「一個中國」核心內涵的「九二共識」，導致兩岸經濟合作全面停滯，因此現階段台灣無論是想加入 RCEP 還是 FTAAP 的可能性都已不存在。

肆、台灣學者

³⁵ 金燦榮，「美國的朝核政策分析」，*東北亞學刊*，總第 36 期（2018 年 1 月），頁 6-7。

³⁶ 嚴安林，「特朗普政府的台海政策—特徵、主要內容及影響因素」，*國際展望*，2017 年第 4 期（2017 年 7 月），頁 1-14。

³⁷ 單玉麗，「美國退出 TPP 對蔡英文當局區域佈局的影響及出路分析」，*台灣研究*，第 3 期（2017 年 5 月），頁 43-50。

蔡明彥在「川習會後的美中關係」文章指出，川普政府主張美國和中國大陸應繼續進行「建設性」對話，且美中對話不應流於外交辭令，而是針對美方關切議題提出具體解決辦法，未來川普政府可能持續在重要議題上，向中國大陸施加壓力。³⁸筆者認為，從近期美中經貿對抗、朝鮮半島等議題，可以看出川普持續對中國大陸片面施加壓力，符合美國政府現階段以「結果為導向」的對中政策態度，預料雙方的經貿摩擦仍會持續，短期內難以實際改善。

張旭成在「川普重整美國亞太政策初探」文章指出，川普的國安團隊皆對歐巴馬、小布希、柯林頓沒有根據《台灣關係法》和美國的「一中」政策來推動台美的關係深表不然，並相信未來川普會重新評估及重視台灣地緣政治的角色，和在亞太地區戰略的重要性，未來台美關係有相當空間的提升機會。³⁹筆者認為，從川普上任近一年內，即簽署對台軍售案、《台灣旅行法》等友台政策，並在《2017 財年國防授權法》、新版《國家安全戰略》報告中，均凸顯台灣在亞太區域的重要性，未來台美軍事合作與互動交流會有實質且明顯進展。

李黎明在「川普變局下的台灣國家安全戰略」文章指出，台灣目前正處於美中台三角戰略關係的關鍵時機，台灣政府應思考採取變革戰略思維，宜應「追求樞紐」、「迴避孤離」、保持彈性。⁴⁰筆者認為，兩岸關係對台灣的安全影響重大，政府應妥慎處理，並改善兩岸緊張局勢，但面對周邊可能的潛在威脅，台灣仍應建立基本軍事防禦能力，並透過深化台美軍事合作，強化台灣國土安全保障。

王高成在「美國《國家安全戰略報告》的內涵與影響」文章指出，川普新版國安報告強調「美國優先」戰略主軸，充分反映川普政府施政特色，藉由讓美國力量再次強大，來確保美國的安全、繁榮及自由，進而與其夥伴國實現共同的利益與價值。⁴¹筆者認為，川普政府以現實主義方式維護自身的安全，建立自身的

³⁸ 蔡明彥，「川習會後的美中關係」，**戰略安全研析**，第 145 期（2017 年 5 月），頁 16-23。

³⁹ 張旭成，「川普重整美國亞太政策初探」，**中共研究**，第 51 卷第 1 期（2017 年 1 月），頁 32-38。

⁴⁰ 李黎明，「川普變局下的台灣國家安全戰略」，**展望與探索**，第 15 卷第 3 期（2017 年 3 月），頁 47-69。

⁴¹ 王高成，「美國《國家安全戰略報告》的內涵與影響」，**展望與探索**，第 16 卷第 1 期（2018 年 1 月），頁 1-7。

實力來保護核心利益，但由於現實主義向來是美國外交的傳統思維，共和黨執政時更是如此，因此美國必須維護其國際領導地位，並傾向於以懷疑眼光看待其他大國，尤其是價值觀與政經制度不同於美國的中國大陸。

吳銘彥在「川普國家安全戰略凸顯大國間矛盾加劇」文章指出，川普的國安戰略在地域空間概念由過去「亞太」向「印太」轉變，顯示印太地區在全球戰略的重要性大幅提升，可視為歐巴馬「亞太再平衡」戰略的強化版。⁴²筆者認為，美國新版國安報告中特別提到「台灣關係法」，以及願意和台灣維持緊密關係來制衡中國大陸，和歐巴馬政府的國安戰略報告中完全不提台灣有明顯區隔，因此台灣在川普政府對中政策將佔有重要地位，未來台美關係也會逐漸加溫，成為美中戰略競爭的談判籌碼。

徐遵慈在「美中百日行動計畫及全面經濟對話概況」文章指出，美中首次全面經濟對話會議未達成任何具體解決方案，但按百日行動的早收清單，已陸續完成數項進展，尤其開放美牛、稻米、基改作物等都是首次突破，雖對縮減美中逆差幫助有限，但對拓展農業出口有重大助益。⁴³筆者認為，首次全面經濟對話會議未宣布就鋼鐵產能過剩與關稅問題，以及放寬高科技出口管制等其他敏感議題，顯示雙方經貿議題特別是工業與高科技產業等重要項目上仍存歧見。

李淳在「川普政府經貿變局對兩岸之影響及因應」文章指出，川普政府對於中國貿易赤字與不公平貿易行為之指控並未減緩壓力，因此未來美中貿易爭端還會存在，但受到北韓核武等區域問題影響，現階段川普政府會繼續尋求與中國大陸合作，並取決於中國大陸所提出的承諾是否能具體回應美國關切的項目。⁴⁴筆者認為，美中經貿問題關鍵在中國大陸對於美國巨額貿易逆差，是否能提出進一步解決承諾，以及在處理北韓問題上採取更具體的作為，否則川普政府將會採

⁴² 吳銘彥，「川普國家安全戰略凸顯大國間矛盾加劇」，國家政策研究基金會網站，<https://www.npf.org.tw/printfriendly/17924>，檢索日期：2018年3月11日。

⁴³ 徐遵慈，「美中百日行動計畫及全面經濟對話概況」，大陸與兩岸情勢簡報（行政院陸委會），2017年7月，頁17-20。

⁴⁴ 李淳，「川普政府經貿變局對兩岸之影響及因應」，中共研究，第51卷第3期（2017年5月），頁27-47。

取更具攻擊性、衝突性的經貿對抗措施。

林文程在「美『中』競爭與亞太安全情勢」文章指出，美中的實力差距在過去 20 年逐漸縮小，雖然中國大陸短期內仍無法取代美國，但已浮現美中戰略競逐的新局勢，而中國目前國力仍難以挑戰美國，因此一方面避免與美國直接衝撞，另一方面採取「一帶一路」策略及加強與俄羅斯合作，試圖突破美國的封鎖。⁴⁵筆者認為，雖然習近平避免和川普直接攤牌，但對周邊中小國家卻極盡威脅利誘，導致相關國家包括台灣在內，在美中競爭的賽局中面臨選邊的困境。

第三節 研究途徑與研究方法

壹、研究途徑

本文將以國際關係理論中的「新現實主義」(Neorealism)理論作為研究途徑。在現實主義觀點中，國際政治是無政府狀態的，而且國家是國際體系的主要行為者，基於國家意圖尚未定論，在理性前提下，必定會擴張權力來確保國家安全。美國新任總統川普就任後，主張「美國優先」理念，基於國家為求生存與利益，須藉權力最大化來保障自身安全，故「攻勢現實主義」(offensive realism)較能說明美國對中政策的發展趨勢，其透過經濟、軍事、外交等手段削弱中國大陸不斷增強的綜合國力，並促使亞洲各國認知到中國並非如其所稱的「和平崛起」。⁴⁶此外，當前兩岸關係發展形勢，由於台灣當局無法追求權力最大化的限制，在蔡政府維持兩岸現狀前提下，符合「守勢現實主義」(defensive realism)觀點，尤其必須從美中兩強挾制下，獲取最大限度的利益，並謀求兩岸關係穩定，以及深化美台關係發展和促進互動，進而保障台灣的生存空間。

貳、研究方法

本文研究方法係採用文獻分析法為主。文獻分析法是一種強調對研究議題有

⁴⁵ 林文程，「美『中』競爭與亞太安全情勢」，*展望與探索*，第 16 卷第 2 期（2018 年 2 月），頁 67-101。

⁴⁶ 張登及，「『再平衡』對美中關係之影響：一個理論與政策的分析」，*遠景基金會季刊*，第 14 卷第 2 期（2013 年 4 月），頁 53-98。

關的各類資料做探索性的比對分析，取得某項議題宏觀的歷史脈絡，藉以發現或支持對某一主觀見解的看法。本文藉由蒐集、閱讀媒體報導、各類電子文檔、專書論著、學術期刊等資料，進行彙整、歸納和分析，進而探討美國新任總統川普的對中政策的演變，並在執政後近一年的美中關係發展趨勢與競逐新局勢，同時立足台灣的戰略角度，分析兩岸、台美關係發展的影響及因應策略。

第四節 研究範圍與研究限制

壹、研究範圍

一、時間範圍

本文研究時間範圍設定在 2017 年 1 月川普就任美國新任總統後，迄至 2018 年 3 月底的美中、兩岸及台美關係發展趨勢。

二、對象範圍

雖然美中關係發展的涉入國家眾多，但本文研究僅針對攸關台灣利益及具重要代表性的議題，除美、中兩國外，並牽涉美中經貿對抗、北韓核武與南海軍事安全議題角力。

貳、研究限制

研究美國外交政策最困難的莫過於官方第一手資料取得不易，雖然相關論著眾多，但敘述多元且立場不一，而涉及美中、台美和兩岸關係發展，一般而言僅能從官方聲明、媒體公佈、高層領導人談話，以及各類專書、期刊、智庫等公開資料進行蒐集彙整，至於決策起草過程則是秘而不宣、亦無法取得，增加本文研究的困難度；然而國際情勢瞬息萬變，公開情訊積累快速、冗雜，以致筆者彙整資料難度增加且易有缺漏。

在台灣方面，由於國家主權問題與國際政治現實考量，導致許多對外政策推行受到諸般限制，故本文研究所得結論與建議，亦可能因當前主、客觀環境而有

執行層面上的限制因素。此外，因筆者仍在職工作，論文撰寫須利用公餘時間，由於經驗不足，在審視注釋體例格式、斟酌引用文獻妥適性、理論與論述重點是否呼應等耗費多時，且受限個人專業及語文能力，未能大量閱讀外文資料，所以大部份資料仰賴中文譯本，抑或引用大陸、台灣研究該領域的學者見解，對於論文撰寫難免有疏漏或分析不夠深入的情形，此為本文的另一研究限制。



第二章 川普政府的對中政策

本章主要論述川普政府上台後，提出「美國優先」施政理念，強調「讓美國再次偉大」核心利益，據此調整美國對外政策，尤其是對中國大陸的政策態度，並彙整川普和習近平年來互訪會晤成果，分析川普政府新的印太戰略願景和國安戰略報告之內涵及其對中國的影響因素，加以研究探討。

第一節 「美國優先」的施政理念

2017年1月川普就任美國第45任總統，提出「美國優先」的總體施政理念，在政策手段上以獲取實際利益為需求，調整美國對外總體政策，並運用交易主義維持亞太同盟關係，將安全承諾視為可交換的商品，以及對美中合作表現出更開放的態度，尋求雙方高層的互動及追求一個以「結果為導向」的美中關係；本節筆者從川普的「美國優先」施政理念，分析川普政府上臺以來的外交政策調整取向，並著重處理亞太盟邦關係及推進美中關係等政策措施。

壹、川普政府的外交政策調整取向

「美國優先」是川普政府的施政總綱，對未來美國外交政策包括亞太政策在內的演變影響甚鉅，¹尤其在川普競選總統期間承諾，若就任總統將於百日內實施新的政策，又稱為「百日新政」，包括廢除歐巴馬醫療改革方案、解除國內油氣開發管制、退出 TPP 及不承認全球氣候暖化議題等內容，²凸顯川普對全球化和全球治理的美國外交政策極度的反感；其後 2017 年 1 月川普正式就任總統，再次闡述「美國優先」的施政理念，可以看出該理念是金融危機以來美國國內矛盾持續堆積的必然產物，具有較強的基層社會和民意基礎，因為面對國內經濟不

¹ Max Boot, "Trump's 'America First' Is the Twilight of American Exceptionalism", *Foreign Policy*, <http://foreignpolicy.com/2016/11/22/trumps-america-first-is-the-twilight-of-american-exceptionalism-obama/>, Accessed on February 11, 2018.

² "Read President-elect Donald Trump's plan for his first 100 days", *The PBS*, <https://www.pbs.org/newshour/politics/president-elect-donald-trumps-plan-first-100-days>, Accessed on February 11, 2018.

振、就業流失和族群矛盾持續升溫，許多美國人認為美國須減少參與全球事務；基此，川普的核心政策著重在促進美國經濟成長、恢復製造業優勢和增加國內就業等，因而投入較多的政治資本在國內事務之中。³

相較於歐巴馬執政期間強調恢復美國的世界領導地位，在川普上臺後更加注重領導實力，主張美國在戰略態勢上要有所收縮，突出外交重點來減少領導成本付出，進而實現「美國優先」的政策理念，綜評川普政府上臺以來的政策宣示和實踐過程，其外交政策調整表現在以下 4 個面向：⁴

一、經濟政策呈現重商利益特徵

根據美國商務部公佈數據，2016 年美國對外貿易逆差超過 5,000 億美元，川普認為造成巨額貿易逆差的核心問題是美國綜合國力的持續下降，歸咎其因在於美國過度追求「自由貿易」，但卻忽略「公平貿易」的重要性，⁵因此就任總統後隨即簽署行政令，要求美國商務部全面展開調查貿易逆差問題，並加強貿易執法，加大懲罰違反「公平貿易」規則的國家，⁶目的在創造美國製造業的優勢。另外，國際經貿政策落實「美國優先」施政理念，上任後即宣佈退出 TPP、重新開啟北美自由貿易協定、美韓自貿協定談判，企圖以世界最大經濟體的實力地位和大國優勢，達成讓美國民眾有更多受益的經貿協議。

二、要求美國盟邦負擔自身安全費用

川普在總統競選期間曾多次強調美國不會再當世界警察，⁷認為美國盟邦長期以來習慣於美國提供安全保護，並公開批評北約成員國沒有善盡義務，藉此要求該等國家提高軍費支出，否則將重新考慮對其安全承諾，並在 2017 年 5 月川

³ Reid Wilson, "Trump inherits a divided America", *The Hill*, <http://thehill.com/homenews/campaign/305275-trump-inherits-a-divided-america>, Accessed on February 11, 2018.

⁴ "Transcript: Donald Trump Expounds on His Foreign Policy Views", *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-transcript.html>, Accessed on February 11, 2018.

⁵ Alex Swoyer, "Donald Trump: America Needs 'Fair Trade,' Not 'Free Trade'", *The Breitbart*, <http://www.breitbart.com/2016-presidential-race/2015/09/27/donald-trump-america-needs-fair-trade-not-free-trade/>, Accessed on February 12, 2018.

⁶ 「特朗普新行政令聚焦美國貿易逆差問題」，*新華網*，http://www.xinhuanet.com/world/2017-04/01/c_129523440.htm，檢索日期：2018 年 2 月 12 日。

⁷ 「川普明言不再當『世界員警』要先管好自己」，*中時電子報*，<http://hottopic.chinatimes.com/20160722003505-260803>，檢索日期：2018 年 2 月 12 日。

普參加北約峰會，拒絕在演說中重申北約集體防衛條款，反而指責北約 28 個成員國中有 23 國未能完全履行其防務開支義務。⁸此外，川普政府調整對俄羅斯政策表現出單邊主義傾向，⁹對於美國盟邦之間共同價值觀重視程度將有所下降，造成歐洲盟邦的普遍擔憂和不满。

川普政府為減少美國在國際安全方面的負擔，將打擊伊斯蘭國列為外交政策的首要議題，且盡量減少對外的軍事干預，避免在海外進行耗資建設過多；¹⁰尤其在 2017 年 5 月川普上任後首次外訪即選擇沙烏地阿拉伯，推動中東地區建立以打擊伊斯蘭極端主義和恐怖主義、遏制伊朗為主要目標的「阿拉伯版北約」，同時向沙烏地阿拉伯簽署高達 3,500 多億美元的軍售合同。¹¹

三、鞏固美國在軍事安全的主導地位

川普認為增強軍事實力是保證「讓美國再度偉大」的基礎，因此提出應增加軍費支出、擴大軍隊建設、研發先進武器、升級飛彈系統和擴增核武規模，以及強化資訊作戰等各種軍事能力。¹²美國國會 2017 年 11 月通過 2018 年 7,000 億美元的國防支出法案，金額比上一個財年 6,190 億美元的國防預算，增加 810 億美元，增長約 13%，遠超美國國會 2011 年通過的預算控制法規定的 5,490 億美元的軍費上限，增長約 27% 亦創下歷年的最高。¹³除此之外，川普較歐巴馬更展現出軍事手段運用的強勢姿態，例如 2017 年 4 月對敘利亞進行大規模飛彈攻擊，其理由是敘利亞政府使用化學武器造成大量平民死亡；另值予關注者，川普政府將軍事行動權力適度下放，增加一線將領使用軍事手段的靈活性，此與歐巴馬時

⁸ Michael D. Shear, Mark Landler and James Kanter, “In NATO Speech, Trump Is Vague About Mutual Defense Pledge”, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2017/05/25/world/europe/donald-trump-eu-nato.html>, Accessed on February 12, 2018.

⁹ 袁徵，「試論特朗普政府對外政策趨向」，*和平與發展*，2017 年第 1 期（2017 年 1 月），頁 17-33。

¹⁰ Peter D. Feaver and Hal Brands, “Trump and Terrorism: U.S. Strategy After ISIS”, *Foreign Affairs*, Vol. 96, Iss. 2 (Mar/Apr 2017), pp. 28-36.

¹¹ Patti Domme, “With \$350 billion accord, Trump and Saudi Arabia's millennial prince master the art of the deal”, *The CNBC*, <https://finance.yahoo.com/news/350-billion-accord-trump-saudi-160213546.html>, Accessed on February 12, 2018.

¹² 「川普重建美國軍事力量之路探析」，*壹讀網站*，<https://read01.com/5koJ24.html#.WoGzjaiWbIU>，檢索日期：2018 年 2 月 12 日。

¹³ 「7000 億美元！美國會敲定 2018 年軍費預算 超控制上限 27%」，*中央電視台網站*，<http://m.news.cctv.com/2017/11/17/ARTI0QXTax5a0oFa6lcykXq171117.shtml>，檢索日期：2018 年 2 月 12 日。

期具高度集中的國家安全決策與行動有明顯不同的區隔。¹⁴

四、採取雙邊模式處理對外關係

川普政府為實現「美國優先」理念，強調以雙邊關係為基礎處理對外關係。因此「美國優先」實質上可以說是一種孤立主義的外交政策，主張美國不要參與國際事務而導致資源浪費。¹⁵由於川普對聯合國等多邊機制缺乏興趣，並認為該等國際組織受到美國支持，但得到回報卻非常少，且時常損害美國的既有利益。¹⁶川普在不顧歐洲各方的反對聲浪之下，以保障美國產業利益為由，2017年6月決定美國退出《巴黎協定》，並終止對綠色氣候變化基金(GCF)等國際專案的資金支持。¹⁷顯示川普對多邊性的國際機制缺乏認同與信任，且在全球治理方面存在消極態度。

貳、運用交易主義維持亞太同盟關係

過去歐巴馬政府推進「亞太再平衡」戰略，強化與日本、南韓、澳大利亞等亞太同盟體系，¹⁸但在川普執政後，美國政府在處理亞太盟邦關係，採取「交易主義」，意指川普政府從成本—獲益的角度，衡量美國盟邦關係的價值，並將安全承諾視為可交易的物品，藉此追求美國的實際利益。¹⁹

早在川普競選總統期間，就曾多次對日本、南韓等亞太盟邦發表批判言論，認為美國為保護盟友的安全，付出極大的代價，但卻長期被視為理所當然，因此提出日本應須全額負擔駐日美軍的開支，南韓亦須大幅增加支付駐韓美軍費用的

¹⁴ 李晨，「從美國巡航導彈打擊敘利亞看特朗普政府的國家安全決策」，*國際戰略研究簡報*，第48期（2017年5月），頁1-4。

¹⁵ Charles Krauthammer, "Trump's foreign policy revolution", *The Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/trumps-foreign-policy-revolution/2017/01/26/c69268a6-e402-11e6-ba11-63c4b4fb5a63_story.html?utm_term=.850c83c54f04, Accessed on February 13, 2018.

¹⁶ Jeffrey D. Sachs, "The high costs of abandoning international law", *Boston Globe*, <http://csd.columbia.edu/2017/03/06/the-high-costs-of-abandoning-international-law/>, Accessed on February 13, 2018.

¹⁷ 潘家華，「負面衝擊 正向效應—美國總統特朗普宣佈退出《巴黎協定》的影響分析」，*中國科學院院刊*，第32卷第9期（2017年9月），頁1012-1021。

¹⁸ 曾復生，「美國『亞太再平衡』戰略發展前景研析」，*國家政策研究基金會網站*，<https://www.npf.org.tw/2/12643>，檢索日期：2018年2月13日。

¹⁹ Micah Zenko and Rebecca Friedman Lissner, "Trump Is Going to Regret Not Having a Grand Strategy", *Foreign Policy*, <http://ijs.cass.cn/xsyj/xslw/zrgx/201706/W020170626363498725068.pdf>, Accessed on February 13, 2018.

比例，否則美軍可能會撤離，甚至可以考慮允許日本、南韓發展核武等選項，以降低美國投入安全的資本。²⁰因此，川普就任總統後隔月，在白宮會見日本首相安倍晉三時，宣佈雙方將合作推進區域共同利益，包括航行自由、抵禦北韓導彈及核武威脅，建立美日新的經貿對話機制，探討啟動自由貿易談判。²¹另一方面，美國國防部長馬提斯（James Norman Mattis）上任後，因北韓飛彈計畫引發關切，以及與中國緊張關係升高之際，選擇南韓和日本做為首次外訪國家，強調美國對重要盟邦的安全承諾；²²國務卿提勒森就任後，首先和澳大利亞、日本及南韓等外長通話，將在應對反恐、北韓問題與東海及南海緊張局勢上，與亞太盟國密切合作；²³副總統彭斯（Mike Pence）亦於2017年4月下旬出訪亞太地區，訪問日本、南韓、印尼和澳大利亞，重申美國將聚焦亞太地區的軍事和經濟領域的盟友關係。²⁴

可以看出川普政府執政初期採取安撫亞太地區盟邦的做法，一來是因美國外交和安全政策的延續性，再者是考量面對北韓核議題等現實挑戰所致，而川普的亞太政策明顯更需要日、韓等盟友的支持，因而聚焦在東北亞地區。但即使如此，川普仍堅持亞太盟邦得須承擔更多的責任，負擔更大比例的軍事費用來換取美國提供的安全保障；在日本方面，美國要求日本考慮以直接派兵方式支援美軍，包括參與南海聯合巡航，以及購入導彈防禦反導系統、新型無人機、戰鬥機等先進武器，²⁵此舉意味著美國將日本視為其在亞太地區遏制中國和支撐美軍重返亞

²⁰ 「川普：美軍駐韓費用全由韓承擔 否則撤軍」，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160505003618-260408>，檢索日期：2018年2月13日。

²¹ 「川普會晤安倍承諾加強美日同盟」，美國之音中文網，<https://www.voacantonese.com/a/trump-abe-20170210/3718772.html>，檢索日期：2018年2月13日。

²² 「美防長首訪韓日 將強調對盟邦安全承諾」，中央社網站，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201702010196-1.aspx>，檢索日期：2018年2月14日。

²³ 「放眼亞太 提勒森與澳日韓外長通話」，中央社網站，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201702080019-1.aspx>，檢索日期：2018年2月14日。

²⁴ 「美副總統彭斯4月訪亞太 包括日韓澳等國」，聯合早報網站，<http://www.zaobao.com.sg/realtime/china/story20170408-746292>，檢索日期：2018年2月14日。

²⁵ 吳懷中，「『特朗普衝擊』下的日本戰略因應與中日關係」，日本學刊，2017年第2期（2017年3月），頁1-33。

太的重要夥伴關係。在南韓方面，川普接受路透社專訪時表示，²⁶要求南韓支付部署「薩德」反導系統約 10 億美元的費用，而不是此前協議由美方完全承擔，並威脅南韓若不願意接受條件，美國將會考慮撤回「薩德」系統。

此外，在歐巴馬政府時期 TPP 是美國推動「亞太再平衡」主要經濟戰略，即使美國並不一定能絕對獲益，但卻具有制衡中國經濟的影響力、鞏固美國亞太同盟體系、主導國際規則制訂權等方面的戰略意涵。²⁷相較之下，川普更重視對經濟獲益的取捨，並以促進美國國內經濟發展為施政主要目標，因而大幅調整針對亞太地區的經貿政策，尤其在上任首日隨即簽署退出 TPP 的總統行政令，凸顯「美國優先」的對外政策思維。²⁸外界咸認，美國在退出 TPP 後，將以雙邊經貿為主要模式，發揮美國的相對經濟優勢來獲得更大的實際利益。

參、追求「以結果為導向」的美中關係

由於近幾年中國大陸積極在亞洲地區和全球政策上進行調整，導致中國議題在美國總體外交的重要性與優先性益趨顯著；尤其在歐巴馬政府時期，美國在軍事安全佈署、全球經貿關係、制定區域機制、價值觀外交等面向，以及致力推展「亞太再平衡」戰略，此時期美國政府透過全方面的外交政策，將中國議題列入亞太戰略設計當中。²⁹相比之下，現階段川普政府面對亞太地區事務，進一步聚焦中國大陸且視為美國亞太政策的核心，此亦反映川普政府對美中合作將表現得更為開放的態度，尋求雙邊高層互動及追求一個以結果為導向的美中關係。³⁰

從川普商人重利的角度來看，中國大陸是阻礙「美國優先」的關鍵因素，所以在總統競選期間，川普即對中國提出多項批評，指稱中國搶走美國人民的就業

²⁶ Alec Macfarlane and Taehoon Lee, "Trump: South Korea should pay for \$1B missile defense system", *CNNMoney*, <http://money.cnn.com/2017/04/28/news/trump-south-korea-thaad-trade/index.html>, Accessed on February 13, 2018.

²⁷ 「TPP：美國制衡中國的經濟航母」，*紐約時報中文網*，<https://cn.nytimes.com/asia-pacific/2015-1008/c08tradepolitics/>，檢索日期：2018年2月14日。

²⁸ 陳靜詒，「五大問題看懂川普經濟學」，*天下雜誌網站*，<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5080501>，檢索日期：2018年2月14日。

²⁹ Daniel Twining, "America's Grand Design in Asia", *The Washington Quarterly*, Vol.30, No.3, Summer 2007, pp79-94.

³⁰ 「美助卿董雲裳：川普一中政策 涵蓋台灣關係法」，*自由時報網站*，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1085898>，檢索日期：2018年2月17日。

機會、傾銷廉價商品等，並提出將對中國商品全面徵收高額關稅，而川普政府「百日新政」中也包含將中國列為「匯率操縱國」等內容；³¹據美國商務部公佈的數據顯示，2016年受全球需求疲軟和美元升值等因素影響，全年度美國貿易逆差總額上升至5,023億美元，為2012年以來最大年度貿易逆差，其中美國對中國商品貿易逆差為3,470億美元，雖較2015年下降5.5%，但仍佔整體貿易逆差總額約70%。³²因此，川普將中國視為導致美國經濟陷入困境的主要禍首，指責中國透過「不公平貿易」讓美國蒙受其害，將採取嚴厲的貿易懲罰措施或更多貿易保護主義，降低美國的貿易逆差。

換個角度來看，川普政府傾向於透過經濟戰略面向處理美中關係，除了不公平貿易、匯率操縱等問題外，美國企業在中國大陸的經營受到歧視性對待，包括對美國資本的開放度較低，智慧財產權無法受到應有保護，更被迫向中國轉移技術，³³面對中國在經濟、外交等領域挑戰，川普曾採取質疑「一個中國」政策的手段，甚至考慮對中國打出「台灣牌」，³⁴企圖迫使中國在經貿問題上對美國讓步。事實上，川普政府執政後，與國會、國防部關係密切的保守派智庫，對美國亞太政策與對中政策的影響力亦有所提升，其中也不乏親日、親台重要人士，包括「2049年研究所」執行長薛瑞福、美國企業研究所高級研究員卜大年、美國傳統基金會高級研究員葉望輝等知名學者。³⁵

2017年8月美國布魯金斯學會公佈一份川普政府的美中關係半年報告，指出川普就任後對中政策主要聚焦在兩個問題，一是平衡中美貿易赤字，二是在朝核問題上對中國的需求，並以「結果導向」在其中體現明顯；同時，川普也在

³¹ 「川普築貿易壁壘 台經濟投下炸彈職」，*蘋果日報*網站，<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20161110/37446379>，檢索日期：2018年2月17日。

³² 「美去年貿易逆差創四年新高 分析稱宏觀經濟失平衡系主因」，*人民網*，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0209/c1004-29067429.html>，檢索日期：2018年2月17日。

³³ Robert D. Atkinson, Nigel Cory, and Stephen Ezell, "Stopping China's Mercantilism: A Doctrine of Constructive, Alliance-Backed Confrontation", *ITIF*, <https://itif.org/publications/2017/03/16/stopping-chinas-mercantilism-doctrine-constructive-alliance-backed>, Accessed on February 17, 2018.

³⁴ 陳破空，「川普質疑『一個中國』，北京跳腳，卻難以反制」，*自由亞洲電台*網站，<https://www.rfa.org/mandarin/pinglun/chepokong/js-12132016101831.html>，檢索日期：2018年2月17日。

³⁵ 「親台勢力，在美國都是哪些人？」，*環球網*，<https://w.huanqiu.com/r/MV8wXzk30DE4NDNFMTM4XzE0ODEwNjY4MjA>，檢索日期：2018年2月17日。

2017年9月宣佈「美國優先」的「有原則的現實主義」政策，形成美國政府總體外交框架，即淡化意識形態和價值觀、強調美國利益和以結果為導向，此一政策並投射在對中政策上，表現出「交易型」和「結果導向」的方式。³⁶雖然外界預期川普政府對中政策會有積極轉向，但也具有靈活性和開放性的實用主義特徵；一來北韓核問題成為川普政府面臨的重大外交挑戰，亟須與中國合作，再者促進美國經濟發展尚須依賴美中關係的穩定。³⁷

提勒森於2017年3月訪問大陸時，在與中國外交部長王毅會面表示，過去40年美中外交接觸開始，「兩國一直本著不衝突不對抗、相互尊重、合作共贏的精神發展關係。」這段敘述正是習近平2013年6月在美國加州與歐巴馬會晤時曾提出共同推動構建「新型大國關係」的核心內涵，但當時歐巴馬政府並沒有正面回應，³⁸提勒森雖未引用「新型大國關係」一詞，卻是美國政府高層首次接受並公開回應，也是兩國關係進展的一大突破；另外在提勒森與習近平會面中表示，川普期待透過進一步對話，鞏固及強化美中關係，為美中關係未來50年的發展確定方向，³⁹此項聲明也為緊接而來的「川習首會」營造良好的對話氛圍和政治互信基礎，實現以結果為導向的美中關係目標。

第二節 川普與習近平互訪會晤成果

川普就任總統後，先後在2017年4月、7月及11月和習近平進行3次會晤，其中習近平訪美的「川習首會」和川普訪中的「川習再會」，由於雙方互動與

³⁶ 「美國亞太政策之對華：加強合作是主旋律」，新華網，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/us.xinhuanet.com/2017-11/02/c_1121897482.htm，檢索日期：2018年2月17日。

³⁷ Michael Pillsbury, "The Road to Making America Great Again Runs Through Beijing: Emerging Chinese Views of Donald Trump", *Hudson Institute*, <https://www.hudson.org/research/13235-the-road-to-making-america-great-again-runs-through-beijing-emerging-chinese-views-of-donald-trump>, Accessed on February 18, 2018.

³⁸ 「提勒森訪中見外長王毅 首提『新型大國關係』」，ETtoday新聞雲，<https://www.ettoday.net/news/20170320/887945.htm>，檢索日期：2018年2月19日。

³⁹ 「提勒森會習近平 美中『尊重彼此核心利益』」，聯合新聞網，<https://udn.com/news/story/6809/2352681>，檢索日期：2018年2月19日。

峰會成果直接影響後續美中關係發展動向，因此受到外界密切關注，具有研究價值；本節筆者將梳理川普和習近平二次重要會晤的情勢背景與重要成果，並彙整分析與過去「歐習會」的主要差異。

壹、習近平訪美—「川習首會」

2017年4月6至7日，習近平訪問美國，期間與川普在佛羅裡達州海湖莊園舉行會晤，這是川普就任總統後，美中領導人的首次雙邊峰會，在此兩天訪問行程中雙方成達一些共識，對後續美中關係的發展與對話互動具有重要意義。

一、「川習首會」前的美中情勢背景

川普在總統競選時期，曾嚴厲批評美中貿易失衡問題，指責中國大陸掏空美國製造業、搶奪數百萬個工作機會及操控貨幣匯率，影響美國和全球經濟發展，這和川普的「美國優先」政策理念背道而馳，因而主張上任後將對中國大陸商品課徵懲罰性高額關稅。⁴⁰ 川普在2016年12月接受美國福克斯電視台採訪時，認為若無法和中國在貿易問題上達成協議，質疑是否必須受長期秉持的「一個中國」立場的束縛，此次談話中國大陸外交部回應表示「嚴重關切」，強調美國政府應慎重穩妥地處理台灣問題，堅持「一個中國」政策和美中三個聯合公報，以免讓美中關係受到嚴重的干擾和損害，⁴¹但僅僅不過1個多月，從善如流的川普在2017年2月致電習近平祝賀中國新年時，在習近平的要求下，美國同意履行「一個中國」政策，雙方將加強溝通、拓展合作，推動美中關係穩定發展，並且二人也都提出互訪的邀請，⁴²先前的緊張關係此時稍微獲得緩解。

對川普而言，雙方在區域安全事務存在共同議題，包括必須合作處理北韓核武問題，尋求支持國際社會對北韓進行經濟制裁，同時美中存在貿易失衡、大陸市場開放、人權爭議及亞太海域爭端等競爭關係，因此美方期望建立各種不同領

⁴⁰ 黃韋銓，「美中貿易失衡 川普主張向中國徵收高關稅」，新頭殼 newtalk 網站，<https://newtalk.tw/news/view/2016-01-08/68946>，檢索日期：2018年2月21日。

⁴¹ 「川普質疑一中政策 陸：嚴重關切」，中央社網站，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201612120248-1.aspx>，檢索日期：2018年2月21日。

⁴² 「川習通話 川普：會信守『美國的一中政策』」，自由時報網站，[http://news.ltn.com.tw/news/ocus/paper/1077184](http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1077184)，檢索日期：2018年2月21日。

域的對話合作機制；⁴³對習近平來說，中共十九大召開在即，必須防止美中關係失控，否則將增添中國大陸整體外在環境的不確定因素和影響國內政經局勢變化。就在國際社會的聚焦關注及美中雙方各自考量下，⁴⁴「川習首會」便這樣在刻意安排中倉卒地展開。

二、「川習首會」的內容成果

習近平 4 月 4 至 5 日結束芬蘭國事訪問後，在美國當地時間 4 月 6 日抵達佛州與川普會晤，⁴⁵雙方在 6 日傍晚茶敘、晚宴，7 日雙方代表團舉行會談，結束後當日下午中方即離開佛州。此次「川習首會」成果包括：

(一) 建立兩國元首個人關係，並在相互尊重的基礎上管控分歧

習近平表示此次會晤確認新時期美中關係發展方向，拓展廣泛領域務實合作，增進相互信任、達成重要共識，尤其是習近平與川普晚宴時強調「合作」是雙方唯一正確選擇，要深思美中關係未來 45 年的發展；⁴⁶大陸外長王毅會後表示，美中關係平穩過渡，已做出雙邊關係的頂層設計，將為十九大營造穩定有利的外部環境；而川普指出此次會議美中關係取得巨大進展，提勒森會後則強調，雙方坦誠交換意見，同意在相互尊重的基礎上管控分歧。⁴⁷

(二) 建立高級別對話合作機制，且川普年內將赴陸國是訪問

雙方宣布建立 4 個高級別對話機制，分別是外交安全對話、全面經濟對話、執法及網絡安全對話、社會和人文對話；其中會晤期間，雙方已啟動外交安全、全面經濟兩個對話機制，⁴⁸分由楊潔篪與提勒森、馬提斯商談，以及汪洋與美國

⁴³ 「川普政府的北韓習題」，**上報網站**，http://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=14816，檢索日期：2018 年 2 月 21 日。

⁴⁴ 「謝天奇：川習倉促會晤 五大議題背後的祕密」，**大紀元網站**，<http://www.epochtimes.com/b5/17/4/4/n9001411.htm>，檢索日期：2018 年 2 月 21 日。

⁴⁵ 「結束芬蘭國事訪問與『川習會』 習近平 8 日回到北京」，**ETtoday 新聞雲**，<https://www.ettoday.net/news/20170409/900604.htm>，檢索日期：2018 年 2 月 22 日。

⁴⁶ 「把中美關係的大廈建設得更牢、更高、更美」，**新華網**，http://www.xinhuanet.com/politics/2017-04/09/c_129527850.htm，檢索日期：2018 年 2 月 22 日。

⁴⁷ 「『川習會』共識 中美共同說服北韓棄核武」，**蘋果日報網站**，<https://tw.appledaily.com/new/realttime/20170408/1093626/>，檢索日期：2018 年 2 月 22 日。

⁴⁸ 「川習會宣布 建立 4 個高級別對話機制」，**中時電子報**，<http://www.chinatimes.com/realtimews/20170408003500-260409>，檢索日期：2018 年 2 月 22 日。

財政部長梅努欽（Steven Terner Mnuchin）、商務部長羅斯（Wilbur Ross）主談，重點討論機制運作方式和工作重點；期間川普接受習近平邀請，年內將赴大陸國是訪問，兩國元首亦同意通過會晤、通話、通信等方式保持密切聯繫。另外，雙方同意在貿易投資領域深化務實合作，妥善處理經貿摩擦，取得互利互惠的成果，同時加強兩軍交往，深化執法司法、網路安全、非法移民、衛生等領域合作。

（三）中國大陸向美重申「一個中國」及對台政策立場

雖然在美方會後記者會和大陸官媒離開美國後的公開報導，都未提及「一個中國」政策與台灣相關議題，但大陸外交部 8 日在官網指出，會晤期間中方向美方重申在台灣、涉藏問題上的原則立場，希望美方在三個聯合公報和「一個中國」政策基礎上予以妥善處理，防止中美關係受到干擾；而白宮方面也清楚表明，將持續信守基於《台灣關係法》的各項承諾，強調長期一貫「一個中國」政策的立場沒有改變。⁴⁹

（四）大陸強調雙方經貿關係為互利共贏，並回應美方對經貿議題的關切

中國大陸強調美中經貿關係本質是互利共贏，重申不刻意追求貿易順差，希望美方放寬對大陸出口限制，以求平衡雙邊貿易；另對美方關切議題適度回應，包括重點合作清單爭取早期收穫、推進雙邊投資協定談判、推動雙向貿易和投資發展、探討開展基礎設施發展、能源領域務實合作等，並邀請美方參與「一帶一路」合作；⁵⁰美方則提出百日貿易談判計畫，增加美對大陸出口及降低美貿易赤字等公平競爭環境。⁵¹

（五）美中雙方針對重大國際、區域問題交換意見

美中雙方針對北韓核武等重大國際和區域問題交換意見，確認致力於實現朝鮮半島無核化目標，承諾執行聯合國安理會決議，並同意就北韓問題保持密切溝

⁴⁹ 「陸稱川習會提一中 外交部：美立場未變，台美關係零意外」，**ETtoday 新聞雲**，https://www.ettoday.net/news/20170409/900709.htm?feature=todaysforum&tab_id=268，檢索日期：2018 年 2 月 22 日。

⁵⁰ 梁啟東，「習特會：為中美關係發展定基調、定方向、定框架、定路徑」，**環球網**，http://opinion.huanqiu.com/plrd/2017-04/10457042_2.html，檢索日期：2018 年 2 月 22 日。

⁵¹ 「美中同意新貿易談判百日計劃」，**中時電子報**，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20170408002416-260408>，檢索日期：2018 年 2 月 22 日。

通與協調；會後大陸外長王毅表示，中方提出解決北韓核武問題的「雙軌並行」（無核化與和平機制）和「雙暫停」（北韓暫停核子及飛彈活動，美韓暫停軍演）的建議，並重申反對南韓部署薩德反導系統；⁵²而美方則要求中方施壓北韓放棄核武，並敦促大陸在南海與東海遵守國際規範，以及中方應理解習近平此前對南海非軍事化承諾的重要性。⁵³

總體而言，「川習首會」上雙方家人的互動，營造出川普和習近平的友好氣氛，並且適當緩解川普在總統大選期間批評中國相關言論所產生的負面效應，具有象徵性政治意涵，縱使川普在晚宴期間臨時告知習近平，美軍已發射 59 枚戰斧巡弋飛彈攻擊敘利亞機場，以直接軍事行動強硬回應敘利亞發生的毒氣攻擊事件，⁵⁴也沒有對雙方的友誼造成具體影響；在實質成果上，「川習首會」雙方建立的 4 個對話機制涉及議題廣泛，可減緩美中雙方在各領域的可能衝突及不確定性，並呈現「相互尊重、管控分歧」的競合態勢，為日後的美中關係發展，以及年底川普訪中的「川習再會」，鋪設良好的政治互信基礎。

貳、川普訪中—「川習再會」

一、川普首次亞洲行順訪中國大陸

2017 年 11 月 3 至 14 日美國川普總統展開就任以來首次亞洲出訪行程，分別訪問日本、南韓、中國大陸、越南與菲律賓，並在越南參與 11 月 10 至 11 日的「亞洲太平洋經濟合作會議」（簡稱亞太經合會，APEC），以及 13 日在菲律賓舉辦的東協高峰會；⁵⁵此次行程，白宮國家安全顧問麥馬斯特（H.R. McMaster）表示，川普亞洲行有三大目標，⁵⁶一是強調國際合作以推動朝鮮半島無核化，

⁵² 「川習會談北韓 陸承諾續執行聯合國決議」，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20170408003399-260409>，檢索日期：2018 年 2 月 22 日。

⁵³ 王俊評，「兩軍關係：中美關係的下一個戰場」，上報網站，http://ori.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=15149，檢索日期：2018 年 2 月 22 日。

⁵⁴ 「川普怒射 59 枚戰斧飛彈 狂轟敘利亞」，聯合新聞網，<https://udn.com/news/story/11006/2389018>，檢索日期：2018 年 2 月 22 日。

⁵⁵ 「川普亞洲行有五大看點」，經濟日報網站，<https://money.udn.com/money/story/10511/2794986>，檢索日期：2018 年 2 月 24 日。

⁵⁶ 鍾佩慈，「推動北韓無核化！川普亞洲行的 3 大目標」，Knowing 新聞網站，<http://news.knowing.asia/news/4f27a7cc-9d9a-486e-8658-872753fc0e0d>，檢索日期：2018 年 2 月 24 日。

其次是推廣自由開放的印度洋—太平洋區域，三則是通過公平互惠的貿易與經濟行為以促進美國繁榮。其中，較為關注的是前段出訪日本、南韓與中國大陸的部分，包括在 11 月 5 日抵達日本橫田美軍基地並向美軍官兵發表演說，隨後會晤日本首相安倍晉三，進行高爾夫球外交，⁵⁷11 月 7 日再飛抵南韓與文在寅會晤，兩人重申鞏固韓美同盟，並針對制裁、施壓促使北韓重返對話軌道交換意見，強調美國就北韓威脅下對南韓的安全承諾不變，以及討論修訂韓美自由貿易協定等雙邊經貿議題。⁵⁸

11 月 8 至 10 日川普訪問北京會晤習近平，是延續 4 月「川習首會」後對中國大陸的回訪，這也是中共十九大確立「習思想」領導地位後，首位造訪的外國元首。⁵⁹在此之前，中國駐美國大使崔天凱受訪時表示，美中雙方領導人會面之前維持良好的溝通和互動，包括 2 次會晤、⁶⁰8 次通話和多次通信，而此次會晤中方會依照「國事訪問+」規格接待，主要議題仍然聚焦在北韓核武問題和中美經貿問題，並將推動兩國關係穩定發展，進一步深化合作，有效管控分歧。⁶¹因此，「川習再會」領導人的互動情形、晤談成果及美中雙邊關係進展等，均受到外界密切關注。

二、延續「川習首會」的良好情誼，並透過對話談判解決問題

此次會晤延續「川習首會」建立的良好政治關係，川普和習近平互動相處氣氛和諧，習近平特別在北京故宮博物院院迎接川普，參觀太和殿與故宮中軸線，以及在寶蘊樓簡短茶敘、暢音閣觀看京劇演出等別有意涵的隆重禮遇；⁶²習近平這

⁵⁷ 「川普抵日展開亞洲行 安倍招待鐵板燒」，**蘋果日報網站**，<https://tw.appledaily.com/new/realtimeme/20171105/1235238/>，檢索日期：2018 年 2 月 24 日。

⁵⁸ 「川普將抵韓 與文在寅峰會討論北韓與貿易」，**中央社網站**，<http://www.cna.com.tw/news/aop/201711070030-1.aspx>，檢索日期：2018 年 2 月 24 日。

⁵⁹ 「外交部：中美元首北京會晤取得了重要、豐碩成果」，**人民網**，<http://world.people.com.cn/n1/2017/1110/c1002-29639635.html>，檢索日期：2018 年 2 月 24 日。

⁶⁰ 除「川習首會」外，2017 年 7 月川普與習近平在德國漢堡參與 G20 峰會，在場邊舉行雙邊會議，討論北韓與貿易等重要議題。參閱：「G20／川習二會 川普先謝北京」，**經濟日報網站**，<http://money.udn.com/money/story/5599/2572400>，檢索日期：2018 年 2 月 24 日。

⁶¹ 「崔天凱談特朗普訪華:要在新的背景下考慮中美關係」，**人民網**，<http://world.people.com.cn/n1/2017/1031/c1002-29618732.html>，檢索日期：2018 年 2 月 24 日。

⁶² 「特朗普訪華：故宮茶敘聽京劇 撲面而來中國風」，**鳳凰網**，<http://wemedia.ifeng.com/363431>

樣的精心安排，正好反映過去幾個月以來，美國政府溫和的對中政策基調，川普不再提及過去總統競選時期指控北京嚴重操控貨幣匯率，還在社群媒體「推特」上盛讚習近平的為人及熱情款待，並在公開演講中表示，美中貿易的順差不是中國的錯，而是美國前任政府把關不好，⁶³順理成章地將貿易失衡問題推給前任歐巴馬政府。

針對北韓核武問題，在9日的共同記者會習近平提到，雙方重申致力於實現朝鮮半島無核化，將以對話談判解決北韓核問題，川普則表示美中雙方同意不再重複過往失敗的處理方法，全面執行聯合國安理會涉及北韓的決議，要求所有國家停止為北韓政權提供軍事、金融資源和停止貿易往來，並且相信中國大陸會簡單快速且採取有效的行動解決北韓核問題，⁶⁴彰顯美中在處理北韓問題上，透過談判對話達成共識，雙方的立場與目標基本一致。

針對台灣問題方面，雖然共同記者會並未觸及台灣議題，北京僅重申「應尊重彼此主權與領土完整」，川普也表示「美國政府堅持奉行『一個中國』政策」；⁶⁵但據中國官媒新華社報導，習近平與川普閉門會談時說：「台灣問題是中美關係中最重要、最敏感的核心問題，事關中美關係的政治基礎。希望美方繼續恪守『一個中國』原則，防止中美關係大局受到干擾。」並間接提到反對美國對台軍售；對此，川普則回應：「美國的『一中』政策是基於三個聯合公報和《台灣關係法》，美國會繼續依循法律之下的義務，提供防禦性武器給台灣。」且未曾討論簽署第四公報，也沒有談到與大陸解決台灣問題的「大交易」。⁶⁶

三、美中簽訂2,500億美元貿易大單創下歷史新紀錄

此次「川習再會」兩國元首除進一步加深戰略政治互信外，還在經貿領域上

17/wemedia.shtml，檢索日期：2018年2月25日。

⁶³ 葉耀元、吳冠昇，「頂尖對決—川普拿什麼回報習近平的『好意』」，**風傳媒網站**，<http://www.sform.com/article/361263>，檢索日期：2018年2月25日。

⁶⁴ 「川習共識『談判解決北韓問題』」，**聯合新聞網**，<https://udn.com/news/story/11311/2809588>，檢索日期：2018年2月25日。

⁶⁵ 「習近平同美國總統特朗普共同會見記者」，**人民網**，<http://world.people.com.cn/n1/2017/1109/c1002-29637335.html>，檢索日期：2018年2月25日。

⁶⁶ 「川習會 美媒：川普稱不會終止軍售台灣」，**中央社網站**，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201711140032-1.aspx>，檢索日期：2018年2月25日。

取得巨大的合作商機。從大陸商務部網站公佈資料，川普訪中期間隨行包括美國商務部長羅斯率領 28 位美國企業首席執行官組成的貿易代表團，在川普專機抵達 2 小時後，由汪洋副總理與美國商務部長羅斯舉行雙邊經貿工作會談，會後並簽署 19 項商業合作協定，涉及能源化工、農產品、飛機及元件、生命科學、環保設備、智慧城市等廣泛領域，協議金額達到 82 億美元；⁶⁷對此大陸商務部研究院國際市場研究所副所長白明受訪指出，此次川普訪中隨行的都是具有影響力的美國知名企業，可看出美國企業家對大陸市場的關注與重視程度，而能源領域合作將成為中美此次最大的成果。⁶⁸

對於約 90 億美元的合作商機，汪洋表示僅是「暖場」；翌日，川普與習近平展開正式會談，會後見證美中雙方企業代表簽署、諒解備忘錄和採購協定共 15 項，兩天以來涉及「一帶一路」建設、能源、航空、農業、汽車、文化、醫藥、基礎設施等多個領域，總金額高達約 2,535 億美元，其中最大單是中國國家能源投資集團將向美國西維吉尼亞州投資開發頁岩氣、電力和化工生產等，金額達 837 億美元。⁶⁹雖然有部分美國媒體認為，許多協議都只是意向書、諒解備忘錄或者框架形式，而非真正的合約，⁷⁰所謂的貿易大單不一定會付諸實現。

此外，英國《金融時報》也報導評論，⁷¹認為習近平在經貿上給予川普利益讓步，使川普此行收穫滿載，但對美國長期以來的貿易逆差、失衡等結構性問題卻難以改善，事實上中國大陸也致力解決美中貿易逆差問題，但短時間內仍很難解決。總體來說，川普這次訪中行程，與中國大陸領導人習近平建立在區域議題共識、重大經貿協議和良好的私人情誼等具有指標性的互信關係，對影響未來美

⁶⁷ 「商務部：昨日中美企業共簽約 19 項商業協定 合計金額達 82 億美元」，人民網，<http://finance.people.com.cn/n1/2017/1109/c1004-29636760.html>，檢索日期：2018 年 2 月 26 日。

⁶⁸ 「中美 19 項協議 能源合作最大斬獲」，聯合新聞網，<https://udn.com/news/story/11311/2806656>，檢索日期：2018 年 2 月 26 日。

⁶⁹ 「習送川普大禮 中美簽 7.6 兆元協議」，經濟日報網站，<https://money.udn.com/money/story/10511/2809565>，檢索日期：2018 年 2 月 26 日。

⁷⁰ 「中美簽 2,535 億美元大單 美媒：多數不是真正合約」，經濟日報網站，<https://money.udn.com/money/story/5641/2809322>，檢索日期：2018 年 2 月 26 日。

⁷¹ 「特朗普對華『國事訪問+』難有實質成果」，FT 中文網，<http://www.ftchinese.com/story/001075001?full=y>，檢索日期：2018 年 2 月 26 日。

中關係、亞太安全格局都將益趨明顯。

參、從「歐習會」到「川習會」的變遷

一、歷次「歐習會」的重要內容

過去歐巴馬擔任兩屆美國總統期間，有一屆和習近平就任中國國家主席任期重合，在此期間舉行過多次「歐習會」，但對於具體次數各媒體有不同報導，主要歸因於習近平擔任國家副主席時已和歐巴馬多次會面，還有「歐習會」非正式的外交定義，是否包含國際會議的兩人會面，至今也沒有官方說法；⁷²因此筆者針對兩人均身為國家領導人時，所有的會面進行整理統計共有 9 次：⁷³第一次在 2013 年 6 月美國加州安納伯格莊園會晤，第二次在 2013 年 9 月俄羅斯聖彼得堡 G20 峰會，第三次在 2014 年 3 月荷蘭海牙核安全峰會，第四次在 2014 年 11 月北京 APEC 會議，第五次在 2015 年 9 月美國華盛頓白宮會晤，第六次在 2015 年 11 月氣候變化峰會，第七次在 2016 年 3 月美國華盛頓核安全峰會，第八次在 2016 年 9 月中國杭州 G20 峰會，第九次在秘魯利馬 APEC 會議。其中較被外界關注的，是起源於 2013 年 6 月習近平訪美與歐巴馬開創的 4 場非正式莊園會晤，這種深入對話的形式，對穩定美中關係發揮關鍵性作用。⁷⁴

這 4 場重要的非正式會晤分別為：第一場在加州「莊園會晤」約定為「沒有歡迎儀式、沒有 21 響禮炮、不打領帶」的會談，期間習近平首次提出「中美新型大國關係」，歐巴馬雖有所保留，但雙方獲致「管控風險」的共識，並確立雙邊投資條約(BIT)、市場准入、東海南海與網路安全等議題諮商與談判；第二場在北京 APEC 會議前夕展開「瀛台夜話」，透過深入交談增進互相理解，隔日中美元首舉行正式會談，達成一系列務實合作的重要共識，以及發表 27 項重要成果清單；第三場在 2015 年習近平訪美期間展開「白宮秋敘」，習近平此次強調構

⁷² 川江，「G20 記者手記：『意猶未盡』的習奧會」，BBC 中文網，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/09/160905_g20_obama_xi_meeting，檢索日期：2018 年 2 月 27 日。

⁷³ 「送給歐巴馬的告別禮物——回望九次『習奧會』」，每日頭條網站，<https://kknews.cc/zh-tw/world/mgk4gb9.html>，檢索日期：2018 年 2 月 27 日。

⁷⁴ 「『莊園會晤』到『海湖之會』，中美元首會不拘一格」，每日頭條網站，<https://kknews.cc/world/mmpvq49.html>，檢索日期：2018 年 2 月 27 日。

建新型大國關係是中美應長期努力的目標，得到美方積極回應，雙方達成 49 項成果和共識；第四場在杭州 G20 峰會展開「西湖長談」，針對雙邊投資條約(BIT)、加強經貿合作、氣候變遷、網路安全管理等領域達成 35 項主要共識和成果，並共同宣布批准巴黎氣候協議，但在南海仲裁案與台灣議題上仍然各自論述沒有交集。⁷⁵

二、「歐習會」和「川習會」的差異分析

從「川習首會」來看，美中雙方除安全保障和經濟等具體政策領域，也將重心放在如何定位中美關係上，習近平期盼川普可以認同「中美新型大國關係」，主張為避免對立和衝突，須共同應對國際社會課題，這樣的訴求也包含敦促美方在雙方存在分歧的人權問題採取「相互尊重」立場。然而在過去，習近平也曾對歐巴馬反覆提及，歐巴馬政府最初似乎顯示接受的態度，但隨後避免使用「新型大國關係」一詞，原因即在美方判斷「新型大國關係」定位可能意味中國希望美國同意在南海軍事化的主張，因此任內始終拒絕這一框架。⁷⁶但川普以商人重利角度，凡事只要有利於「美國優先」政策理念，任何事情都將變得可以談判，正如同國務卿提勒森上任後首次訪問大陸時，公開回應「不衝突、不對抗、相互尊重、合作共贏」14 個字的精神發展對中關係，雖未使用「新型大國關係」一詞，但卻符合其核心內涵，對習近平推動美中關係是一大突破；⁷⁷而從「川習再會」中雙方簽署約 2,500 億美元的製造業、能源經貿大單可看出，北京顯然打算以更多經貿利益，營造 G2 局勢以弱化日、印乃至台灣對美的影響力，推進「中美新型大國關係」向上發展。⁷⁸

此外，「歐習會」定調為非正式元首峰會，著重歐巴馬和習近平的私誼建立

⁷⁵ 「從歷次歐習會看美中角力消長」，央廣新聞網，<https://news.rti.org.tw/news/taiwan/id/771>，檢索日期：2018 年 2 月 27 日。

⁷⁶ 「川習會 中國為川普送上貿易大禮？」，天下雜誌網站，<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5081771>，檢索日期：2018 年 3 月 1 日。

⁷⁷ 王俊評，「美國務卿疑似接受中美新型大國關係 台灣應警惕」，上報網站，http://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=13991，檢索日期：2018 年 3 月 1 日。

⁷⁸ 「新聞透視－營造 G2 格局 陸塑新型大國關係」，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/news/papers/20171109000354-260108>，檢索日期：2018 年 3 月 1 日。

，並且刻意減少排場和官式禮俗；然而川普首次訪中的3天行程，習近平以「國事訪問+」規格接待，即使外交部副部長鄭澤光宣稱僅進行「小範圍、非正式互動」，但從在乾隆書房「三希堂」進行茶敘、討論國事，比起歐巴馬訪中時參觀用於休憩遊玩的「瀛台」，接待規模明顯更勝一籌。⁷⁹不過美國主流媒體認為，由於川普總統維持一貫的不可預測性，才使得北京必須做出諸多讓步和奉承。⁸⁰

值得關注的是，雖然「歐習會」、「川習會」中，美國政府都曾明確表達堅持奉行「一個中國」政策的不變立場，但川普針對中方提及反對美國對台軍售時，不同於歐巴馬僅強調對台立場不變、不支持台獨的模糊回應，反而是直接表示仍會提供禦性武器給台灣，在某種程度上，對維持台美正常關係及抗衡中國大陸的軍事壓力，都將獲得不小的助益。

第三節 印太戰略願景的中國因素

歐巴馬執政時期亞洲政策以「亞太再平衡」戰略為主軸，強調美國將在亞洲地區投入更多資源和關注，然而川普上任後，捨棄前任政府的政策措辭，重擬「印太」戰略願景，但實質上可說是「亞太再平衡」的強化版，隨後並發布新版國安戰略報告，再次強調印太地區對美國全球戰略的重要性，尤其是應對來自包括中國大陸的戰略競爭與威脅等均受到各方關注；本節筆者整理歐巴馬、川普政府亞洲政策擬定過程和內涵，並針對川普新版國安戰略報告進行初步探析。

壹、歐巴馬時期「亞太再平衡」戰略的侷限

歐巴馬就任總統後，2009年11月第一次出訪亞洲的行程中，在首站日本演說稱自己是美國歷史上的「第一位太平洋總統」，此話正暗示美國將視太平洋地區為戰略的重要目標，而當時美國的亞洲政策，也基於國際局勢、大國關係、戰

⁷⁹ 陳聖涵，「習特會登場 中國端出『國是訪問+』高規格接待」，[超越新聞網](http://beyondnews.net.com/20171109/36066/)，http://beyondnews.net.com/20171109/36066/，檢索日期：2018年3月1日。

⁸⁰ Orville Shell, "A Deal-Maker Goes to China", *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2017/11/06/opinion/trump-xi-jinping-china.html>, Accessed on March 1, 2018.

略部署及經貿需求進行調整，尤其是中國大陸經濟與軍事的快速崛起，以及伴隨其綜合國力增長的國際發言權與影響力，均對美國的亞太領導地位形成挑戰，並造就美國戰略重心轉向亞太地區的現實需要。⁸¹

歐巴馬執政初期藉由出訪亞洲和積極參加亞太地區重要峰會，調整美國國家戰略目標，包括首次訪問日本、新加坡、南韓及中國大陸等亞洲四國的演說中，強調提升與亞太地區國家合作、維護區域安全是當時美國的外交核心；⁸²其後時任國務卿希拉蕊於 2011 年 10 月在《Foreign Policy》期刊網站發表〈America's Pacific Century〉文章，提到「重返亞太」(Pivot to Asia)概念，闡述亞太地區是未來國際政治的重心，美國在外交經濟或是軍事戰略都會一併調整。⁸³此一概念，也成為日後歐巴馬「亞太再平衡」(Asia Pacific Rebalancing)戰略的前身。

歐巴馬時期亞洲政策的整體布局，主要圍繞在「亞太再平衡」戰略，具體內涵在 2011 年 11 月 17 日歐巴馬在對澳大利亞國會的演說中完整闡述，強調美國將在亞洲地區投入更多的外交、經貿及軍事資源和關注，透過盟邦合作、區域機制、軍力部署，確保美國在此一地區的領導地位。⁸⁴隨後美國國防部於 2012 年 1 月公布《維持美國全球領導地位：21 世紀國防要務》(Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century)，提到美國現正處在戰略機遇期，且是調整重歐戰略的最佳時機，並在面對亞太區域安全挑戰日益增加的困境之下，美國願意為亞太地區提供安全與穩定的協助。⁸⁵總體來說，「亞太再平衡」體現資源重新配置、強化領導地位、實現亞太地區權力「再平衡」意圖，要點包括：⁸⁶

一、在對外政策方面

⁸¹ 黃介正，「歐巴馬亞洲行與美國亞太戰略轉型」，*展望與探索*，第 7 卷第 12 期（2009 年 12 月），頁 1-4。

⁸² 林正義，「美國重返東亞的意義」，*新社會政策*，13 期（2010 年 12 月），頁 4-6。

⁸³ Hillary Clinton, "America's Pacific Century", *Foreign Policy*, <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>, Accessed on March 6, 2018.

⁸⁴ 「奧巴馬稱美在亞太擔當更重要角色」，*BBC 中文網*，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2011/11/111117_obama_asia-pacific，檢索日期：2018 年 3 月 6 日。

⁸⁵ Philip Dupree, and Jordan Thomas, "Air-Sea Battle: Clearing the Fog", *Armed Forces Journal*, <http://armedforcesjournal.com/air-sea-battle-clearing-the-fog/>, Accessed on March 6, 2018.

⁸⁶ 鄒文豐，「美國亞太『再平衡』戰略盤整與未來展望」，*青年日報網站*，<https://www.ydn.com.tw/News/165613>，檢索日期：2018 年 3 月 6 日。

將戰略焦點轉向亞洲，透過恢復或創建雙邊與多邊夥伴關係，加強與亞太地區國家合作，以遵守國際規範為原則，鞏固美國自由、民主、人權與市場經濟核心價值，並對抗中國大陸強勢維權作為。

二、在經貿政策方面

以 APEC 與東協峰會為平台，透過推動 TPP，加強區域開放與自由貿易，參與亞太經濟一體化進程，依靠亞太地區持續繁榮強化美國經濟實力，並與中國大陸保持經貿競合關係。

三、在軍事政策方面

調整全球海、空兵力部署，確保美軍在亞太地區優勢，透過強化對西太平洋地區盟邦的防務承諾，增進彼此安全合作關係，並積極拓展新合作夥伴，建構亞太地區安全體系，以因應中國大陸軍事威脅與挑戰。

然而，在川普競選美國總統期間掀起的反自由貿易與保護主義浪潮，嚴重衝擊歐巴馬的 TPP 布局，導致經貿核心支柱動搖，連帶使得外交與軍事的信用與力道受到結構上的制約，並讓美國在亞太地區的領導地位更易遭到挑戰。⁸⁷根據美國智庫蘭德公司研究員哈羅德（Scott W. Harold）曾在 2014 年的專文評論認為，⁸⁸歐巴馬政府的「亞太再平衡」戰略面臨五大挑戰，一是美國無法保證與美國友好的亞洲國家，在面對來自大陸與北韓的軍事威脅時，提供有效可靠的安全；二是美國的重要盟邦要求美軍自其境內撤離；三是美國可能被迫交出在亞太地區的領導權，並與中國大陸形成兩個對立的集團；四是 TPP 協商可能面臨破局；五是國防資源與經費不足以支撐「亞太再平衡」戰略部署的實際需要。

直到川普當選後，共和黨國會領袖，包括參院多數黨領袖麥克康奈爾（Mitch McConnell）和民主黨領袖舒默（Chuck Schumer）等人均表示：「國會不會在歐巴馬剩下的任期內考慮審查 TPP，必須留給川普總統決定。」對此美國媒體《華

⁸⁷ 黃介正，「歐巴馬的亞洲最後探戈」，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160907000452-260109>，檢索日期：2018 年 3 月 6 日。

⁸⁸ Scott W. Harold, "Is the Pivot Doomed? The Resilience of America's Strategic 'Rebalance'". *The Washington Quarterly*, Vol.37, No.4, Winter 2015, pp.85-99.

爾街日報》指出，TPP 無法進入國會審查，不僅代表歐巴馬「亞太再平衡」戰略的重大挫敗，更意謂美國在亞太地區的領導地位將拱手讓給中國。⁸⁹時任國務院代理亞太助卿董雲裳 (Susan Thornton) 在提勒森首訪亞洲的前瞻記者會上表示，川普政府意識到亞太地區存在巨大的經濟發展潛力，但前任歐巴馬政府「亞太再平衡」、「重返亞太」的表述方式已經成為歷史措辭，而現任川普政府對於亞太地區將採取新的政策，尤其是經濟貿易上的活動，必須有利於美國勞工、美國人民和美國公司；同時咸認中國扮演亞太地區重要角色的國家，美國將與其發展一個「以結果為導向」的關係，涉及益於美國人民的利益，並敦促中國遵守國際準則，而這種建設性的雙邊關係是立足在雙方共同利益的基礎上。⁹⁰

基於當時美國亞太政策的最新表述，儘管框架與細節上尚未成型，但大致方向和姿態已顯露端倪，並將為川普政府日後擘劃「自由開放的印度洋—太平洋戰略」(簡稱「印太」戰略) 奠定總體政策基礎。

貳、川普建構「印太」戰略願景的內涵

相較於歐巴馬政府「亞太再平衡」的對外政策，由於受到國內政治經濟等因素影響，以及在國際議題上，包括敘利亞內戰、俄羅斯出兵克里米亞、加上恐怖主義、貿易保護主義、民粹思潮蔓延等原因，導致美國在其他地區疲於應付，因此針對中國的各種戰略博弈，均未獲得明顯的優勢；而川普就任後，以「美國優先」理念調整對外政策，在亞洲地區將投入更多資源，但與歐巴馬不同是，美國將更注重眼前的獲利，並建立「以結果為導向」的雙邊關係。基此，川普政府全新的亞洲政策框架已漸漸浮現，相關具體方案受到各界的關注。

在 2017 年 11 月川普首訪亞洲行程的第一站與日本首相安倍晉三舉行峰會時，兩人達成共識將打造「自由開放的印度洋-太平洋」戰略願景，這也是川普首

⁸⁹ 賀桂芬，「歐巴馬政府放棄 TPP」，天下雜誌網站，<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5079387>，檢索日期：2018 年 3 月 7 日。

⁹⁰ 「美國助理國務卿：奧巴馬時期的亞太再平衡戰略已結束」，鳳凰網，http://news.ifeng.com/a/20170315/50779557_0.shtml，檢索日期：2018 年 3 月 7 日。

度拋出印太戰略觀點，為印太地區的基礎設施提供融資與擔保。⁹¹其後川普更在出席越南峴港 APEC 峰會的演講中，多次提及印太地區並強調印度的重要性，宣稱美國已經做好準備「願意與印太地區任何國家簽署雙邊協定」。⁹²然而，早在 2011 年 11 月，美國、澳大利亞及印度智庫就曾經聯合發表《共同的目標與趨同的利益：美澳印在印太地區的合作計畫》的報告，建議美澳印建立三邊對話，推動在印太地區建立經濟政治穩定、安全、自由開放貿易及民主治理的秩序，該報告闡述「印太」新的地緣經濟、政治和戰略概念被正式提出。⁹³

2017 年 8 月川普曾經提出新南亞戰略，向印度釋出戰略合作訊號，尋求牽制中國「一帶一路」發展，並表示美印強化戰略合作質量，可以防範中國與巴基斯坦聯手在南亞擴張勢力，而川普政府亦認為美國在南亞若無政治、軍事影響力，經貿商業利益無法實現，因而必須加強與印度合作；同時，因應中國的勢力從太平洋擴張到印度洋的事實，美國亦需與日本、印度、澳大利亞等國合作發展印太戰略。此外，2017 年 10 月馬提斯曾先後訪問日本、澳大利亞、印度以及參加菲律賓「東協防長會議」，為建構印太戰略鋪路，即意圖發展美、日、印度、澳等 4 國戰略夥伴關係，牽制中國勢力的擴張，營造美國在印太地區的優勢地位，促使美國在經貿、投資領域推出雙邊協商條件。⁹⁴

馬提斯在「東協防長會議」的發言，直接呼應提勒森 2017 年 10 月中旬在美國華府智庫「戰略與國際研究中心」(CSIS)發表《確定下一個世紀我們與印度的關係》的演講內容，⁹⁵該演講展現部分美國印太戰略的基本內容，主要包括三個面向：一是發揮美印經濟的比較優勢，促進「印度洋—太平洋」地區、尤其是南亞地區的互聯互通和經濟增長；二是美印要聯手推動實現印太地區的安全與穩

⁹¹ 「美日元首峰會 勾勒『自由印太』新戰略」，聯合新聞網，<https://udn.com/news/story/11311/2802083>，檢索日期：2018 年 3 月 8 日。

⁹² 「APEC 峰會登場！川普：願與印太地區國家簽署雙邊協定」，ETtoday 新聞雲，<https://www.ettoday.net/news/20171110/1049756.htm>，檢索日期：2018 年 3 月 8 日。

⁹³ 李理，「南海是 21 世紀地緣政治的主戰場」，中國評論，總第 241 期(2018 年 1 月)，頁 75-82。

⁹⁴ 曾復生，「美日推『印太戰略』恐徒勞無功」，中時電子報，<http://opinion.chinatimes.com/20171107005425-262104>，檢索日期：2018 年 3 月 8 日。

⁹⁵ 林民旺，「印度將充當美國新亞洲政策的『支柱』」，多維新聞網，<http://blog.dwnews.com/post-982206.html>，檢索日期：2018 年 3 月 8 日。

定，尤其要加強區域國家的安全能力建設；三是構築印太戰略的同盟架構，將目標相同的國家都拉進這個體系。

此外，川普在亞洲訪問行程結束之前，參加東協與美國峰會開幕致辭表示，美國致力實現「真正自由與開放」的印度洋—太平洋地區；在此之前，來自美國、日本、澳大利亞和印度的高層官員利用峰會間隙進行會晤，目的是重啟「四方安全對話」(Quadrilateral Security Dialogue, QSD)，結束後並沒有發佈正式的聯合公報、聲明或新聞稿，而是採取各自發佈公告的形式；在各自聲明中，上述四國都沒有提及中國，但都談到應對核擴散、恐怖主義和促進互聯互通，以及強調在印度洋—太平洋地區保持「自由、開放」和維持「基於規則的秩序」的重要性，且除印度外，其他三國都提出對此地區的航行自由權利，此舉明顯是針對中國在南海的領土主張構成挑戰。⁹⁶

針對美國多次提及印太戰略，以及推動美日印澳四國建構戰略對話機制等作為，中國大陸外交部僅回應：「中方已關注有關動向，並期盼各方制訂的政策和採取的行動都能順應和平、合作、友好、發展原則，有利於維護和促進地區和平。」⁹⁷外交部長王毅也在 2018 年 3 月第 13 屆全國人大的記者會上表示：「有些學者和媒體渲染『印太戰略』是為圍堵中國，但四國官方立即表示無意針對任何國家，我希望他們說的是實話。」⁹⁸由此可見，現階段北京當局檯面上還沒有與其直接對抗的意圖，仍然呈現觀望的態度。

參、川普政府新版國安戰略報告及其意涵

美國總統川普在 2017 年 12 月 18 日就職後不滿一年之際，發布上任以來首份的《國家安全戰略報告》(NSS)，內容長達 68 頁，闡述美國國家安全戰略的理念與作法，並給予高度肯定和認同；該報告依據現實主義原則，以「美國優先」

⁹⁶ 「美日澳印重啟『四方安全對話』」，FT 中文網，<http://big5.ftchinese.com/story/001075077>，檢索日期：2018 年 3 月 8 日。

⁹⁷ 「印度記者三次追問印太戰略 中國外交部這樣回應」，環球網，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-11/11377055.html>，檢索日期：2018 年 3 月 8 日。

⁹⁸ 「王毅：再挑起冷戰已不合時宜 再搞小圈子對抗更沒有市場」，新華網，http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/08/c_137024207.htm，檢索日期：2018 年 3 月 8 日。

為主軸，將中國大陸和俄羅斯列為美國的「戰略上的競爭對手」，引起國際各方的關注及探討。⁹⁹

川普新版國安報告一開始就強調「美國優先」戰略主軸，充分反映川普政府施政特色，藉由讓美國力量再次強大，確保美國的安全、繁榮及自由，進而領導全世界，與其夥伴國實現共同的利益與價值；基於上述目標，此份報告強調「有原則的現實主義」(principled realism)，即指美國將根據立國原則，以現實主義方式維護自身的安全，建立自身的實力，推動美國的利益及價值。由於受到現實主義思維的影響，美國必須保護四項核心利益，包括：一、保護美國人民、國土及美國人的生活方式；二、推動美國的繁榮；三、藉由實力以維護和平；四、增進美國的影響力。¹⁰⁰由於現實主義向來是美國外交的傳統思維，尤其是共和黨執政時更是如此，因此基於現實主義思維，美國必須維護其國際領導地位，並傾向以懷疑眼光看待其他大國，尤其是價值觀與政經制度不同於美國的國家。

這份報告中對於涉及影響美國世界地位的重大挑戰和趨勢，要者有三，一是、修正型大國，例如中國大陸和俄羅斯，採取技術、宣傳和脅迫等方式試圖塑造與美國利益和價值觀對立的世界；二是地區獨裁者擴散恐怖、威脅鄰國，發展大規模毀滅性武器；三是聖戰恐怖主義分子以意識形態的名義煽動仇恨，鼓動對無辜者施行暴力，同時跨國犯罪集團向美國的社區投放毒品、煽動暴力。¹⁰¹

該報告同時強調累積與提升美國國力，主要包括軍事優勢和經濟繁榮兩個層面展現。首先，軍事能力是美國影響力競爭中的核心組成部分，聯合武裝力量展示美國解決問題和實現承諾的能力，需要更新軍事清單的內容包括國防工業基礎、核力量、外太空、網路空間和情報能力等，對於獲得軍事優勢的途徑包括使美軍擁有殺傷能力遠超過對手所需的武器系統；在儘量減少代價和有利於美國人民

⁹⁹ “National Security Strategy of the United States of America”, *The White House*, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, Accessed on March 11, 2018.

¹⁰⁰ 王高成，「美國《國家安全戰略報告》的內涵與影響」，*展望與探索*，第16卷第1期（2018年1月），頁1-7。

¹⁰¹ 「美國國家安全戰略綱要」，*美國在台協會網站*，<https://www.ait.org.tw/zhtw/white-house-fact-sheet-national-security-strategy-zh/>，檢索日期：2018年3月11日。

的基礎上，提供武裝部隊所需裝備；為保護美國的核心利益，軍隊必須擁有足夠的規模，實現現代化和確保美軍隨時應敵；保持美軍在全維空間（即空中、海上、陸地、外太空、網路空間）阻止和擊敗任何威脅美國利益的對手之能力。

其次在經濟繁榮方面，不僅是保持美國影響力和美國實力的經濟基礎，也是川普重建美軍所需大量軍費的經濟基礎，因此川普政府首次將經濟安全列為影響國安的重要因素，將強化國內基礎設施、積極促進就業與公平貿易。另外在亞太區域部分，重申印太戰略願景，確保美國於此區域的安全與經濟利益，川普政府將擴展與印度的防禦和安全合作，重新建立與菲律賓的聯盟關係，強化與新加坡、越南、泰國、印尼、馬來西亞等東協國家，¹⁰²並鼓勵與長期的盟國夥伴建立防衛網，例如與日本在飛彈防衛上合作，與南韓朝向發展區域防衛能力，以及東南亞國家在應對持續成長的恐怖主義威脅上加強執法、防衛與情報合作。而在台灣問題方面，川普政府則重申「一個中國」政策，維持與台灣的固有關係，並基於「台灣關係法」的對台承諾，提供台灣合理防衛所需武器並嚇阻脅迫。¹⁰³

綜合上述內容，川普發布新版國家安全戰略主要意涵，首先是川普一再強調「美國優先」理念，並以「現實主義」角度考量，直接點名中、俄兩國為戰略競爭者，儘管川普政府表明願與他國合作，但前提是與美國抱持同樣價值觀的國家，並傾向於以雙邊取代多邊協商，對於跨國全球性議題的解決增加難度。其次，川普的國安戰略在地域空間概念由過去「亞太」向「印太」轉變，顯示印太地區在全球戰略的重要性大幅提升，亦可視為歐巴馬「亞太再平衡」戰略的強化版，並透過聯合印度、日本、澳大利亞抗衡中國大陸的「一帶一路」計畫。此外，報告中特別提到「台灣關係法」及願意和台灣維持緊密關係以制衡北京，這也和歐巴馬政府的國安戰略報告中完全不提台灣有明顯區隔。¹⁰⁴

¹⁰² 吳敏文，「美國最新《國家安全戰略》說了什麼」，新華網，http://www.xinhuanet.com/mil/2018-01/04/c_129783245.htm，檢索日期：2018年3月11日。

¹⁰³ 「國安戰略談印太 川普強調台灣關係法」，中央社網站，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201712190005-1.aspx>，檢索日期：2018年3月11日。

¹⁰⁴ 吳銘彥，「川普國家安全戰略凸顯大國間矛盾加劇」，國家政策研究基金會網站，<https://www.npf.org.tw/printfriendly/17924>，檢索日期：2018年3月11日。

第三章 當前美、中關係發展趨勢

本章針對近一年內川普政府與北京當局的互動情況，聚焦在美中經貿協商合作與競爭對抗，以及面對東亞區域安全包括朝鮮半島核武問題、南海權益爭端等議題角力，最後分析川普新提出的印太戰略，與習近平的「一帶一路」戰略競逐新局勢，並針對未來美中雙方關係動向，進行簡要探析評估。

第一節 美、中雙邊經貿協商與對抗

美國總統川普上任後，以「美國優先」施政理念調整對中政策，並以結果為導向處理當前美、中雙邊關係，尤其是針對長期以來美中貿易逆差不斷擴大，川普以商人現實重利的角度，透過直接且有效的經貿策政，企圖改善歐巴馬執政以來美中貿易嚴重失衡問題；本節筆者針對「川習首會」後美中雙邊經貿合作協商，以及川普對中國大陸課徵高額關稅的經貿對抗，進一步探討分析。

壹、「川習首會」後雙方共提經濟合作百日計畫

2017年4月「川習首會」期間，川普以中國大陸處理北韓核武問題與美國合作為交換條件，雙方擱置討論巨額貿易逆差問題，但在川普政府敦促下，中國大陸同意提出行動方案，目的在擴大美國對中國出口，以儘速改善貿易失衡等問題；¹據美國商務部長羅斯表示，川普和習近平已同意一項新的經濟合作百日計畫，盼提振美國出口、減少美國對大陸的貿易逆差，並於百日計畫結束後，雙方將展開全面經濟對話（The U.S China Comprehensive Economic Dialogue, CED）。²其後，5月12日雙方宣布就「百日計劃」在10項領域達成早收清單的共識，涉及農產品貿易、金融服務、投資和能源等領域，並最遲在2017年7月16日之前

¹ 「川習會落幕 陸允提貿易百日計畫」，*經濟日報網站*，<https://money.udn.com/money/story/10511/2391845>，檢索日期：2018年3月24日。

² 「川習會同意百日計畫 商討貿易議題」，*聯合新聞網*，<https://udn.com/news/story/5/2390639>，檢索日期：2018年3月24日。

完成，未來還將討論美中經濟合作一年計畫。

這 10 項「經濟合作百日計畫早期收穫」清單包括：³一、牛肉—中國將在 2017 年 7 月 16 日前重新開放美國牛肉進口；二、熟製禽肉—美國將開始制定規則，允許從中國進口熟製禽肉；三、生物科技—中國將對正在等待安全審核的美國生物技術產品進行評估，對美方已提交的八項生物技術產品申請就其預期用途安全性進行科學評審；四、天然氣—美國歡迎中國和其他美國貿易夥伴，自美進口液化天然氣。美國給予中國的待遇將不低於給其他非自貿協定貿易夥伴的待遇；五、信用評級—中方將在 2017 年 7 月 16 日前允許在陸外資全資金融服務公司提供信用評級服務，並開始申請徵信許可程序；六、跨境結算—美國商品期貨委員會在適合且符合無行動豁免條件情況下，計畫在 2017 年 7 月 16 日前延長給予上海清算所無行動豁免 6 個月時間，並可進一步延長豁免期限至總共最長 3 年時間。中國央行和美國商品期貨委員會將致力達成《跨境清算機構監管合作和信息交換諒解備忘錄》；七、電子支付—中方將在 2017 年 7 月 16 日前進一步頒布必要的服務指南，允許美國全資的電子支付服務供應商申請許可證，實現全面和及時的市場准入。中方將繼續允許中資銀行發行允許美國電子支付服務供應商處理外幣銀行卡交易的雙標雙幣種銀行卡；八、銀行業—美國承諾將同等對待中國銀行和其他外資銀行；九、債券結算—中方將在 2017 年 7 月 16 日前向美方兩家合格的金融機構頒發中國銀行間債券市場承銷牌照和結算代理人業務資格；十、商業投資峰會—美國認識到中國「一帶一路」倡議的重要性，將派代表參加中國「一帶一路」高峰論壇，美國也歡迎中國參加美國將於 6 月 18 日至 20 日舉行的商業投資峰會。

概括而言，百日計劃早收清單 10 項中，有 6 項係中國大陸對美國開放市場或加速審核的協商，4 項是美國對大陸開放市場與其他友善措施，包括將派遣代表團參加在北京舉行的「一帶一路」高峰論壇；而清單所涉及的產業類別，3 項

³ 「中美經濟合作百日計畫早期收穫聯合新聞稿」，中國財政部網站，http://wjb.mof.gov.cn/pindaoliebiao/gongzuodongtai/201705/t20170512_2599646.html，檢索日期：2018 年 3 月 24 日。

與農產品、生技產品有關，3項與金融服務業有關，均是美國進入中國大陸市場最關切的產業。從實質面探討，部分項目可改善美國多年來懸而未決的中國市場進入障礙，如以開放美牛為例，中國大陸自2003年起以美國爆發狂牛症疫情為由，宣布禁止進口大部分美牛進入中國大陸市場，雖然2016年大陸宣布有條件取消美牛的進口禁令，⁴但實際上卻鮮少美牛進口。

此外，早收清單中最受各界關注的應是中國大陸同意包括信用卡公司在內的外資電子支付服務供應商，將可獨資進入本地市場及同意相關執照申請，另開放外資企業提供信用評級服務，由於中國大陸金融支付市場龐大，但過去以來幾乎為本土的銀聯支付系統，包括銀聯卡、支付寶所壟斷。此前，2010年9月美國稱中國人民銀行自2001年以來發佈多項限制措施，使人民幣支付卡交易由中國銀聯壟斷，對外國供應商造成歧視，違反中國開放金融服務業市場的承諾，訴諸世貿組織爭端解決機制，並於2012年7月世界貿易組織（WTO）發佈專家組報告，駁回美方關於中國銀聯壟斷地位的指控，但支持美方有關中國開放電子支付服務市場的主張；⁵此次中國同意開放100%美資電子支付服務供應商申請執照，履行延宕再三的開放金融服務業市場義務，自然受到美國企業的歡迎。

整體而言，「川習首會」後美中關係增溫，川普未再提大陸操縱匯率、課徵邊境稅等事項，共同協商的經貿合作百日計畫，更讓美中貿易摩擦爭議暫時得以趨緩，由於雙方皆有意願改善經貿失衡問題，當時美中表面上似乎已建立「以合作代替衝突」的互動新架構，然而現在再回顧檢驗，這可能僅是川普為求美國最大獲利的權宜之舉。

貳、美中舉行首次全面經濟對話會議

一、首次對話會議雙方並無重大具體承諾

2017年7月19日，美中首次全面經濟對話會議在華盛頓舉行，美國由財政

⁴ 「美國牛肉 陸即日起有條件解禁」，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160923001051-260303>，檢索日期：2018年3月24日。

⁵ 「中國放棄 WTO 銀聯案上訴 VISA 入場」，人民網，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n/2012/0905/c1004-18923020.html>，檢索日期：2018年3月24日。

部長梅努欽及商務部長羅斯共同主持，中國大陸由副總理汪洋率團、發改委、商務部、財政部、外交部、工信部及農業部代表出席會議，該會議是「川習首會」後，美中協商四個全面對話機制的其中一項，主要取代過去歐巴馬政府自 2009 年起雙方召開的戰略經濟對話會議（U.S.-China Strategic and Economic Dialogue, S&ED），對此外界期待將對經貿合作百日計畫進行盤點，以及後續雙方貿易的進一步合作規劃；對話涉及的議題包括貿易和投資、宏觀經濟政策、金融部門和全球經濟發展等方面的問題，總體對話的重心將是雙邊貿易關係，但因貿易數據以及北韓核危機均未緩解，且在雙邊貿易方面有目標差異，對話仍難消除雙方貿易糾紛隱患。⁶

不過，由於美中未在會後宣布重大成果，雙方更臨時宣布取消會後聯合發表聲明的記者會，美中官方各自對此次對話結果發表評論，此舉美國主流媒體多認為對話會議成效不佳，批評川普對中政策並未奏效。根據美國官方的統計數據，2016 年美國對中國的貿易逆差是 3,470 億美元，2017 年前 5 個月，美國對中貿易逆差達 1,380 億美元，比 2016 年同期增長 5.3%；⁷因此，羅斯在開幕致詞即指出，美中貿易逆差占總逆差近 50%，並強調這非「自由市場力量自然造成的產物」，美中貿易與投資關係須要以更公平、互惠的方式進行，必須透過增加美製產品對中出口解決市場准入不平等問題。梅努欽致詞則指出，美中經濟關係更公平與平衡才可能將雙方利益最大化，因此大陸應該對美國企業放寬市場准入，意味著中國得解決在工業、農業、科技及網路政策上，對美國就業與出口造成的影響，透過對話可以更關注具體且鎖定目標的承諾。⁸

對此，汪洋表示雙方應保持良好對話，並警告不要走上貿易對抗的道路，強

⁶ 「美中新機制下 首次經濟對話」，美國之音網站，<https://www.voacantonese.com/a/ced-preview-20170719/3950399.html>，檢索日期：2018 年 3 月 25 日。

⁷ 「中美首次全面經濟對話 總結百日計劃成果」，中評社網站，<http://hk.crntt.com/crn-webapp/touch/detail.jsp?coluid=7&kindid=0&docid=104751474>，檢索日期：2018 年 3 月 25 日。

⁸ 「美中首輪全面經濟對話 盼公平與合作」，聯合新聞網，<https://udn.com/news/story/6811/2593467>，檢索日期：2018 年 3 月 25 日。

調「話不能立即解決所有分歧，但對抗會馬上給雙方利益帶來損害。」⁹在取消會議後，梅努欽及羅斯聲明中國認知減少貿易逆差是雙方共同目標；中國外交部也在事後記者會聲明，雙方同意為縮小貿易逆差進行建設性合作。¹⁰從雙方籠統的聲明內容，顯見首次全面經濟對話會議並未達成任何具體解決方案或承諾。然而，按照百日行動的早收清單內容，其實可以發現美中自5月以來實已陸續完成數項進展，包括美國組團出席「一帶一路」高峰論壇，中國大陸核准對美採購總值約50億美元大豆，研商及解決大豆、玉米、牛肉等農產進口所涉檢驗檢疫或進口核准問題，開放美國稻米、天然氣進入中國大陸市場等，都是百日行動計畫早收行動的具體成績。其中，開放美牛、稻米、基改作物等，都是多年來的首次突破，雖對立即縮減美中逆差的幫助有限，但對相關農業州拓展出口將有重大助益。另外，此次對話會議並未宣布就鋼鐵產能過剩與關稅問題，美中投資協定（BIT）談判，以及中國希望美放寬高科技出口管制等重要敏感議題，¹¹顯示雙方在該等項目上仍存歧見。

二、互動關鍵仍取決美中貿易逆差解決方案

過去歐巴馬政府時期的美中對話機制為「戰略與經濟對話」（S&ED），是在2005年8月建立的美中戰略對話機制和2006年9月啟動的美中戰略經濟對話機制合併而成的新型對話機制，前者側重戰略和政治層面，後者側重戰略和經濟層面，並在2009年7月在華盛頓舉行首次S&ED，雙方就雙邊關係、經濟、金融及相關領域的合作，在全球性問題及地區問題上的合作等達成廣泛共識；¹²在過去8輪的對話中，前3輪圍繞建設相互尊重、互利共贏的美中合作夥伴關係進行討論，第4輪起聚焦共建新型大國關係，且每次對話結束後發布的成果清單累積

⁹ 「中美全面經濟對話：貿易赤字是焦點 無重大突破」，BBC 中文網，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-40665419>，檢索日期：2018年3月25日。

¹⁰ 「外交部：首輪中美全面經濟對話確認了中美經濟合作的正確方向」，中國新聞網，<http://www.chinanews.com/gn/2017/07-20/8283332.shtml>，檢索日期：2018年3月25日。

¹¹ 徐遵慈，「美中百日行動計畫及全面經濟對話概況」，大陸與兩岸情勢簡報（行政院陸委會），2017年7月，頁17-20。

¹² 「背景資料：中美戰略與經濟對話」，新華網，http://www.xinhuanet.com/world/2015-06/24/c_1115704629.htm，檢索日期：2018年3月25日。

超過 1,000 項的各領域共識，在此框架下還設立戰略安全對話、亞太事務磋商、中東事務磋商對話機制，並在兩國軍隊之間，建立重大軍事行動相互通報機制、兩軍熱線和戰略規劃部門對話，以及海空相遇安全行為準則。¹³但據中國大陸外交部官員表示，戰略與經濟對話最大特點就是「不迴避任何問題」，¹⁴換言之也因為對話規模過於龐大，而被批評流於形式無實際結論。

由於川普政府對於中國貿易赤字與不公平貿易行為之指控並未減緩壓力，未來可以預見的是，美中貿易爭端應該還會存在，但受到北韓核武等區域問題影響，現階段川普政府會繼續尋求與中國大陸合作，因此美中關係在「一方願意交換、一方有能力交換」的情況下，仍會保持「大合作、大交換」格局、以「鬥而不破」作為解決模式；¹⁵然而此一情況是否具有可持續性，將取決於中國大陸所提出的承諾是否能具體回應美國關切項目，以及未來是否能夠落實。總體而言，美中經貿互動最終仍將回歸基本面，關鍵在中國大陸對於美國貿易赤字核心問題，是否能提出進一步解決承諾，以及面對處理北韓問題時，中國大陸可以採取更具體的作為，否則川普政府將會改採更具攻擊性、衝突性的經貿對抗措施。

參、美對中課徵高額關稅引起貿易對抗

美國商務部 2018 年 2 月 16 日公布自 2017 年 4 月起對鋼、鋁進口的「232 條款」調查結果，指出美國是全球鋼鐵最大進口國，美國國內自 2000 年起有 6 座高爐及 4 座電爐倒閉，且自 1998 年起就業人數下降 35%；而全球產能過剩 7 億噸為美國每年鋼鐵消費量的 7 倍，其中中國為全球產能過剩主要來源，美國目前針對鋼鐵產品施行 169 件反傾銷及平衡稅措施，其中 29 項針對中國。在鋁產業部分，美國鋁進口量占總需求量比重已由 2012 年的 66% 上升至目前的 90%；2013 年至 2016 年間鋁業就業人數下降 58%，並有 5 家煉鋁廠關閉，儘管需求大

¹³ 「第八輪中美戰略與經濟對話方塊下戰略對話具體成果清單（全文）」，新華網，http://www.xinhuanet.com/world/2016-06/08/c_1119007842_7.htm，檢索日期：2018 年 3 月 25 日。

¹⁴ 「美『中』戰略與經濟對話在北京召開」，中央網路報網站，http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=141&docid=103727287&page=1，檢索日期：2018 年 3 月 26 日。

¹⁵ 李淳，「川普政府經貿變局對兩岸之影響及因應」，中共研究，第 51 卷第 3 期（2017 年 5 月），頁 27-47。

幅成長，其餘 5 家煉鋁廠中，僅 2 家充分運用產能營運，美國商務部目前對中國採取 2 項反傾銷及平衡稅措施，且有 4 項針對中國調查正在進行。為確保美國工業不會遭受不公平的外來競爭，該報告向川普總統提出建議，將對全球進口鋼品課徵 24% 以上關稅、對鋁品課徵 7.7% 以上關稅，或者針對包括中國在內的國家和地區進口的鋼鐵、鋁產品徵收更高額的關稅，以及對特定國家採取關稅配額等方案，且每個選項都涵蓋對中國鋼、鋁進口設限。¹⁶

另報告指出，2017 年前 10 個月，中國是美國的第四大鋁供應國，占美國進口鋁總量約 9.5%，也是第 11 大鋼鐵供應國，占美國鋼鐵進口量的 2.2%；儘管中國不是美國的主要鋼鋁來源國，但川普政府認為中國主導的全球產能過剩正在淹沒鋼鐵和鋁市場，且中國出口商為規避美國的貿易懲罰，經常把產品運到第三國，然後再銷往美國。然而，川普選擇美國商務部最嚴苛的方案、關稅幅度也較建議更高，凸顯美國政府欲對外界彰顯強硬的貿易立場，而在川普宣示同日，劉鶴正與美國財政部長梅努欽、美國貿易代表萊席爾、白宮經濟顧問寇恩（Gary Cohn）會談，顯然是企圖藉機向習近平表達美國的強硬立場。隨即中國外交部回應，美國過於濫用貿易救濟措施，恐影響美國本身就業及消費者利益，並稱「中國將採取適當措施，捍衛自身權益」，除已啟動對美國高粱的調查，還在研究是否限制美國大豆進口等措施。¹⁷

即使中國官方數度表達不滿態度，但川普仍然在 3 月 9 日在白宮接見鋼鐵、鋁材業者與員工，一起召開記者會並正式簽署總統文告，正式向進口鋼鐵及鋁材，分別徵收 25% 和 10% 高額關稅，新措施將在 15 日內生效；但在《北美自由貿易協定》（NAFTA）談判期間，加拿大及墨西哥暫時獲得豁免，其他美國的安全及貿易夥伴，也可透過談判尋求豁免。¹⁸對此，新任白宮首席經濟顧問、保守派

¹⁶ 李修慧，「川普下令提高鋼鋁進口關稅，但最大輸家並非中國」，**關鍵評論網**，<https://www.thenewslens.com/article/90772>，檢索日期：2018 年 3 月 26 日。

¹⁷ 「中國訪團剛到 美鋁鋼鋁『送禮』」，**自由時報網站**，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1180297>，檢索日期：2018 年 3 月 27 日。

¹⁸ 「美國開打貿易戰 進口鋼鋁課高關稅 15 天內生效」，**上報網站**，http://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=36586，檢索日期：2018 年 3 月 27 日。

人士柯德洛 (Larry Kudlow) 在 3 月 11 日受訪時表示，除了加拿大、墨西哥、澳大利亞外，整個歐洲和亞洲的美國盟友也會豁免，但只有中國不會被豁免，¹⁹ 明顯係針對長期以來美國對中國大陸貿易赤字問題的強硬回應態度。另據《華爾街日報》報導，那些尋求獲得關稅豁免的國家正迅速行動，包括加、墨兩國正與萊席爾進行《北美自由貿易協定》(NAFTA) 修訂談判，南韓也正與美國重新談判自貿協定，美方可能會考慮鋼鋁關稅對這些談判的具體影響。²⁰

更值關注的，2018 年 3 月 22 日川普在白宮針對中國大陸經濟侵略 (economic aggression) 簽署總統備忘錄，美國政府將基於「301 條款」採取貿易行動，對中國進口產品課徵近 600 億美元關稅，可能增加關稅的產業包括航太、資訊通訊、機械產業等，並指示財政部調查中國以國家基金或國有企業在美進行不公平投資的行為；根據白宮資深官員公布訊息指出，美國貿易代表署 (USTR) 針對中國進行的特別 301 調查明確證實中國有不公平的貿易行為，包括中國利用合資以及其它限制迫使美國公司將科技轉移給中國實體；其次中國利用國內科技執照取得的限制讓美國公司處於不利地位；第三是中國以系統化方式利用國家資本收購美國公司，取得美國科技以創造中國在世界市場的優勢；最後，中國支持並進行網路竊密活動以取得美國商業機密。美國貿易代表署將在行政命令簽署 15 天內公佈課徵關稅的產品細節，而美國財政部將在 60 天後正式公佈最終清單，將以中國高科技產業為主要課稅目標。²¹

北京當局不到 12 小時也立刻發表反制措施，據中國商務部 3 月 23 日公布，決定對部分美國進口產品加徵關稅，藉以平衡「美國加徵關稅給中方利益造成的損失」，這份清單暫定包含 7 類、128 個稅項產品，涉及美對中約 30 億美元出口；第一部分共計 120 個稅項，涉及 9.77 億美元，包括鮮水果、乾果及堅果製

¹⁹ 「鋼鋁關稅『只有中國不會被豁免』」，中國評論新聞網，<http://hk.crntt.com/doc/1050/1/1/2/105011295.html>，檢索日期：2018 年 3 月 27 日。

²⁰ 「美逼陸削減 2.9 兆貿易逆差」，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180316000651-260108>，檢索日期：2018 年 3 月 27 日。

²¹ 「美中貿易今開打 川普將向中國課徵 500 億美元關稅」，自由時報網站，<http://news.ltn.com.tw/news/business/breakingnews/2373943>，檢索日期：2018 年 3 月 27 日。

品、葡萄酒、改性乙醇、花旗參、無縫鋼管等產品，擬加徵 15% 的關稅；第二部分共計 8 個稅項，涉及 19.92 億美元，包括豬肉及製品、回收鋁等產品，擬加徵 25% 的關稅。中國商務部表示，「中美雙方應聚焦合作、管控分歧，共同促進經貿關係穩定發展，通過對話協商解決分歧。」²²

外界推測，川普此時對中國祭出貿易制裁，主要是為 2018 年 11 月美國國會期中選舉鋪路，藉此獲得更多保護主義傾向選民支持；其次是向大陸施壓，換取在市場准入做出讓步，包括投資股權限制，加大服務業開放等；以及遏止大陸強制美企技術移轉和不平等關稅，尤其是「中國製造 2025」的 10 大戰略新興產業，阻止中國大陸成為未來經濟霸權。在美國推出懲罰性關稅後，大陸為安撫國內不滿情緒，推出關稅反制，不過僅象徵性推出美對中 30 億美元出口加徵關稅措施，力道相對薄弱，正好反映國務院總理李克強在全國人大會議閉幕時強調，「透過協商解決貿易問題，避免打貿易戰。」種種跡象顯示，中國大陸對美國發動貿易戰的意願不高，因此可預期未來美中將繼續協商，北京也會釋放更多善意，透過擴大服務業准入、加大智慧財產權保護、禁止製造業強制性技術轉讓等措施。²³正如中國商務部國際貿易經濟合作研究院前院長霍建國所言：「面對美國可能提出的新關稅措施，中方可能會予以反擊；儘管雙方不太可能爆發大範圍的貿易戰，但在單項產品上展開的貿易對抗將會增加。」²⁴

第二節 美、中在朝鮮半島及南海議題角力

當前美、中在東亞地區議題角力，以朝鮮半島和南海情勢最為外界關注，亦對未來美、中的雙方關係發展和戰略競爭局勢，具有關鍵性影響作用；本節筆者針對北韓核武、薩德入韓問題，以及美軍艦南海自由航行和中國在南海軍事化建

²² 「商務部回應美加徵關稅:中方絕不害怕貿易戰，人民網，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0323/c1004-29885663.html>，檢索日期：2018 年 3 月 27 日。

²³ 「川普掀美中貿易戰 背後 3 大目的」，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20180323003457-260410>，檢索日期：2018 年 3 月 27 日。

²⁴ 「美中貿易戰一觸即發」，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180220000191-260202>，檢索日期：2018 年 3 月 26 日。

設等發展情況，進行初步探討和分析。

壹、北韓核武與薩德入韓問題

在過去歐巴馬執政時期，北韓核武問題一直不是美國亞太政策的戰略核心，主因是當時美國重心以「亞太再平衡」政策制衡中國大陸軍事崛起，因而對北韓採取「戰略忍耐」的政策，並且訂出改善北韓和美國雙邊關係的前提，不主動尋求重啟對話，又未放棄促使北韓政權更迭的企圖；在經濟方面，希望北韓能開放市場和融入國際金融體系，但又繼續加大對其經濟制裁和孤立，放棄無條件的經濟援助；在外交方面，促使包括中、俄在內的更多國家就北韓核武問題達成共識，支持實行更嚴厲的經濟制裁和全方位圍堵；在安全方面，實現無核化和防止核擴散，這也是當時歐巴馬政府最迫切的目標。²⁵

但川普上任後，由於北韓在核武縮小化進程的大幅進展，同時長程導彈也具備攻擊美國本土的能力，因此北韓核問題將不再是東北亞區域安全問題，而是美國的國家安全議題；然而在北韓已經實質擁有核武的情況下，美國無法如同伊拉克、阿富汗戰爭以外科手術式的斬首戰來解決北韓問題，而是透過中國大陸向北韓施壓，尋求解決北韓問題的捷徑。對中國大陸而言，儘管金正恩政權與北京關係陷入僵局，但北韓政權的存在，對中國大陸卻是相當大的戰略利益，因為從過去以來北韓就一直是中國大陸與美日同盟之間的最佳緩衝區，一旦北韓政權消失，美日軍事勢力將直接深入鴨綠江邊，因此中國政府向來就反對推翻北韓政權；由於北韓核武議題的擴大，讓美中找到合作的基點，共同目標在敦促北韓放棄核武實現朝鮮半島無核化。²⁶

但中國大陸對於美國在南韓部署俗稱薩德的「戰區高空防衛系統」(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD)，認為該系統可能危及中國大陸的安全，猶如芒刺在背；由於雙方在薩德問題的分歧，導致朝鮮半島局勢轉變為核武和薩

²⁵ 王曉波、唐婉，「『亞太再平衡』戰略視域下奧巴馬政府的對朝政策探析」，*遼東學院學報*，第18卷第2期（2016年4月），頁31-39。

²⁶ 蔡增家，「北韓核危機下的大國政治角力」，*多維新聞網*，<http://blog.dwnews.com/post-965225.html>，檢索日期：2018年3月16日。

德局面；且北京認為薩德損害大陸戰略利益和破壞區域戰略平衡，因而對南韓強烈反彈、採取經濟制裁，即使「川習首會」期間川普曾向習近平解釋薩德入韓的立場，認為中國大陸不應該向南韓採取報復措施，²⁷但根據一份南韓觀光公社統計資料，從 2017 年 3 月開始限制大陸赴韓旅行團數量，預估南韓因部署薩德已損失約 5 兆韓圓的 GDP（約新台幣 1,356 億元），且影響仍在持續中。²⁸

南韓政府為修復韓中關係，南韓外長康京和在 2017 年 10 月底接受國會質詢時提出「三不」承諾，一是南韓政府不加入美國反導體系的現有立場沒有變化；二是韓美日安全合作不會發展成為三方軍事同盟；三是南韓政府未考慮追加部署薩德系統。此言論亦受到北京當局的正面回應。²⁹隨後在 2017 年 12 月中旬南韓總統文在寅應邀訪問中國大陸，與習近平舉行元首會談，並針對 4 項原則包括絕不允許朝鮮半島發生戰爭、堅持朝鮮半島無核化、透過對話和談判和平解決北韓核問題、透過積極改善南北韓關係為最終解決朝鮮半島問題，努力在會談上達成協議。但對南韓而言，薩德問題涉及到韓美安全同盟，且薩德入韓是美國的戰略運作，南韓無法承諾撤除薩德；但儘管如此，韓中在解決北韓核武問題上具有共同立場，川普要求北京採取更嚴厲的制裁措施以及扮演施壓北韓的角色，但北京堅持透過對話與協商和平解決北韓問題，而文在寅訪中的目的在化解南韓部署薩德引發的韓中緊張關係，進而在北韓問題上加強合作。³⁰

文在寅在多次公開場合中提到兩韓和解攸關韓國民族的存亡，因此為改善南北韓關係，對北韓政策採取包容態度，力求重啟兩韓對話，並邀請北韓參加 2018 年 2 月在南韓舉辦的平昌冬奧，此舉不僅獲得北韓領導人金正恩的釋出善意，也

²⁷ 「川普向習近平解釋薩德入韓」，美國之音中文網，<https://www.voacantonese.com/a/news-trump-us-thaad-20170408/3801998.html>，檢索日期：2018 年 3 月 16 日。

²⁸ 「反薩德影響仍在 南韓去年因此損失 5 兆韓圓」，自由時報網站，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2355655>，檢索日期：2018 年 3 月 16 日。

²⁹ 「韓提薩德三不 APEC 習文會」，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171101000686-260309>，檢索日期：2018 年 3 月 16 日。

³⁰ 河凡植，「從文在寅總統上任來評析南韓與中國大陸關係」，*展望與探索*，第 16 卷第 1 期（2018 年 1 月），頁 28-34。

為雙方和平露出曙光。³¹ 在平昌冬奧開幕儀式上，文在寅與北韓領導人金正恩的胞妹金與正會面並微笑握手，而南北韓冬奧代表團高舉「朝鮮半島旗」共同壓軸入場，留下歷史性畫面，也為兩韓和平對話開啟序幕。³²

由南韓國家安保室長鄭義溶擔任首席特使的南韓特使團在3月5日進入平壤，受到北韓政府高規格接待，並與北韓領導人金正恩共進晚餐，³³ 據鄭義溶事後稱，金正恩在會談中表示將致力朝鮮半島無核化，且將克制、不再進一步進行任何核試與試射導彈，並且明白美國與南韓的例行軍演必須繼續，最後雙方也敲定分別在4月底和6月舉行「文金會」和「川金會」；根據白宮發布聲明指出，川普與文在寅3月16日進行通話，談論為即將與北韓方面接觸持續準備；兩人聲明從過去錯誤學習的重要性，並承諾繼續密切協作，以維持對北韓政權最大程度施壓，並一致認為具體的行動是實現朝鮮半島永久無核化的關鍵。³⁴

雖然「川金會」的舉行地點、會面討論的範圍等細節還在商討，但據英國《金融時報》報導，³⁵ 「川金會」對中國的難題目前發展態勢明顯，也將決定未來朝鮮半島局勢走向；對中國大陸來說，「川金會」促成可能讓中國大陸在北韓核武問題上被邊緣化，而北韓為維護政權安定，金正恩可能會選擇與美國友好的政策，利用美國力量來平衡中國，具體手段包括不要求美韓停止軍演、不要求美軍撤出朝鮮半島。如此一來，中國在東北亞地緣政治的話語權明顯遭到削減，相反的，美國在東北亞地區的掌控力和影響力變得更強。³⁶

中國政府為避免在朝鮮半島談判中被邊緣化，選擇在「文金會」、「川金會

³¹ 「朝鮮有望融冰 兩韓或啟新互動」，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180103000045-260301>，檢索日期：2018年3月17日。

³² 「南北韓共同入場 平昌冬奧政治味濃」，聯合新聞網，<https://udn.com/news/story/11812/2979287>，檢索日期：2018年3月17日。

³³ 「南韓特使團抵平壤 與金正恩晚餐會議」，中央社網站，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201803050314-1.aspx>，檢索日期：2018年3月17日。

³⁴ 「川普、文在寅熱線 討論『川金會』」，聯合新聞網，<https://udn.com/news/story/6809/3036118>，檢索日期：2018年3月17日。

³⁵ 「『川金會』若成真 英媒：中國將面臨3大難題！」，自由時報網站，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2363447>，檢索日期：2018年3月17日。

³⁶ 「川金會有望登場 中共連輸三張牌」，大紀元網站，<http://www.epochtimes.com/b5/18/3/13/n10214562.htm>，檢索日期：2018年3月17日。

」之前，拉攏及修復與北韓的雙邊關係；據中國官媒報導，2018年3月25至28日，金正恩應習近平的邀請在北京進行非正式訪問，會談中習近平指出：「大陸堅持實現朝鮮半島無核化目標、維護半島和平穩定、通過對話協商解決問題。」並呼籲各方支持南、北韓雙方改善關係。而金正恩也回應：「北韓主動採取措施緩和局勢，提出和平對話建議，致力實現半島無核化；若南韓、美國善意回應，採取階段性、同步的措施，半島無核化問題可望解決。」並希望和中國大陸加強戰略溝通，共同維護協商對話機會。³⁷對此消息，白宮發言人桑德斯表示，中國政府已及時告知金正恩訪中的狀況，並認為美國仍然與盟友南韓和日本保持密切聯繫，此發展證明與盟國合作能施加最大壓力，創造與北韓對話的適當氣氛。³⁸川普總統也針對「習金會」在推特發文強調，「金正恩期待和他見面，但必須繼續對北韓最大限度地進行制裁和施加壓力。」³⁹

對於「習金會」，各界學者普遍認為，北韓為防止「川金會」失敗，美國可能轉向更強硬的態度，甚至進行軍事打擊，因而跟中國之間保持穩定的、正面的關係，尋求中國做為後盾；而北京也不願在朝鮮半島局勢當中被邊緣化，因此「川金會」前夕金正恩緊急訪中可說是各取所需。就如同南韓知名學者鄭宰興所言：「『川金會』可能失敗，所以北韓在峰會前需要找盟友撐腰；若會談成功，北韓仍需要中國擴大經濟交流。」⁴⁰進一步來說，此時正值川普對中國大陸貿易制裁的關鍵時刻，而習近平選此時與金正恩會晤，此舉除在轉移美中經貿對抗焦點外，更無疑是向川普傳遞中國在東亞地緣政治的重要角色不容被忽視的訊息，進而塑造與美國經貿協商談判的有利籌碼。

貳、南海主權與自由航行爭議

³⁷ 「習近平：金正恩此時訪問時機特殊、意義重大」，聯合新聞網，<https://udn.com/news/story/7331/3055708>，檢索日期：2018年3月28日。

³⁸ 「會川普前 金正恩先訪習近平 白宮：中方有知會」，自由時報網站，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2379581>，檢索日期：2018年3月28日。

³⁹ 「川普發推特談習金會：繼續施壓」，美國之音中文網，<https://www.voacantonese.com/a/trump-xi-kim-meeting/4320464.html>，檢索日期：2018年3月28日。

⁴⁰ 周雪君「金正恩到訪北京：不只是為了習近平，還有5月的『川金會』」，關鍵評論網，<https://www.thenewslens.com/article/92509>，檢索日期：2018年3月28日。

一、美、中的南海政策立場存在分歧

(一) 美國方面

2017年11月川普首次訪問亞洲行程提出印太戰略願景，相關官員在南海問題上仍然強調自由航行與自由飛越；其後，白宮公布川普任內首份《國家安全戰略報告》，將中國大陸定位為戰略競爭對手，並指稱中國大陸在南海所占島礁進行民間與軍事工程是「危害貿易自由流動、威脅其他國家主權，並損害區域穩定」的作為。⁴¹而2018年1月19日美國國防部公布的《國防戰略報告》(National Defense Strategy, NDS)，亦指控中國大陸利用掠奪性經濟手段恐嚇鄰國，並在南海進行軍事化行動，並指出美國軍事優勢已遭其「侵蝕」。⁴²

2018年1月底美國國防部長馬提斯首次訪問東南亞即來到印尼及越南，並提示川普政府印太戰略重要政策走向，顯示美國在此地區安全合作夥伴，不會侷限於美、日、印、澳四國聯盟，而是與更多東南亞國家尋求多元合作關係。⁴³此外，2018年3月上旬美國海軍航空母艦卡爾文森號訪問越南峴港，美國藉此釋放促進南海航行自由，以及加強對各夥伴合作關係的信號。⁴⁴綜上所述，可以看出川普任內美國在南海的政策立場趨於強硬，其內涵包括：第一，維護美國在南海地區的航行與飛越自由權，但在領土爭議問題上仍採取中立立場；第二，藉由南海爭議拉攏印太戰略夥伴，維持在此區域的優勢地位，並掌控地區秩序和規則制定的主導權。

(二) 中國大陸方面

2017年6月21日，中國大陸國務委員楊潔篪、美國國務卿提勒森與國防部長馬提斯在華盛頓共同主持首輪「美中外交安全對話」時，關於南海問題，中方

⁴¹ 宋燕輝，「川普擁抱印太 南海衝突再起？」，聯合新聞網，<https://udn.com/news/story/11321/2965462>，檢索日期：2018年3月19日。

⁴² 「美國防戰略報告 劍指中俄」，中央社網站，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/20180120011-1.aspx>，檢索日期：2018年3月19日。

⁴³ 李問，「馬提斯東南亞行與『印太戰略』安全網絡」，自由時報網站，<http://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/2338136>，檢索日期：2018年3月19日。

⁴⁴ 「美航艦卡爾文森號將訪峴港 越南政府確認」，中央社網站，<http://www.cna.com.tw/news/aop/201802260114-1.aspx>，檢索日期：2018年3月19日。

闡述立場：「對南沙群島及其附近海域擁有主權，有權採取措施維護領土主權和海洋權益；致力於同直接的當事國通過談判磋商和平解決爭議；美方應恪守在主權爭議問題上不持立場的承諾，尊重中國的主權和安全利益，尊重地區國家通過和平談判解決爭議的努力，並為維護地區和平穩定發揮建設性作用。」⁴⁵因此，歸納中國大陸的南海立場包括幾個特點，第一是中國大陸將依現有實力，對南沙島礁及其附近海域主權、海洋相關權利納入維權範圍；第二是採取雙邊模式直接與各當事國談判，對東協各國取得顯著的優勢；第三是要求非當事國嚴守中立承諾，不干涉南海區域事務，特別是針對美、日等域外國家。

二、美軍艦自由航行應對中國南海軍事化

自歐巴馬政府開始，美軍艦在南海「自由航行計畫」成為美國在南海地區向中國大陸進行外交和安全施壓、強化南海戰略存在的重要手段，尤其在歐巴馬執政第2任期內，先後於2015年10月27日、2016年1月30日、5月10日及10月21日在南海進行4次「自由航行行動」；在川普政府上台後不到半年，就於2017年5月25日執行第1次「自由航行行動」，緊接著在7月2日、8月10日和10月10日又再進行3次，這4次中有2次選擇美濟礁海域，2次選擇西沙群島的中建島海域，並且多次出現並非是「無害通行」的直線和不間斷航行，而是有多次改變航線、故意在水域延長滯留時間的航行。⁴⁶

最近1次是在2018年1月17日，由美海軍「哈伯號」(USS Hopper, DDG-70)勃克級飛彈驅逐艦，駛入黃岩島12海浬內海域，遭中國大陸海軍飛彈護衛艦「黃山號」對美艦識別查證並警告驅離。此次美軍艦南海「自由航行行動」引發北京當局強烈不滿，根據中國國防部網站1月20日刊登內容，指責美方一再派遣軍艦「非法進入中國南海島礁鄰近海域，危及雙方艦機和人員安全，威脅中國主權和安全，破壞地區和平穩定」。而當日中國外交部官網也批評美軍艦擅自

⁴⁵ 「中美首輪外交安全對話 觸及台灣問題」，聯合新聞網，<https://udn.com/news/story/7331/2539270>，檢索日期：2018年3月19日。

⁴⁶ 朱鋒，「『印太戰略』陰影下的南海大國較量」，中國新聞網，<https://www.xcnnews.com/js/2675333.html>，檢索日期：2018年3月19日。

進入黃岩島 12 海浬的行為，損害中國的主權和安全利益，違背國際關係基本準則，並強調「反對任何國家以航行和飛越自由為名，損害中國的主權和安全利益」，強烈敦促美方立即停止挑釁的行為。⁴⁷

事實上，美國軍艦在南海的「自由航行行動」也直接反映出中國大陸企圖在南海軍事化的野心，尤其近年在南沙島礁進行大規模填海造陸及建設軍事設施；根據 2017 年 6 月美國發布的《2017 中國軍力報告書》指出，⁴⁸中國大陸近年在南沙 7 個島礁填海造陸面積近 1,300 公頃，而現階段已將重心轉為進行基礎建設，包括已完工的 3 條約 3,000 公尺的飛機跑道。該報告指出，中國大陸採取「低強度壓迫」(Low-Intensity Coercion) 策略，製造區域緊張情勢，藉此加強在南海的長期控制權，且南沙島礁填海造陸的軍事化行動仍在持續進行中，包括永暑礁、美濟礁和渚碧礁 3 座島嶼上，除機場跑道以外，中國大陸也興建軍用飛機倉庫，屆時中國大陸軍隊將有能力部署最多 3 個團的戰鬥機部隊，且每座飛機倉庫都可以停放 24 架戰鬥機。

中國大陸除了直接增強軍事實力外，也透過實際的海域資源探勘，宣稱在南海享有主權，例如使用潛水器蒐集南海海底環境狀況和水文資料；2017 年 4 月，中國大陸的「蛟龍號」載人潛水器，從「向陽紅 09」科學考察船釋放潛入南海深處，經過約 16 小時的作業，完成「中國大洋 38 航次第二航段」的首潛，此次航段主要目標是在南海北部展開深度 1,000 公尺級別的多金屬結核採集系統海試區的選址，取得多金屬結核採礦試驗工程所需的海底地質、深海環境參數；「蛟龍號」亦在南海海山鏈區和陸坡區進行載人深潛，以海洋地質學調查為主，同時亦有海洋生物學的調查任務。⁴⁹這種在南海進行海域資源探勘的作為，實際上具有軍事與民用的雙重目的，在軍事上持續繪製海底地形和蒐整水文資料，在民

⁴⁷ 「美艦進入黃岩島 12 海里 陸警告驅離」，中央社網站，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201801200132-1.aspx>，檢索日期：2018 年 3 月 19 日。

⁴⁸ “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2017”, *Department of Defense*, https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2017_China_Military_Power_Report.PDF, Accessed on March 20, 2018.

⁴⁹ 「陸「蛟龍」號南海第一潛」，聯合新聞網，<https://udn.com/news/story/7331/2428244>，檢索日期：2018 年 3 月 20 日。

用上瞭解海底資源分布，以利進行資源開採作業。

據美國媒體報導，2018年2月5日美國國務院主管武器銷售的代理助理國務卿凱達諾（Tina Kaidanow）表示，美國軍艦會繼續在南海執行「航行自由行動」，且參加新加坡航展的美國代表團，會積極向東南亞國家推銷包括 F-35 戰機在內的美製武器，呼籲東南亞各國在南海問題上應當持更強硬立場；⁵⁰其後，中國大陸官媒新華社 2 月 7 日主動公布消息，指稱中國空軍蘇 35 戰機飛赴南海參加聯合戰鬥巡航任務，並稱這是空軍履行新時代使命任務、開展實戰化軍事訓練的務實行動，此舉正是針對美國再提南海航行自由行動的回應。⁵¹因此，未來美中在南海主權爭議、美軍艦航行自由行動等議題角力，在短期內將很難有實質解決方案，且會有持續增溫的趨勢。

第三節 美、中戰略競逐的新局勢

美國川普總統提出印太戰略願景作為新亞太安全架構主軸，主因印度經濟崛起成為亞洲持續成長的重要動能，而印度地理位置重要，自日本、東南亞連結印度，可形成「抗中戰略弧」，且印中關係向來不和睦，透過拉攏印度、強化合作質量，加大與中國戰略競逐的籌碼，確保美國持續主導亞太發展，更能將實際戰略重心轉向壓制中共。本節筆者將彙整近年中國大陸積極推動「一帶一路」戰略的最新進展，以及探討川普提出印太戰略願景與習近平「一帶一路」戰略競爭趨勢，並分析未來美中關係發展動向。

壹、中國大陸「一帶一路」戰略的進展

一、「一帶一路」的緣起與內涵

「一帶一路」概念，最早由中國國家主席習近平在 2013 年 9 月和 10 月提出

⁵⁰ 斯洋，「美國促東南亞國家在南中國海問題上立場強硬」，美國之音中文網，<https://www.voacantonese.com/a/south-china-sea-20180205/4240908.html>，檢索日期：2018 年 3 月 20 日。

⁵¹ 「中國空軍蘇-35 戰機飛赴南海戰鬥巡航」，新華網，http://www.xinhuanet.com/2018-02/07/c_1122383500.htm，檢索日期：2018 年 3 月 20 日。

，是指「絲綢之路經濟帶」和「21世紀海上絲綢之路」的簡稱("One Belt and One Road" refers to the "Silk Road Economic Belt" and the "21st Century Maritime Silk Road")。此後，這一最初比較空泛的概念成為中國內政和外交的重點，並在2015年3月，由中國國家發展改革委、外交部、商務部聯合發佈《推動共建絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路的願景與行動》白皮書。⁵²中國官方這一文件總結說，「一帶一路」旨在促進經濟要素有序自由流動、資源高效配置和市場深度融合，推動沿線各國實現經濟政策協調，開展更大範圍、更高水平、更深層次的區域合作，共同打造開放、包容、均衡、普惠的區域經濟合作架構。⁵³

中國大陸「一帶一路」作為一項重要的中長期國家發展戰略，主要解決幾個重要問題，一是過剩產能的市場問題，利用積累的外匯儲備作為拉動全球增長的資本金，同時通過資本輸出帶動消化過剩產能；二是資源獲取問題，透過「一帶一路」新增大量有效的陸路資源進入通道，對於資源獲取的多樣化十分重要；三是戰略縱深開拓和國家安全的強化問題，透過「一帶一路」加大對西部的開發，將有利於戰略縱深的開拓和國家安全的強化；四是區域經濟的貿易主導權，利用「一帶一路」戰略能有機會搶佔全球貿易新規則制定權，掌控國際貿易主導權、定價權和資源配置權，加速主導區域經濟整合，提升區域經濟影響力。⁵⁴

中國大陸因應新一輪改革開放及平衡區域發展，透過「一帶一路」戰略將原有自由貿易模式再拓展，充分借助既有雙邊與多邊機制打造區域合作平台，與沿線60多個國家共同發展戰略，推動務實合作，在經濟要素自由流動、資源高效配置、市場深度融合的目標下，推動沿線各國實現經濟政策協調、擴大區域合作，以更具層次方式推動亞歐非洲及鄰近海洋互聯互通，促進區域內市場消費、投

⁵² 「推動共建絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路的願景與行動」，中國商務部網站，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/jlyd/201601/20160101243342.shtml>，檢索日期：2018年3月21日。

⁵³ 「『一帶一路』對習政權最大的意義是什麼？」，BBC中文網，<http://www.bbc.com/zhongwen/rad/indepth-39923214>，檢索日期：2018年3月21日。

⁵⁴ 「如何認識『一帶一路』的戰略佈局」，搜狐網，http://www.sohu.com/a/131303796_488992，檢索日期：2018年3月21日。

資、就業與需求，強化中國大陸在區域內的國際競爭力。⁵⁵

二、「一帶一路」的最新成果與推進策略

2017 年 1 月習近平首次參加象徵著全球化精神的瑞士達沃斯世界經濟論壇，發表演說高舉「新全球化」的大旗，向全球解說「中國方案」，即中國倡導、呼籲及歡迎全球加入的「一帶一路」發展計畫，隨後在 2017 年 5 月在北京舉辦「一帶一路」國際高峰論壇，共有 29 位外國元首、政府首腦與聯合國秘書長等重要人士參加，以及來自 130 多國代表共 1,500 多名貴賓出席，共同討論如何重塑 21 世紀的全球經濟格局及新世紀的「新全球化」路線圖。⁵⁶

在為期 2 天的過程中，第 1 天舉行 6 場主題會議分別聚焦加強政策溝通和戰略對接、加快設施聯通、推進貿易暢通、促進資金融通、增進民心相通、智庫交流，第 2 天舉行兩階段的領導人圓桌峰會，會後召開記者會，公布論壇成果文件，發表《一帶一路圓桌峰會聯合公報》。⁵⁷在論壇期間及前夕，各國政府、地方、企業等達成一系列合作共識、重要舉措及務實成果，主要涵蓋 5 大類，共 76 大項、270 多項具體成果。⁵⁸其中較為注目的是，中國負責對「一帶一路」沿線國家提供建設資金的絲路基金，增資 1,000 億元人民幣，並以各種方式提供超過 7,000 億元人民幣以上的基金或貸款，未來 3 年向參與「一帶一路」建設的發展中國家和國際組織提供 600 億元人民幣援助，向沿線發展中國家提供 20 億元人民幣緊急糧食援助等，同時將設立「一帶一路」國際合作高峰論壇後續聯絡機制，成立「一帶一路」財經發展研究中心、「一帶一路」建設促進中心；此外，中國政府每年向「一帶一路」相關國家提供 1 萬個政府獎學金名額，未來 5 年將安排 2,500 人次青年科學家赴中從事短期科研工作，培訓 5,000 人次科學技術和管

⁵⁵ 陳文甲，「中國大陸『一帶一路』戰略對地緣經濟發展之影響」，**歐亞研究**，第 1 期（2017 年 10 月），頁 47-56。

⁵⁶ 「一帶一路高峰論壇凸顯的深層意義」，**聯合新聞網**，<https://udn.com/news/story/7338/2465004>，檢索日期：2018 年 3 月 21 日。

⁵⁷ 「『一帶一路』國際合作高峰論壇圓桌峰會聯合公報」，**新華網**，http://www.xinhuanet.com/world/2017-05/15/c_1120976819.htm，檢索日期：2018 年 3 月 21 日。

⁵⁸ 「『一帶一路』國際合作高峰論壇成果清單」，**中國外交部網站**，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1461873.shtml，檢索日期：2018 年 3 月 21 日。

理人員，投入運行 50 家聯合實驗室，顯示該計畫已具體實施與擴大階段。⁵⁹

根據中國海關總署統計，2017 年 1-10 月，中國大陸與「一帶一路」沿線國家商品貿易總額為 8,760.9 億美元，較去年同比增長 14.8%；出口額 5,126.3 億美元，同比增長 8.3%，進口額 3,634.6 億美元，同比增長 25.3%；對「一帶一路」沿線的 58 個國家進行非金融類直接投資 111.8 億美元，同比下降 7.4%，降幅較去年同期減少了 1 個百分點，占同期中國對外投資總額的 13%，較去年提高 4.7 個百分點。投資主要流向新加坡、馬來西亞、寮國、印尼、巴基斯坦、俄羅斯、越南等國家，東南亞地區仍是「一帶一路」沿線投資流向重點。

2018 年中國大陸推進「一帶一路」的策略，是加強與世界主要國際及周邊大國的戰略對接，一是以俄羅斯為重點，深入推進東北亞地區國際合作，深化共建「一帶一路」倡議與歐亞經濟聯盟對接，深入推進中蒙俄經濟走廊建設，加強「一帶一路」倡議與南韓北方經濟合作政策的戰略對接，以經濟合作促進維護朝鮮半島穩定；二是以第三方市場合作為契機，引導具有一定積極性的西方大國參與共建「一帶一路」，加強與美、日及英、德、法等歐洲大國合作，充分發揮其在技術、管理及專業服務方面的優勢，聯合開拓第三方市場，進一步擴大建設國際合作共識，降低「一帶一路」的外部阻力；三是加強與印度的溝通交流及釋疑增信，深化雙方經貿領域合作。⁶⁰

貳、「印太」戰略願景與「一帶一路」的戰略競爭

2017 年 11 月美國總統川普在亞洲訪問行程與日本首相安倍晉三達成共識，將打造「自由開放的印度洋-太平洋」戰略願景，其後川普更在越南 APEC 峰會的演講中，多次提及印太地區並強調印度的重要性。⁶¹所以印太戰略願景可以說是過去美國歐巴馬時期「亞太再平衡」政策的延伸，其目的是以美日同盟為基礎

⁵⁹ 「一帶一路建設 陸投資 9000 億美元」，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170515000280-260108>，檢索日期：2018 年 3 月 21 日。

⁶⁰ 「『一帶一路』建設最新進展、形勢變化與 2018 年推進策略」，新華絲路網，<http://silkroad.news.cn/2018/0109/78602.shtml>，檢索日期：2018 年 3 月 21 日。

⁶¹ 「APEC 峰會登場！川普：願與印太地區國家簽署雙邊協定」，ETtoday 新聞雲，<https://www.ettoday.net/news/20171110/1049756.htm>，檢索日期：2018 年 3 月 23 日。

，透過擴大地緣戰略，將印度拉進美日同盟體系中，最主要的戰略目標就是把美國的影響力擴大到擁有市場經濟以及民主等共同價值觀的印度和澳洲，以抗衡近年中國大陸提出的「一帶一路」經濟外交擴張主義；⁶²相較之下，歐巴馬時期「亞太再平衡」範圍限縮在亞洲太平洋地區，而川普推動印太戰略明顯擴充地緣戰略的範圍，納入印度這個南亞大國，增加抗衡中國的戰略籌碼和地理縱深。

根據新加坡學者穆赫吉（Rohan Mukherjee）研究分析指出，川普政府的印太戰略有三個重要目標，第一是確保區域秩序由國際法規而非國家力量決定；第二是確保自由貿易與自由航海權；第三是支援東亞與東南亞的小國，以維持前述兩項原則，因而印太戰略有制衡中國大陸的用意，意味印度的區域戰略價值將被大幅提高；⁶³深究其因不外乎是印度經濟崛起，成為亞洲持續成長的重要動能，其次是印中關係向來不和睦，此前印中雙方才在洞朗邊境地區軍事對峙，最後是印度地理位置重要，從澳洲向西，連結日本、東南亞，再到印度，形成兩洋相連的「印太戰略弧」。此時美國拉攏印度，主要是為維持美國在亞洲的主導地位，且在中國經濟崛起後成為能在亞洲挑戰美國的唯一國家，因此美國推動印太戰略願景，就是為了「聯印制中」，尤其是要對抗中國大陸提出的「一帶一路」戰略構想。⁶⁴對此，大陸學者刁大明指出，印太戰略以制約中國為出發點，因為就亞太地區來說，中國大陸在政治、經濟領域擁有很大的話語權，若美國能夠拉攏印度，就能在很大程度上對中國形成制衡，但此時川普還要兼顧中東，按照目前美國的經濟與軍事實力，要想維持在這兩個區域的主導地位並不容易。⁶⁵

川普政府的印太戰略願景強調從西太平洋至南印度洋的自由航行，軍事層面來看，美國目的是確保在這一地區的軍事航行自由和領導權，這在未來也可能將

⁶² 「抗衡帶路 川普欲構建印太區」，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171107000755-260301>，檢索日期：2018年3月23日。

⁶³ Rohan Mukherjee, “Commentary: The Indo Pacific, a security diamond, a 10-year Quad? ”, *Channel NewsAsia*, <https://www.channelnewsasia.com/news/commentary/commentary-the-indo-pacific-a-security-diamond-a-10-year-quad-9391268>, Accessed on March 23, 2018.

⁶⁴ 「美祭印太戰略 劍指一帶一路」，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171108000385-260119>，檢索日期：2018年3月23日。

⁶⁵ 「印太戰略弧 出發點制衡大陸」，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171108000734-260301>，檢索日期：2018年3月23日。

使南海問題面臨更為複雜的局勢；另外從貿易方面說，西太平洋至南印度洋的海上走廊一直是美國貨船的主要航運通道，擴展「亞太」的地緣至「印太」，將可以確保美國商船的安全利益和海上無障礙通道。⁶⁶然而，中國大陸正在通過「一帶一路」擴大在亞洲的影響力，包括 21 世紀海上絲綢之路，範圍包含大部分的印度洋地區，尤其中國近來對周邊國家採取強硬的外交動作，特別是在處理領土及海權爭端等敏感問題上。⁶⁷

因此，2017 年 12 月美國總統川普公佈的國安戰略報告指出，針對中國以基礎設施投資和貿易增強其地緣政治影響力，美國應該尋求擴大與日本、澳大利亞與印度的四方合作，就高質量的基礎設施，加強與這些盟國的合作；另外美國國防部 2018 年 1 月 19 日公佈的國防戰略報告也指出，中國正在運用其軍事現代化、影響力操作、掠奪性經濟等手法迫使周邊國家重新正視印太局勢，以達到對中國有利的目的；而中國「一帶一路」將影響力大幅延伸到歐洲和非洲，雖然目前限於基礎設施項目，但所產生的地緣政治影響力以及軍事存在，已經讓該地區的利益攸關國家有所顧慮。⁶⁸

總體而言，川普政府印太戰略的首要工作，在發展美、日、澳、印四國戰略夥伴關係，藉投資印太國家基礎設施、推出對美雙邊經貿協商條件，使中共在內的印太地區成員綜合考量安全與經濟利益，繼續接受美國領導；但對比歐巴馬「亞太再平衡」政策，藉犧牲美國經濟利益建構 TPP，來和中國大陸主導的《區域全面經濟夥伴協定》（RCEP）競爭，印太戰略由於缺乏經費來源而著重依靠盟友，要求盟國以提供經濟利益、減少對美貿易順差作為關係樞紐，以及分擔安全成本。更進一步來看，美、中企業雖已簽署 2,535 億美元的經貿協議及備忘錄，但雙方貿易逆差結構性問題仍難改善，凸顯彼此潛在衝突風險遠大於經貿合作關

⁶⁶ 「『印太』概念演變」，新華網，http://www.xinhuanet.com/globe/2017-12/02/c_136788048.htm，檢索日期：2018 年 3 月 23 日。

⁶⁷ 「首提印太戰略 川普手握四張王牌」，大紀元網站，<http://www.epochtimes.com/b5/17/11/7/n9815941.htm>，檢索日期：2018 年 3 月 23 日。

⁶⁸ 「反制北京一帶一路 美將強化與印太國家合作」，民報網站，<http://www.peoplenews.tw/news/7cff339d-4306-47e6-9deb-51c62b27426d>，檢索日期：2018 年 3 月 23 日。

係，亞太強權對抗態勢更為嚴峻，成為印太戰略聯盟體系制衡方向。

參、美、中關係未來動向評估

現階段最值得關注者，莫過於美國從維持現狀轉身為改變現狀的國家，這可以從美國退出多邊性的 TPP 轉而支持雙邊貿易談判，以及退出「巴黎氣候協議」得到高度的確證，然而在川普修正美國的亞太政策，放棄多邊架構改採個別雙邊架構之後，尤其在面對中國大陸近年積極推動「新型大國關係」策略，趨向認定美中關係將以經濟合作來換取和美國共享區域霸權地位。⁶⁹未來川普勢必加速任命認同川普的國安、外交與經濟戰略構想的政策執行者，並且要求絕對效忠與政策服從，包括 2018 年 3 月川普在推特上宣布，國務卿提勒森遭到開除，職務由中央情報局局長蓬佩奧（Mike Pompeo）接任，據傳聞原因係提勒森與川普多次在重要外交政策理念發生衝突，特別是在北韓議題上，提勒森幾乎是完全狀況外；川普此時替換國務卿，是為在 6 月與金正恩見面前組建一支新團隊，以及處理美國眾多的貿易談判。⁷⁰新任國務卿蓬佩奧對比提勒森，廣泛被視為鷹派，過去曾宣稱美國最大的威脅來自大陸而非俄羅斯，還指控大陸竊取美國的技術以及軍事與商業機密，對北韓問題立場則多次強調北韓的威脅，並稱若外交手段不可行，將提供各種選項給川普，包括軍事手段在內。⁷¹

白宮首席經濟顧問、國家經濟會議（NEC）主席寇恩因反對川普課徵進口鋼鐵及鋁材的高額關稅政策，因而遭到撤換，遺缺由財經評論員、保守派人士柯德洛接任，並表達支持強勢美元的立場，指稱中國長期破壞各種貿易規則，認為美國可以領導其他盟國，共同組成貿易聯盟反制中國大陸；⁷²同時針對川普課徵鋼鐵和鋁材高額關稅政策，公開宣稱「中國大陸是唯一一個不會得到豁免的國家。

⁶⁹ 翁嘉禧，「川普亞洲行後對兩岸經貿關係的影響與展望」，*展望與探索*，第 16 卷第 2 期（2018 年 2 月），頁 125-132。

⁷⁰ Mark Moore, "Rex Tillerson ousted as secretary of state", *NEW YORK POST*, <https://nypost.com/2018/03/13/rex-tillerson-ousted-as-secretary-of-state/>, Accessed on March 26, 2018.

⁷¹ 「新聞幕後－國務卿變鷹派 陸美關係更緊繃」，*中時電子報*，<http://www.chinatimes.com/news/papers/20180315000602-260119>，檢索日期：2018 年 3 月 26 日。

⁷² 「保守派柯德洛 挺自貿、強美元」，*聯合新聞網*，<https://udn.com/news/story/11316/3033775>，檢索日期：2018 年 3 月 26 日。

」⁷³而主導對中國祭出貿易制裁的白宮國家貿易委員會主任、鷹派友台學者納瓦洛（Peter Navarro），近期亦受川普拔擢重用。⁷⁴此外，川普 3 月下旬接著宣布，前美國駐聯合國大使、華府政壇著名鷹派波頓（John Bolton）將接任麥馬斯特，出任新任白宮國家安全顧問，渠過去主張台灣在聯合國應享有席次，公開呼籲美國應盡速跟台灣復交，雙重承認中國與台灣，捍衛台美利益；2017 年初在《華爾街日報》撰文，呼籲川普政府重新審視「一個中國」政策，並表示與台灣建立更緊密軍事關係將是維護美國核心利益的關鍵。由此可見，川普從國安、外交到經濟全由主張對中國強硬的鷹派出任，意味川普嚴肅看待中國作為美國國家安全與經濟戰略上的競爭對手。⁷⁵

在中國大陸方面，負責美中關係的外交團隊逐漸成形，將致力化解美中摩擦；由於中國目前面臨北韓、南海、台灣和對美關係緊迫挑戰，由王岐山出任國家副主席監督外交事務，專注處理美中關係；習近平親信兼經濟顧問劉鶴出任國務院副總理，負責最易引發美中爭執的金融和經濟事務；楊潔篪在十九大當選政治局委員後，2018 年 2 月銜命赴美處理貿易紛爭，雖未當選副總理職務，但外傳將掌管由中共中央外事工作領導小組辦公室與對外聯絡部整合的新單位，並直接對國家副主席王岐山負責；外交部長王毅升任國務委員，亦反映外交部位階提升，有利渠以國務委員身分協調及動員與外交政策相關的其他部門，包括對美經貿的商務部，以及負責對北韓事務的中共中央對外聯絡部。⁷⁶

整體而言，美中的權力差距在過去 20 年已逐漸縮小，雖然中國大陸短期內仍無法取代美國，但已經浮現美中戰略競逐的新局勢，尤其川普上臺後公布的新版國家安全戰略報告，美國已將中國大陸當成主要的戰略競爭對手之一；而中國

⁷³ 「陸美全面經濟對話 持續中」，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180312000415-260108>，檢索日期：2018 年 3 月 26 日。

⁷⁴ 「對陸經貿鷹派 納瓦洛再受重用」，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180227000566-260108>，檢索日期：2018 年 3 月 26 日。

⁷⁵ 「美國新任國安顧問波頓 華府鷹派對台友善」，中央社網站，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201803230017-1.aspx>，檢索日期：2018 年 3 月 26 日。

⁷⁶ Teddy Ng and Liu Zhen, "Meet the team China expects to unknot ties with the United States.", *South China Morning Post*, <http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2137922/meet-team-china-expects-unknot-ties-united-states>, Accessed on March 26, 2018.

大陸政府長遠目標是想當亞洲的霸權，並將美國從亞洲勢力排除，惟以中國目前的國力仍難以挑戰美國，因此一方面避免與美國直接衝撞，另一方面採取「一帶一路」策略和加強與俄羅斯合作，試圖突破美國的封鎖；⁷⁷就如同新加坡前駐美大使陳慶珠所指：「美、『中』關係中的結構性因素，將不會允許他們未來關係太好，但也不會太壞。」⁷⁸雖然習近平避免和川普直接攤牌，但是對周邊中小國家卻極盡威脅利誘，導致相關國家在美中競爭的賽局中，面臨必須選邊的困境，而這其中也包括台灣政府在內。



⁷⁷ 林文程，「美『中』競爭與亞太安全情勢」，*展望與探索*，第16卷第2期（2018年2月），頁67-101。

⁷⁸ Danson Cheong, "Asean countries seek good ties with both China, US: Chan Heng Chee", *The Strait Times*, Accessed on March 26, 2018.

第四章 美、中競逐對台灣的影響

本章針對蔡英文總統上任後，進行兩岸政策主張內涵調整，以及中共十九大會議後對台政策方針及影響，並分析川普任內台美軍事關係互動升溫情況，而中國大陸對此加大對蔡政府在國際外交和軍事方面的強勢打壓作為，並對當前蔡政府可採取的因應措施，進行探討研究。

第一節 蔡政府的兩岸政策態度

自從蔡英文當選中華民國第 14 任總統後，台灣政權完成第 3 次政黨輪替，儘管蔡政府執政以來兩岸政策主張進行部分調整，但由於民進黨仍存在「傾獨」的黨綱內容，對於「九二共識」及其「兩岸同屬一中」的核心意涵始終無法接受，致使當前兩岸關係陷入停滯不前、危機重重的局面。本節筆者探討蔡總統執政後，對「九二共識」的立場、兩岸政策態度及十九大後兩岸關係的走勢評估。

壹、蔡英文對「九二共識」的立場

中共早在十八大政治報告中首度寫入「九二共識」，強調維護「一個中國」框架的共同認知，¹成為習近平第一任期對台政策的重要基礎，並且在 2015 年 3 月習近平公開定調「九二共識」對兩岸政治互信、對話協商的重要性，一旦兩岸雙方的共同政治基礎遭到破壞，兩岸關係就會「基礎不牢，地動山搖」。²因此，蔡總統就任後，對「九二共識」的回應態度，受到各方的特別關注，以下就蔡政府對「九二共識」的立場進行分析：

一、強調維持現狀，未正面回應「九二共識」

在 2016 年 5 月 20 日蔡總統就職演說中，提及兩岸政治基礎有四，一是尊重

¹ 「十八大報告對台工作論述深刻揭示和平統一進程與方向」，中國評論新聞網，http://hk.crntt.com/doc/1023/2/1/7/102321715_2.html，檢索日期：2018 年 2 月 1 日。

² 陳一新，「九二共識消失 台美中動盪不安」，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150311001018-260310>，檢索日期：2018 年 2 月 1 日。

1992 年兩岸兩會的歷史事實與求同存異的共同認知；二是中華民國現行憲政體制；三是兩岸過去協商和交流互動的成果；四是台灣民主原則及普遍民意。³由以上內容可以看出，蔡總統當時既未承認、也未否認「九二共識」，既沒有認同「一中」核心內涵，也沒有講清楚兩岸關係本質，而在針對兩岸對話溝通，希望維持現有機制，特別是兩會談判協商與國台辦、陸委會之間常態化溝通機制，但即使蔡總統表明態度「放下歷史包袱，展開良性對話，造福兩岸人民」，民進黨的「台獨黨綱」、「台灣前途決議文」及「正常國家決議文」等，始終為兩岸政府對話的根本性障礙。⁴因此，大陸國台辦隨後發表談話指出，蔡英文採取模糊態度，沒有明確承認「九二共識」和認同其核心意涵，也沒有提出確保兩岸關係和平穩定發展的具體辦法，認為「這是一份沒有完成的答卷」，並再次強調堅持「九二共識」政治基礎、堅決反對「台獨」及維護「一個中國」原則，⁵導致雙方關係再次降到冰點。

二、尋求兩岸對話溝通與合作發展

雖然蔡總統就職演說對「九二共識」採取模糊回應，實質上不承認也不否認的迂迴態度，但執政後試圖尋求北京當局的認可，藉機推動兩岸對話、溝通和合作發展。2016 年 10 月 6 日，蔡總統接受日本《讀賣新聞》專訪回應有關兩岸議題時表示，對於處理兩岸關係，台灣政府會維持現狀承諾，對面中國大陸，兩岸將是一種和平、相互合作及共同解決問題的關係，⁶隨後並在雙十國慶演說中，提出台灣願意在區域基礎建設、經貿合作方面，和大陸進行協商合作，建立具一致性、可預測且可持續的兩岸關係。⁷儘管如此，針對蔡總統迴避是否認同「九

³ 「中華民國第 14 任總統蔡英文女士就職演說」，**中華民國總統府網站**，<http://www.president.gov.tw/NEWS/20444>，檢索日期：2018 年 2 月 1 日。

⁴ 倪永傑，「觀點：『520』後兩岸關係恐趨螺旋下沉」，**BBC 中文網**，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/taiwan_letters/2016/05/160523_taiwan_china_520，檢索日期：2018 年 2 月 1 日。

⁵ 「中共中央台辦、國務院台辦負責人就當前兩岸關係發表談話」，**新華網**，http://www.xinhuanet.com/tw/2016-05/20/c_1118904201.htm，檢索日期：2018 年 2 月 1 日。

⁶ 曾慧蘋，「兩岸關係 蔡英文：不想回到過去那種對抗關係」，**中時電子報**，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20161007002406-260407>，檢索日期：2018 年 2 月 2 日。

⁷ 「總統出席中華民國中樞暨各界慶祝 105 年國慶大會：有關兩岸關係談話內容」，**行政院陸委會網站**，https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=106241E966C563C0&sms=949FB8518BA

二共識」的立場，大陸國台辦發言人安峰山則回應，「九二共識」是檢驗台灣當局的試金石，承認「九二共識」兩岸雙方就能平等協商、良性互動。⁸由此可知，在蔡總統還沒承認「兩岸同屬一中」的「九二共識」之前，兩岸政治分歧仍會持續存在，並且陷入「冷對抗」的局面。

貳、新「四不」原則與兩岸「三新論」主張

一、以新「四不」原則延續就任以來兩岸政策基調

蔡總統針對就職演說中承諾尊重與中國大陸之間的既有歷史事實與政治基礎，但北京當局卻回應稱為未完成的答卷，並在政治、外交及經濟等方面開始對台灣片面施壓，企圖製造台灣的內部壓力。對此，蔡總統在2016年10月4日接受美國《華爾街日報》專訪時，在兩岸關係議題首次提到「承諾不變、善意也不變、不會屈服在壓力之下、不會走到對抗的老路上去」的新「四不」論述，⁹認為台灣不會屈服來自大陸方面不斷加大的壓力，並敦促兩岸政府舉行談判；同月8日蔡總統出席「2016年南海爭議與亞太區域和平國際研討會」開幕致詞，¹⁰以及在上任後第1次雙十國慶演說《堅定向前，讓國家因改革而偉大》中，¹¹均再次傳達新「四不」原則，就此確定蔡政府日後處理兩岸事務的官方基調。

針對蔡總統的國慶演說重提新「四不」原則，國台辦則以「推動『九二共識』不改變、謀台海和平不放棄、堅決反『台獨』不動搖」的「三不」原則回應。¹²此外，大陸學者嚴安林亦撰文評析，¹³即便蔡英文多次重提強調新「四不」原

C220E&s=6A2DC641E62C51E5，檢索日期：2018年2月2日。

⁸ 「回應蔡英文」國台辦：九二共識是試金石，自由時報網站，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1040718>，檢索日期：2018年2月2日。

⁹ 「總統接受美國《華爾街日報》專訪：有關兩岸關係談話內容」，行政院陸委會網站，https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=106241E966C563C0&sms=949FB8518BAC220E&s=C5F2BFD9BDCCAC1E，檢索日期：2018年2月4日。

¹⁰ 「總統出席『2016年南海爭議與亞太區域和平國際研討會』開幕式：有關兩岸關係談話內容」，行政院陸委會網站，https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=106241E966C563C0&sms=949FB8518BAC220E&s=2C62458194137213，檢索日期：2018年2月4日。

¹¹ 「總統國慶演說『堅定向前，讓國家因改革而偉大』」，中華民國總統府網站，<http://www.president.gov.tw/NEWS/20773>，檢索日期：2018年2月4日。

¹² 陳柏廷，「回應雙十演說『新四不』 陸喊三不 籲小英勿走邪路」，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20161011000273-260102>，檢索日期：2018年2月4日。

¹³ 「學者解讀：蔡英文“新四不”口號穩定不了台海局勢」，中國台灣網，<http://www.taiwan.cn/plz>

則，但對於穩定當前趨於緊張和對立的兩岸局勢，依然無法有效發揮作用。

二、兩岸「三新論」主張期盼結構性合作關係

蔡總統為打破執政以來的兩岸僵局，並跳脫北京當局圍繞「一個中國」原則的「九二共識」之兩岸政治基礎，2017年5月執政周年前夕接受《聯合報》專訪時，提出「新情勢、新問卷、新模式」的兩岸關係互動新主張，¹⁴強調兩岸須要共同維持和平穩定的狀態。所謂「三新論」指的是：¹⁵

新問卷，不是任何人可以單獨解答的。指兩岸之間共同面對一張新的問卷，且不是任何人可以單獨解答的，必須雙方共同來解答和存在相互間的善意互動。

新情勢，大陸應採取如何善意的態度。呼籲中國大陸應基於新的情勢需求，重新思考兩岸關係，進而採取如何善意的態度，若決策領導階層不能擺脫官僚體制長期以來的想法，則顯出現今兩岸關係需要的彈性與善意是不足夠的。

新模式，在變動中共同維持和平穩定。台灣現階段以維持現狀作為兩岸關係政策上的基石，但面對新的情勢、變動中的情勢，雙方需要努力共同維持一個和平穩定的狀態，而且需要有些結構性的合作關係。

蔡總統以一貫維持現狀論調，再次向習近平喊話，呼籲兩岸要正視新局勢的客觀現實，共同思考對兩岸和平及對區域安定有利的架構，並透過上述「三新論」主張，包含尊重歷史與求同存異精神，以雙方良性互動逐步化解對立和分歧。然而正如外界所預料，針對蔡總統的「三新論」，國台辦則回應台灣當局不承認「九二共識」、不認同「兩岸同屬一中」，是單方面破壞兩岸關係的共同政治基礎，運用再多新辭彙也無助化解兩岸僵局。¹⁶

台灣學者陳一新認為，蔡總統「三新論」主張未能在國際社會獲得共鳴，主要原因第一是「習川首會」後的「新情勢」已變得對台灣更加不利；第二是面對

hx/zhjzhl/zhjlw/201610/t20161011_11589091.htm，檢索日期：2018年2月4日。

¹⁴ 「蔡英文拋兩岸『三新』盼有結構性合作」，自由時報網站，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1099399>，檢索日期：2018年2月5日。

¹⁵ 「蔡英文拋兩岸『三新』主張需有結構性合作關係」，聯合新聞網，<https://udn.com/news/story/9829/2439457>，檢索日期：2018年2月5日。

¹⁶ 「國台辦回應蔡英文“三新”說：認同一中方有良性互動」，大公網，<http://news.takungpao.com.hk/taiwan/liangan/2017-05/3449086.html>，檢索日期：2018年2月5日。

壓力，拋出「新問卷」來回應大陸提出的「未完成的答卷」，但川普不希望兩岸關係惡化；最後是在美國不力挺台灣的情況下，提出處理兩岸關係的「新模式」，顯然意義不大。¹⁷平心而論，「三新論」主張是希望兩岸關係的維繫不要只限於「九二共識」名稱，而是在雙方共同討論後，建立一個不在「一中框架」的民、共新共識，雖然這是解開當前兩岸僵局的正確策略之一，但前提已被中國大陸預設必須要有「九二共識」的條件，因此「三新論」主張很難找到立足點。

參、十九大後兩岸關係走勢評估

2017年10月18日至24日中共召開十九大，由習近平提出名為「決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利」政治報告，¹⁸內容談及政治、經濟、社會、文化、國防、外交、治黨、生態等方面議題，其中在解決台灣問題上，仍然重申堅持「和平統一、一國兩制」方針，持續在此政治基礎上，推動兩岸關係和平發展進程，但將「兩岸同屬一中」作為恢復對話的前提，並以體現「一中」原則的「九二共識」，侷限「各表」的論述空間。¹⁹儘管如此，中共十九大對台論述，不僅總結習近平執政期間的對台工作經驗，亦確立中共未來的對台政策方向，將影響兩岸關係發展走勢，值予深入探討。

一、十九大報告的對台論述及特點

十九大政治報告的第十一項「堅持『一國兩制』，推進祖國統一」中，²⁰提及關於兩岸關係發展的相關論述，指出解決台灣問題，必須繼續堅持「和平統一、一國兩制」的基本方針，推動兩岸關係和平發展與統一進程，並在「一個中國」原則的兩岸政治基礎上，體現「一個中國」原則的「九二共識」，蔡政府若能承認「九二共識」歷史事實，認同兩岸同屬「一個中國」，兩岸雙方就能開展對

¹⁷ 陳一新，「蔡英文三新 等著被三振」，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170505000594-260109>，檢索日期：2018年2月5日。

¹⁸ 「習近平：決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利」，中國共產黨新聞網，<http://cpc.people.com.cn/19th/n1/2017/1027/c414395-29613458.html>，檢索日期2018年2月6日。

¹⁹ 「國安局：19大報告 窄化我論述空間」，自由時報網站，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1146596>，檢索日期2018年2月6日。

²⁰ 「中共19大政治報告全文」，經濟日報網站，<https://money.udn.com/money/story/5641/2764202>，檢索日期2018年2月6日。

話，協商解決兩岸問題，台灣任何政黨和團體與大陸交往也不會存在障礙。此外，大陸將秉持「兩岸一家親」理念，尊重台灣現有的社會制度和生活方式，願意率先與台灣分享大陸發展的機遇，並擴大兩岸經濟文化交流合作，實現互惠互惠，逐步為台灣同胞在大陸學習、創業、就業、生活提供與大陸同胞同等的待遇，促進兩岸同胞心靈契合。習近平同時強調，堅決維護國家主權和領土完整，反對任何形式的「台獨」分裂圖謀，並重申「絕不允許任何人、任何組織、任何政黨、在任何時候、以任何形式、把任何一塊中國領土從中國分裂出去」的「六個任何」底線。²¹由上述十九大政治報告對台的相關論述，分析特點如下：

（一）關鍵仍在「一個中國」原則

中共十八大政治報告首次寫入「九二共識」做為兩岸和平發展的基礎，²²而十九大報告亦再次寫進「九二共識」，更將其定性為「體現『一個中國』原則」的政治基礎，致使原先兩岸各表的模糊空間已不復存在；²³對中共而言，「九二共識」是暫時定位兩岸關係的階段性象徵框架，然而核心關鍵仍在「一個中國」原則，最終根本目標是實現兩岸和平統一。

（二）惠台措施促進兩岸「心靈契合」

習近平秉持「兩岸一家親」的理念，十九大報告提出「願意率先同台灣同胞分享大陸發展的機遇」，不僅表明將擴大兩岸經濟和文化的交流合作，並提出多項惠台措施，讓台灣人享有與大陸人民同等的待遇，意味兩岸今後交流，將從「求同存異」推進到「求同化異」階段，²⁴促進兩岸民眾的「心靈契合」。

（三）明確訂出反對「台獨」底線

十九大政治報告中，點出將更加重視遏止「台獨」意識，並明確劃清「一中

²¹ 「十九大／習近平涉台報告『六個任何』對蔡政府強硬」，ETtoday新聞雲網站，<https://www.ettoday.net/news/20171018/1033860.htm>，檢索日期 2018 年 2 月 6 日。

²² 「中共十八大政治報告（全文要點）」，中國評論新聞網，http://hk.crntt.com/doc/1022/9/7/7/102297778_8.html，檢索日期 2018 年 2 月 6 日。

²³ 「九二共識具階段性 兩岸模糊時代已過」，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171013000721-260301>，檢索日期 2018 年 2 月 6 日。

²⁴ 趙春山，「十九大後的兩岸關係：一場「定力」與「耐力」的較量」，聯合新聞網，<https://udn.com/news/story/7340/2765394>，檢索日期 2018 年 2 月 6 日。

」原則的基本底線，尤其是重申「六個任何」的表述，表達對「任何形式『台獨』」的最嚴厲警告，意圖展現中共對台政策態度強硬的一面。

二、十九大後大陸對台工作可能動向

在中共十九大後，北京舉辦「第三屆兩岸媒體峰會」，國台辦主任張志軍開幕致詞表示，未來大陸對台工作是「六個一」，²⁵包括：一個根本目標—就是解決台灣問題，實現祖國完全統一；一條基本方針—也就是必須具體堅持「和平統一、一國兩制」方針；一項主要任務—推進兩岸關係和平發展，推動國家和平統一進程；一項基本原則—「一個中國」原則，這是兩岸關係的政治基礎；一條清晰紅線—堅決維護主權與領土完整，決不允許國家分裂歷史悲劇重演；一個重要理念—秉持「兩岸一家親」理念，尊重台灣現有的社會制度和生活方式，願意率先和台灣同胞分享在大陸發展的機遇。

2018年2月初汪洋在中共對台工作會議表示，²⁶未來對台要堅持「一中原則」和「九二共識」，堅決反對、遏制「台獨」，並擴大兩岸經濟文化交流合作，深化兩岸經濟社會融合發展，逐步為台灣民眾在中國大陸學習、創業、就業、生活提供與大陸同胞同等的待遇，藉此推動兩岸促進心靈契合。基此，從國台辦的「六個一」和中共對台工作會議汪洋的講話中可以看出，中國大陸不會放棄統一台灣，但應該會遵循「和平統一、一國兩制」的方針，在兩岸關係和平發展下推動統一進程，並強調兩岸關係良好面不容許被破壞，發展方向不容許被逆轉；同時在政黨對話上，強調政黨必須承認以兩岸同屬「一個中國」為核心的「九二共識」，才會有條件開啟政黨對話交流。

值得注意的是，未來中共的「台獨」定義會變得更加廣泛，包括修憲、歷史教科書改版、以各種名義進行「去中國化」等作為，²⁷這些活動都將被視為「台

²⁵ 「張志軍：十九大後陸對台工作有『六個一』」，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20171124003105-260409>，檢索日期2018年2月6日。

²⁶ 「年度中共對台工作會議 汪洋正式登場」，中央社，<http://www.cna.com.tw/news/acn/201802020251-1.aspx>，檢索日期2018年2月7日。

²⁷ 「促轉條例通過 北京再提反對去中國化」，經濟日報網站，<https://money.udn.com/money/story/5641/2872487>，檢索日期2018年2月6日。

獨」，而中國大陸有意盡全力阻止，因此未來兩岸關係可能會越來越緊張，即便台灣政府沒宣佈「台獨」，抑或沒有改變國號。

三、蔡總統對十九大的回應及其兩岸政策走向

針對中共十九大的對台論述，蔡總統在出席陸委會舉辦的「兩岸交流 30 周年回顧與前瞻研討會」首次做出回應，²⁸除重申「善意不變、承諾不變，不會走回對抗老路，也不會在壓力下屈服」的新「四不」原則，持續推動兩岸關係和平穩定發展，並強調兩岸現在正是一個改變的契機，雙方領導人應尋求兩岸關係的突破，永遠消除敵對及戰爭的恐懼。另指出兩岸應該展現新的思維，透過雙方的各自努力及共同合作，為區域和平及繁榮發展，為全球化的持續推進及改善；並且在珍惜交流成果的同時，在既有基礎上共同思考、擘畫未來 30 年兩岸關係發展的願景工程。

未來蔡政府的兩岸政策基本走向，參照前述蔡總統提出的新「四不」和「三新論」的論述，可以預期蔡政府的兩岸政策已基本定型，短期內進行大幅調整的可能性極低，因此在第一個四年任期內不會正面接受「九二共識」與「一中框架」，但為能淡化「抗中」批判，仍會繼續保留對「兩岸現狀」的模糊解釋空間，並避開談論「一中」本質和意涵。然而，蔡政府為展現處理兩岸議題的能力，並滿足台灣主流民意對「維持兩岸現狀」的期待，會在實務層面、低敏感度領域持續與大陸互動交流，同時避免在敏感議題上過度刺激北京當局；此外，亦可能繼續拋出或重提一些內容模糊、讓各方都有解讀空間的兩岸論述，如「九二精神」、「憲政共識」，或是在「既有政治基礎」的內涵進行補充解釋，來取代「九二共識」詞彙，以尋求與大陸交流互動的政治基礎。²⁹總體而言，習近平十九大政治報告其實透露出非惡意的對台政策觀點，研判中共初步定調在大國格局脈絡下，已經做好和蔡政府長期冷和、但又維持基本理解和往來的準備，此種「持而不僵

²⁸ 「總統出席『兩岸交流 30 周年回顧與前瞻研討會』開幕典禮」，行政院陸委會網站，https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=106241E966C563C0&sms=949FB8518BAC220E&s=2524E9BD2BC64C7B，檢索日期 2018 年 2 月 6 日。

²⁹ 劉凌斌，「蔡英文執政後的兩岸政策主張及其走向探析」，中國評論，總第 234 期（2017 年 6 月），頁 18-23。

」的兩岸關係，亦將是習近平第 2 任期的基本格局；³⁰未來如何精準且有效處理與回應，將是下一階段兩岸政府必須共同面對的重要課題。

第二節 川普任內台美軍事互動進展

川普政府採取「以結果為導向」的對中政策，並基於美國「一中」政策原則，維持三個聯合公報及《台灣關係法》的承諾不變，處理美中、台美關係；由於美中在經貿、區域安全議題齟齬不斷，川普政府採取友台策略作為，尤其是中國大陸最為在意、且不斷強烈反對的台美軍售及軍事交流，並在上任不到一年就發布首次對台軍售案、透過簽署新的《國防授權法》推促台美軍事互動升溫；本節筆者針對川普政府對台軍售政策，以及近一年來簽署增進台美軍事交流的相關法案，初步探討及分析意涵。

壹、川普政府對台軍售政策與意涵

2017 年 6 月 2 日，第 16 屆「香格里拉對話會」(The Shangri-La Dialogue) 在新加坡舉行，代表美國出席的國防部長馬提斯在一場「美國及亞太安全」全體會議中，闡述美國的亞太區域政策，並呼籲北京以行動落實對朝鮮半島無核化的目標，以及對中國大陸南海軍事化建設表示無法接受、稱其違反國際法；同時在談到區域夥伴合作時罕見提及，美國會繼續支持台灣的民主政府，基於《台灣關係法》的一貫承諾，提供台灣必要的防禦武器，支持以台海兩岸人民可接受的和平方式解決任何問題，這也是馬提斯上任以來首度對外公開談及對台軍售。³¹針對馬提斯說法，代表中國大陸出席的大陸軍事科學院副院長何雷中將召開記者會強調，堅決反對美國對台出售武器、反對任何以官方名義與台灣接觸發展關係，對於美方刻意未提及三個聯合公報亦表達不滿。對此，大陸外交部智庫、中國國

³⁰ 王智盛，「『十九大』後中共對臺政策與兩岸關係」，*中共研究*，第 51 卷第 6 期(2017 年 11 月)，頁 128-133。

³¹ 「美國防部長 挺對台軍售」，*聯合新聞網*，<https://udn.com/news/story/6809/2502694>，檢索日期：2018 年 3 月 29 日。

際問題研究院長郭憲綱表示，《台灣關係法》雖是中美關係的負面因素，卻也是美國對台一貫主張，任何政府上台都一樣，北京會持續堅守「一中原則」，不會有任何改變。³²

代表台灣出席的前國防部長楊念祖說明，儘管單就台灣問題，馬提斯的陳述方式確實和過去不同，但從前後文的完整論述來看，與過去美國政府的亞太安全政策與對台承諾並沒有改變，而中國大陸的抗議也在意料之外；³³蔡政府第一時間由總統府發言人林鶴明對外表示，感謝美國政府對《台灣關係法》的支持，將持續台美雙邊深化各領域的合作與交流。³⁴香格里拉對話雖非正式官方外交場合，但由於有不少國家派出高階官員與會，而馬提斯本次演講是任國防部長以來，首次公開完整地闡述關於亞太的觀點，以及美國國防部的全盤政策。相較於中國代表團級別明顯降低，形成刻意「閃躲」、迴避「交鋒」的景象，但中方卻沒預料到馬提斯演講會刻意提到對台軍售，這顯然也是馬提斯刻意之舉，目的是在雙邊關係重新強勢取得主導地位；³⁵當然這也對日後推進台美雙邊關係，以及包括對台軍售在內的軍事互動交流，奠定有利的發展契機。

2017年6月21日在華盛頓舉行的美中首輪外交安全對話，就在雙方各說各說、分歧立場未解的情況下，³⁶美國國務院旋即在6月底批准一份對台軍售案，總金額達14.2億美元（約433億元台幣），並已正式通知美國國會，這是川普總統就任以來，首宗對台軍售交易；根據美國國務院官員表示，美國軍售台灣符合《台灣關係法》，表明美方支持台灣維持足夠的自衛能力，且美國基於「三個公報」及《台灣關係法》的「一中」政策立場並未改變；我國防部回應這次軍售案

³² 「何雷駁馬提斯 堅決反對美台軍售」，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170604000572-260301>，檢索日期：2018年3月29日。

³³ 仇佩芬，「美國防部長首談對台軍售 學者研判台灣不會成中美籌碼」，上報網站，http://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=18470，檢索日期：2018年3月29日。

³⁴ 「馬提斯挺對台軍售 總統府感謝」，自由時報網站，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2088182>，檢索日期：2018年3月29日。

³⁵ 王俊評，「香格里拉會議：馬蒂斯談對臺軍售的考量」，聯合新聞網，<https://opinion.udn.com/opinion/story/10740/2505550>，檢索日期：2018年3月29日。

³⁶ 「日媒：中美外交安全對話是『各說各話』」，聯合早報網站，<http://www.zaobao.com.sg/realtime/world/story20170625-773984>，檢索日期：2018年3月29日。

將增進制空、制海戰力與預警能力，提升整體防衛能力，亦顯示美方對台灣國防安全高度重視；而中國大陸對此軍售案一如往昔地強烈抗議，中國外交部及國台辦均同聲譴責反對美國以任何藉口向台灣出售武器，並提出「嚴正交涉」，敦促美方停止美台軍事聯繫，以免損害中美關係和重要領域合作。³⁷

距離前次美國對台軍售是在 2015 年 12 月，當時歐巴馬政府出售 10 項武器裝備，包括 2 艘美軍已除役的派里級導彈巡防艦 (USS Taylor、USS Gary)、AAV7 兩棲突擊車，以及攜帶型防空刺針飛彈、反坦克標槍飛彈與新型拖式 2B 型反坦克飛彈等彈藥，總金額達 18.3 億美元 (約 602.5 億元台幣)。³⁸而這次川普任內的首個對台軍售案，根據美國國防部國防安全合作局公布的清單，分別為可供 F-16 戰機掛載的「AGM-88B 高速反輻射飛彈」、「AGM-154C 遠距遙攻精準彈藥」；基隆級驅逐艦配備的「標準二型飛彈備份組段」、「AN/SLQ-32 (V) 3 電戰系統性能提升案」；增強我反艦、反潛能力的「MK48 重型魚雷」、「MK46 魚雷性能提升案」，以及加強雷達偵蒐能力的「SRP 偵蒐雷達後續維持案」等 7 項，還有採商售模式的「MK41 垂直發射系統」。³⁹

2017 年 11 月「川習再會」閉門會談時，習近平曾間接向川普提到反對美國對台軍售，但川普卻回應美國奉行的「一中」政策是基於三個聯合公報和《台灣關係法》，因此會繼續依循法律義務提供防禦性武器給台灣。⁴⁰對於川普政府的對台軍售政策保持正向態度，蔡政府亦乘勢而上，營造出台美關係升溫氛圍；2017 年 12 月初，蔡總統接見「美國外交政策全國委員會」(National Committee on American Foreign Policy, NCAFP) 訪問團時表示，期盼深化台美關係，並刻意提到川普政府先前宣布的對台軍售案，展現對《台灣關係法》的支持，並稱未來台

³⁷ 「美對台軍售 433 億 川普上任後首次 中斥美：屢教不改」，蘋果日報網站，<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20170701/37701133>，檢索日期：2018 年 3 月 29 日。

³⁸ 「美宣布對台軍售 602 億」，蘋果日報網站，<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20151217/36959104>，檢索日期：2018 年 3 月 29 日。

³⁹ 「川普首次對台軍售 8 項 433 億」，自由電子報，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1115196>，檢索日期：2018 年 3 月 29 日。

⁴⁰ 「川習會 美媒：川普稱不會終止軍售台灣」，中央社網站，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201711140032-1.aspx>，檢索日期：2018 年 2 月 25 日。

灣政府還會增列國防預算支應重大武器採購案。⁴¹我國防部也在同月底公布每 2 年出刊一次的《106 年國防報告書》，⁴²在第八章夥伴關係裡首度列出台美軍售流程；根據內容，美方部分的流程是審查、回覆報價資料、知會國會程序、國防安全合作局網站公告、回覆發價書；台灣部分的流程是依作戰需求擬定所需武器、送交報價需求信函、完成整體獲得規劃書、送交發價書需求信函、簽署發價書；並提到台美雙方以《台灣關係法》作為雙邊關係的準據，美國持續供售台灣所需的防禦性武器，建立全方位軍事交流管道，包括部隊層級交流協訓、觀摩操演、整體戰力評估、高階會談雙邊互動等，象徵美國對台灣具體的支持與安全承諾。

在台灣當局高調宣傳台美軍售的同時，川普亦選擇不避諱的態度，發布上任以來首份的《國家安全戰略報告》，該報告依據現實主義原則，以「美國優先」為主軸，將中國大陸和俄羅斯列為美國的「戰略上的競爭對手」，是川普建構印太戰略願景的政策基礎，針對印太區域的優先行動中，台灣被列為優先要務的「軍事與安全」行動，並依美國「一中」政策及《台灣關係法》的承諾，提供台灣合理的防衛需求。⁴³近期即將接任美國駐澳洲大使的美軍駐太平洋司令部司令哈里斯（Harry Harris），在 2018 年 3 月中旬出席參議院軍事委員會「2019 財政年度國防預算」聽證會時表示，隨著中國的軍費支出和能力逐年成長，美軍會持續支持台灣建立自我防衛能力，遏止中國以武力統一台灣的企圖，並支持與台灣在空中與飛彈防禦、海上安全、後勤支援和聯合行動與訓練的廣泛安全合作。⁴⁴

貳、川普簽署增進台美軍事互動相關法案

2017 年 12 月 12 日，美國總統川普在多名軍方高層見證下，在白宮的羅斯福會議室簽署《2018 年財政年度國防授權法》（The National Defense Authorization

⁴¹ 「總統：持續與美合作維持區域和平穩定 盼臺美關係更深化緊密」，中華民國總統府網站，<https://www.president.gov.tw/News/21850>，檢索日期：2018 年 3 月 30 日。

⁴² 「106 年國防報告書 首度列入台美軍售流程」，中央社網站，<http://www.cna.com.tw/news/aip/201712260101-1.aspx>，檢索日期：2018 年 3 月 30 日。

⁴³ 「川普國安戰略提『台灣關係法』 保持與台灣強勁關係」，自由時報網站，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2287190>，檢索日期：2018 年 3 月 30 日。

⁴⁴ 王秋燕，「美軍太平洋司令部司令：不接受中國武統台灣」，上報網站，http://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=37022，檢索日期：2018 年 3 月 30 日。

Act, NDAA) 生效；川普在簽署儀式前表示，一旦美國防禦能力被削弱就可能會被侵略，認為國防授權法可讓美軍獲得更多資源，向盟友發出明確訊息及對敵人發出警告，「美國強大、堅定，且有所準備」，並且呼籲國會為軍隊提供足夠撥款，解除近年限制國防開支預算法。⁴⁵其中，最受矚目的項目是列在第 1259 條有關「強化美台防務關係」提到的 7 項「國會意見」(sense of Congress)。⁴⁶

根據參眾兩院提交的協調報告，第 1259 條提及美台合作改善台灣自衛能力，美國的政策是基於「台灣關係法」與「六項保證」強化對台承諾，列出 7 項對行政部門並沒有實質約束力的「國會意見」，包括美國應強化與台灣之間長久的夥伴與合作關係，定期轉移讓台灣維持足夠自衛能力所需的防禦裝備與服務；邀請台灣軍隊參與「紅旗」等軍演；執行美台資深軍官與資深官員互相交流計劃，以增進雙方軍事關係；支持擴大台灣人員在美受訓或與美軍共同受訓的交流計劃；在西太平洋進行美台海軍演習；考慮美台軍艦重新相互停靠的適當性與可行性；⁴⁷對於美國將台美軍事關係正式列入年度重要法案，蔡政府第一時間回應，肯定美國長期以來對台灣在各領域上的支持，包括美國政府行政部門，基於《台灣關係法》與《對台六項保證》，持續提供台灣所需的防衛武器，強化台灣防衛能力與台美安全關係。⁴⁸

中國大陸官方對於台美軍事互動升溫，正如外界預期表達強烈不滿，包括中國駐美公使李克公開喊話此舉違反大陸的《反分裂法》，並斥責「美國軍艦抵達高雄之日，就是解放軍武力統一台灣之時」；國台辦發言人安峰山在例行記者會重申「台灣問題是中國的內政，反對美台之間進行任何形式的官方往來和軍事聯

⁴⁵ 「川普簽署國防授權法 美艦停台列國會意見」，蘋果日報網站，<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20171213/1258312/>，檢索日期：2018 年 4 月 1 日。

⁴⁶ 「台美軍艦互訪 府方感謝美國堅定支持」，中央社網站，<http://www.cna.com.tw/news/aip/201712130140-1.aspx>，檢索日期：2018 年 4 月 1 日。

⁴⁷ 「簽署國防授權法後 川普宣示：我才是三軍統帥」，聯合新聞網，<https://udn.com/news/story/11311/2872435>，檢索日期：2018 年 4 月 1 日。

⁴⁸ 「川普簽署國防授權法 總統府：感謝美國對台堅定支持」，ETtoday 新聞雲，<https://www.ettoday.net/news/20171213/1071795.htm>，檢索日期：2018 年 4 月 1 日。

繫。」⁴⁹中國大陸向來視美對台軍售為中美關係發展的阻礙，而川普進一步增進台美關係，尤其是在軍事安全領域方面，更是讓北京當局難以接受；據《華盛頓郵報》專欄作家羅金（Josh Rogin）專文透露，⁵⁰中國政府罕見重手向美國會施壓，要求參眾兩院勿再通過任何加強美台關係的新法案，並披露早在 2017 年 8 月，中國駐美大使崔天凱就曾發函美國國會外交委員會和軍事委員會等重量級議員，正式抗議《台灣旅遊法》、《台灣安全法》法案，以及《國防授權法》相關條文，指其挑釁中國主權、國家統一及安全利益，有害美中關係穩定。

耐人尋味的是，在川普簽署法案後，白宮隨後發布聲明特別提到，包括第 1259 條在內的 11 個附帶條款，可能涉及主導美國對外軍事及外交事務上的立場，由於總統是國家在外交事務上的唯一代表，將決定外國如何適用這些條文，進行美國的外交事務，表明對法案部分內容有所關切與保留；⁵¹而美台軍艦互訪雖寫入法案，但為「國會意見」，且參、眾兩院協商後的版本未要求國防部提交報告，評估美台軍艦互訪的可行性，足見立場較為軟化。⁵²前美國在台協會台北辦事處處長包道格認為，川普簽署授權法的事後聲明，意味著美台軍艦互訪停靠，可能因影響美中整體關係而受到考驗，從現況看來美台軍艦相互停靠似乎不太可能；前美國在台協會主席卜睿哲評估，川普若要執行美台軍艦互訪停靠，將不得不衡量負面後果，但法案附帶決議僅是「國會意見」，並未強制要求必須執行。⁵³

針對台美軍艦互訪停靠問題，就實質面向來看，台灣的軍港，分成兩種，專用軍港為高雄左營軍港，兼用軍港有基隆港、高雄港、蘇澳港、馬公港，這兩種軍港能否容納美國軍艦停泊，包括港口吃水深度、港口範圍、迴轉半徑、安全維

⁴⁹ 「國台辦：挾洋自重不可能得逞」，大陸國台辦網站，http://big5.gwytb.gov.cn/m/news/201712/t20171213_11878744.htm，檢索日期：2018 年 4 月 1 日。

⁵⁰ 「美簽署《國防授權法》 中國強烈抗議」，蘋果日報網站，<https://tw.appledaily.com/new/realtim/20171215/1259776/>，檢索日期：2018 年 4 月 1 日。

⁵¹ 「特朗普簽『美台軍艦互停』法案聲明耐人尋味」，中國評論新聞網，<http://hk.crntt.com/crn-webapp/touch/detail.jsp?coluid=4&kindid=0&docid=104911609>，檢索日期：2018 年 4 月 1 日。

⁵² 張加，「川普簽署國防授權法 美台軍艦互停列入國會意見」，經濟日報網站，<https://money.udn.com/money/story/10511/2871750>，檢索日期：2018 年 4 月 1 日。

⁵³ 「川普簽署國防授權法！美專家：美艦泊台 機率低」，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171214000434-260118>，檢索日期：2018 年 4 月 1 日。

護等，都是事前要考量的必要條件，未來美艦即便要來靠泊，仍待評估與整備。⁵⁴但從議題面向推測，川普政府獲得國會授權，將可增加與北京之間的談判籌碼，包括在貿易赤字問題爭取談判優勢，在朝鮮半島問題迫使中國大陸加大對北韓施壓，以及在南海問題上擴大航行自由權。

值予持續關注者，2018年3月16日川普正式簽署《台灣旅行法》(H.R.535)，成為繼《台灣關係法》之後，第二部以台灣名義簽署的美國法律，代表台美關係發展有重大突破；根據法案，要求美國政府應增進台美間各層級官員的互訪，允許包括美國閣員級官員、將級軍官及行政部門官員訪台，以及准許台灣高階官員訪美，會晤包括國防部及國務院在內的美國政府部會官員。⁵⁵筆者認為，該法案特別是軍事部門、軍方高級將領等方面的互訪交流活動，呼應前述《2018年財政年度國防授權法》的相關條文內容，顯示未來台美軍事互動進展，變得更為緊密且具有象徵意義，惟此舉可能造成北京當局的強烈反彈，並採取系列涉台打壓手段因應，對兩岸關係穩定發展產生不利的影響。

第三節 大陸對台打壓與我因應策略

過去一年川普政府執政時期，台美關係持續升溫，此舉引發中國大陸對台灣新一輪的打壓，但不同於過去馬政府時期，以強勢的紅色供應鏈進行經貿壓迫，採取對台軟性施壓，轉而改採外交及軍事層面直接進行硬性壓迫，對蔡政府而言，視為處理兩岸重要危機和觀察指標，值予研究；本節筆者針對中國大陸近期在外交和軍事的對台打壓作為，並分析可採的因應策略。

壹、大陸對台外交與軍事打壓作為

一、大陸對台外交打壓強調堅決反對「台獨」一貫立場

⁵⁴ 李華球，「曲高和寡的美 2018 國防授權法」，國家政策研究基金會網站，<https://www.npf.org.tw/1/17885>，檢索日期：2018年4月1日。

⁵⁵ 「簽了！川普總統簽署《台灣旅行法》成為正式法律」，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20180317001668-260408>，檢索日期：2018年4月1日。

事實上，早在 2016 年 5 月政黨輪替後，中國大陸即對蔡政府執政後兩岸的互動情勢逐步進行調整，並加入對美外交政策，作為整體性的考量，大陸官方亦多次公開喊話，要求美國堅持「一中」政策，遵守三個聯合公報、反對「台獨」的承諾，以實際行動支持兩岸關係和平發展，因此可以將美國視為是中國大陸試圖透過大國外交框架來對台施壓的目標，主要原因在於北京當局認為美國對台灣問題之政策有重要影響性，尤其蔡政府對外政策特別是親美日、遠大陸的戰略也將影響兩岸互動整體氛圍，⁵⁶所以大陸持續推動反獨促統工作、加強兩岸民間交流之外，亦加強預防以美國為主的外部勢力介入台灣問題。其主要思路有三，一是繼續在國際社會表達台灣問題是中國內政問題；二是繼續在國際社會營造「兩岸同屬一中」的輿論氛圍；三是關注美日等國家和台灣在政治、軍事及安全領域的互動狀況，對於任何有損兩岸統一的行為，都要強硬回應與有效反制。⁵⁷

從上述論述歸納出，中國大陸內部普遍認為台灣的國際空間是關鍵性的政治議題，而過去 2008 年以來馬政府時期，兩岸在邦交國問題上衝突性不高，但中國大陸對於台灣參與國際組織基本上有幾項前提，包括堅持任何安排都不可在國際社會造成「兩個中國」或「一中一台」的情況；堅持台灣應與北京磋商，而不應透過外部因素來試圖介入；北京將依據台灣磋商時的誠意，決定台灣的國際空間，希望台灣在「一個中國」議題上積極表態；台灣的參與需視相關的國際組織之規定，並非中國大陸單獨可以決定。⁵⁸而張志軍在 2016 年 10 月在中共黨媒《求是》雜誌撰文闡述習近平對台重要工作思想，其中有關台灣國際空間部分，特別強調「我們了解台灣同胞對參與國際活動問題的想法和感受，只要不造成『兩個中國』、『一中一台』，兩岸雙方可以通過務實協商作出合情合理的安排。」⁵⁹現

⁵⁶ 「蔡英文提「兩岸新模式」 陸學者：親美日、遠大陸？」，聯合新聞網，<https://udn.com/news/story/7331/2441101>，檢索日期：2018 年 4 月 3 日。

⁵⁷ 陳先才，「民進黨從返執政與兩岸關係發展前景」，台灣研究，2017 年第 2 期（2017 年 3 月），頁 34-43。

⁵⁸ 盧業中，「美國支持臺灣參與國際民航組織之研究」，歐美研究，第 45 卷第 3 期（2015 年 9 月），頁 301-356。

⁵⁹ 「張志軍《求是》撰文解讀習近平對台重要思想」，中國評論新聞網，<http://hk.crntt.com/doc/1044/2/9/8/104429830.html>，檢索日期：2018 年 4 月 3 日。

在看來，中國大陸片面設定有關我國參與國際組織，包括政府間與非政府組織之原則，迄今並未改變，甚至在某些面向有更強化運用的趨勢。整體分析，現階段中國大陸對台外交策略可分為三層目標：

短期目標：促使台灣正面承認「九二共識」與「一中」原則，不再考量挖我邦交國可能對台灣內部產生的負面效應，並且打破過去台灣參與國際組織，兩岸之間的基本默契，包括阻撓我國參與世界衛生大會和國際民航組織大會等。⁶⁰

中期目標：強化國際影響力推促反對「台獨」，包括以經濟援助方式與我邦交國拓展雙邊關係、強化經濟合作，並積極促中非、中拉等國際論壇，深化國際影響力，⁶¹降低其他國家支持「台獨」之意願。另中國大陸出任國際政府間組織的重要職位，如國際刑警組織執委會主席孟宏偉、國際民航組織秘書長柳芳等。

長期目標：持續挑戰並弱化台灣主權地位推促兩岸統一，包括弱化台灣與邦交國關係、針對台灣參與國際設限，以及妥善管理美國的關係。

2017年中國大陸對台外交空間重要打壓作為，概可分為2類：雙邊關係方面，包括2017年6月13日誘迫巴拿馬承認「一中」原則與台灣斷交，並要求巴方不再與我發展任何官方關係；⁶²另外對使用我國國號的外館進行「更名」施壓，其中包括奈及利亞、杜拜、約旦、厄瓜多與巴林，數個駐外館處被迫改名。⁶³國際組織方面，包括阻撓台灣參與世界衛生大會WHA，威脅在美國芝加哥舉行的世界醫師會(WMA)年會，要求台灣醫師會改名Chinese Taipei(中華台北)，否則不同意WMA 2021年會在北京舉辦，⁶⁴並且指責在WHA全會中批評為台

⁶⁰ 「台憂雪崩式斷交 王毅：承認九二共識才是正軌」，今日新聞網，<https://www.nownews.com/news/20180308/2713251>，檢索日期：2018年4月3日。

⁶¹ 王萍，「元首外交引領中拉關係跨越發展」，中國新聞網，<https://www.xcnnews.com/cj/3023825.html>，檢索日期：2018年4月3日。

⁶² 「『中國是正確的國家』 巴拿馬總統宣布與陸建交」，聯合新聞網，<https://udn.com/news/story/11210/2520631>，檢索日期：2018年4月3日。

⁶³ 「中國又施壓 台灣駐巴林代表處被迫改名」自由時報網站，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1118381>，檢索日期：2018年4月3日。

⁶⁴ 羊正鈺，「中國再逼『台灣醫師會』改名，威脅以後不辦年會了」，關鍵評論網，<https://www.thenewslens.com/article/81061>，檢索日期：2018年4月3日。

灣發言的聖文森、帛琉、馬紹爾群島等友邦代表。⁶⁵

二、擴大對台軍事施壓藉此抗議台美軍事互動升溫

中國大陸對於台美軍事互動向來視為重大危機處理事件，其最明顯的反應，就是透過直接的軍事脅迫，表達北京當局拒絕外國勢力介入台海問題的不滿，並堅持把台灣問題當成是內政問題來處理；2017年6月美國總統川普宣布任內首次對台軍售案後，中國的軍機、軍艦開始加大西太平洋遠海飛訓實施頻次，此舉就是要告訴美國和台灣政府，中國大陸向來堅持維護「一中」政策及反對台美深化軍事互動的一貫立場。

根據我國防部2017年12月26日公布的《106年國防報告書》指出，從2016年8月至2017年12月期間，中國軍方出動23次戰機及2次航空母艦擾台，而在戰機遠海航訓任務，「對馬海峽往返」3次，「宮古海峽往返」7次，「繞台飛行」15次，「巴士海峽往返」1次，⁶⁶但據軍方內部資訊，連同未發布的訊息，2017年共機擾台航訓實際恐已高達32次，訓練次數從每年4次暴增到32次，從實施頻率來看，共軍遠海航訓已經常態化，並經常性壓迫台灣防空識別區。⁶⁷對於共軍機艦頻密擾台活動，蔡總統亦公開表示，中國大陸頻繁的軍事動態影響區域的安全穩定，並要求國軍嚴密監控共軍動態，並適時採取必要措施；雖然中國大陸一再強調相關訓練是「年度內的計畫安排」，並符合國際法規範，不會對地區安全造成負面影響。⁶⁸但從中國軍方微博刻意公布轟6戰機疑似沿台灣海岸線飛行、背景可見中央山脈的照片，⁶⁹此舉顯示北京當局透過對台針對性軍事活動進行政治立場的施壓。

⁶⁵ 「不用中國 聖文森挺台灣參與WHA」，自由時報網站，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1104566>，檢索日期：2018年4月3日。

⁶⁶ 「1年半近台26次／共機繞台『每個通道都要走』」，聯合新聞網，<https://udn.com/news/story/11311/2897022>，檢索日期：2018年4月4日。

⁶⁷ 吳明杰，「共機以戰代訓」從每年4次暴增到32次 共機頻繁繞台透露出什麼訊息？」，風傳媒網站，<http://www.storm.mg/article/373277>，檢索日期：2018年4月4日。

⁶⁸ 「共機頻擾台 中共軍方稱不影響區域安」，中央社網站，<http://www.cna.com.tw/news/acn/201712280252-1.aspx>，檢索日期：2018年4月4日。

⁶⁹ 「轟炸機和中央山脈『同框』？中國軍方公布照片」，自由時報網站，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2139703>，檢索日期：2018年4月4日。

從公布的中國軍機擾台時間點來看，絕大多數是集中在 2017 年 7 月以後，而這是川普公布任內首度對台軍售案的隔月，明顯是衝著台美軍售而來，目的是表達北京的強烈不滿。其後在十九大召開前後訓練活動雖有緩減趨勢，但是在川普一結束首次亞洲訪問行程之後，針對川普提出印太戰略願景、美日澳印「四國聯盟」逐漸成形，以及簽署《2018 年財政年度國防授權法》包括台美軍艦互訪停靠等措施，因而導致中國軍機又開始頻密在西太平洋地區進行軍事訓練活動，以實際突破島鏈封鎖向川普叫板；對此，白宮國家安全顧問麥馬斯特表示關切並指出，使用任何形式的軍力限制航行、飛行自由，都不符合美國與區域國家利益，⁷⁰而解放軍資深評論員羅援少將回應，美國觸動中國大陸底線，迫使其沒有任何迴旋餘地，⁷¹雙方隔空較勁火藥味十足。

在學界方面，大陸著名學者李振廣指出除常態化訓練，另一目的仍是要威懾「台獨」，未來會視台灣與美國互動的情況，增加施訓頻率；朱松嶺則認為，大陸軍機繞台是「主權行為」，在「一個中國」原則下，此舉有展現堅決遏制分裂勢力的意涵。⁷²台灣退役中將蘭寧利表示，共軍軍艦、戰機頻繁穿越第一島鏈，是為了「當台灣有事，阻止或遲滯意圖介入的美軍」；⁷³黃介正認為，未來共軍遠航訓練勢必越來越頻繁，且對台灣心理威懾大於實質軍事威脅，若放在整個西太平洋軍事框架下看，就可知道不單只針對台灣。⁷⁴美國智庫「2049 計畫研究所」(Project 2049 Institute) 研究員易思安 (Ian Easton) 撰文評論，習近平策略是透過心理戰讓台灣絕望，而在國際上，中國大陸會全面封殺台灣的外交援助，同時發動一連串的軍事挑釁，測試台灣軍方的戰鬥意志及試探美方的反應，並認為

⁷⁰ 「中共軍機軍艦頻繞台 美國安顧問表關切」，大紀元網站，<http://www.epochtimes.com/b5/17/12/14/n9957534.htm>，檢索日期：2018 年 4 月 4 日。

⁷¹ 「高調回應台美軍艦互訪 解放軍發布軍機繞台 MV」，東網，http://hk.on.cc/tw/bkn/cnt/news/20171217/bkntw-20171217171641891-1217_04011_001.html，檢索日期：2018 年 4 月 4 日。

⁷² 「台美若升溫 陸軍機繞台頻率增」，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170811000764-260301>，檢索日期：2018 年 4 月 4 日。

⁷³ 蘭寧利，「共機繞台為阻美軍介入」，國家政策研究基金會網站，<https://www.npf.org.tw/1/17289>，檢索日期：2018 年 4 月 4 日。

⁷⁴ 「專家：中共軍機恐頻繁繞台 美日台韓應警覺」，大紀元網站，<http://www.epochtimes.com/b5/18/3/7/n10197251.htm>，檢索日期：2018 年 4 月 4 日。

台美之間需要更緊密的軍事合作。⁷⁵

貳、台灣政府可採的因應策略

一、擱置統獨問題尋求突破事務性層面協商與合作

中國大陸對台灣進行片面的政治施壓，其原因主要歸咎在兩岸關係緊張或和緩局勢，並且聚焦在台灣當局是否承認且奉行「一個中國」的政策立場，一旦認為台灣政府企圖放棄北京長期以來堅持的「一個中國」政策，便將兩岸爭議訴諸於國際場合，並以聯合國大會 2758 號決議重申中國大陸的合法代表性，同時指責或打壓台灣邦交國為我發聲的相關言論，而這樣的場景自陳水扁政府時期，就不斷的上演、屢見不鮮；⁷⁶但從實際面來看，中國大陸過去對台灣的國際打壓大多是官式外交場合，重點是在彰顯「一個中國」的代表性，並企圖把台灣問題變成大陸內政問題，而挖我邦交國牆角大多是傾向於政治輿論的議題操作，事實上這些被挖走的邦交國對台灣實質助益也不高，其目的就是要讓台灣政府認知到中國大陸對「一中」的決心與底線不可挑戰。

蔡政府上台後，北京對於台灣近年高漲的民粹主義思潮及青年世代「天然獨」意識深感不安，為避免如同太陽花學運由台灣內部發起的民眾抗議活動、「傾獨」現象再度影響兩岸關係發展，在蔡英文當選總統那一刻起，大陸官方即高度關注蔡總統政治言行，尤其是在就職演說中不提「九二共識」，而是以「認同九二會談的歷史事實」闡述其兩岸政策態度，引起北京當局的不滿，咸認蔡政府不認同「九二共識」及其「一個中國」核心內涵，是在為「台獨」路線鋪路，而鷹派媒體《環球時報》更在第一時間引述北京大學台灣研究院院長李義虎評論，直指蔡總統不接受「九二共識」作為兩岸互動的基礎，將嚴重損害兩岸關係，當然無法被北京當局接受，因此中國大陸的對台政策可能出現進一步的限縮。⁷⁷

⁷⁵ Ian Easton, "China's Playbook for Conquering Taiwan", *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2017/11/chinas-playbook-for-conquering-taiwan/>, Accessed on April 4, 2018.

⁷⁶ 「17年斷交12國...友邦向「錢」看 台灣外交血淚史」, 聯合新聞網, <https://udn.com/news/story/11210/2520757>, 檢索日期: 2018年4月4日。

⁷⁷ 李義虎, 「『九二共識』是蔡英文的必答题」, 環球網, <http://opinion.huanqiu.com/1152/2016-05/8932433.html>, 檢索日期: 2018年4月7日。

過去一年來，中國大陸迫使我最大幫邦交國、具有象徵性指標的巴拿馬與台灣斷交，且要求不再發展台巴官方關係，以及阻撓台灣參與國際民航組織 ICAO、世界衛生大會 WHA 及世界醫學協會年會 WMA 等國際組織的相關舉措，在在顯示中國大陸對「一中」策政態度已經沒有「各表」的迴旋空間，而對台灣的外交打壓作為，也從過去僅僅在檯面上的官方喊話，塑造國際對「一個中國」的認同，默許台灣以非「中國民華」正式名義參加國際活動，到現在全面向下擴展至事務性工作層面，阻礙台灣參與國際、接軌世界舞台的機會，對台灣未來發展造成極大的影響。由於當前台灣內部對統獨爭議問題討論仍存原則性分歧，加上青年世代對於現階段政治參與，有別過去泛藍、泛綠的二分法，出現所謂白色力量等政治新興勢力，對台灣價值共識、兩岸關係定位等難以捉摸、解讀；基此，對於來自台灣社會的矛盾未決、中國大陸的逼迫施壓等種種內外因素，造成蔡政府現階段的執政困境，尤其是北京當局對蔡政府及民進黨決策層的不信任感，只要是任何未直接承認「基於『一個中國』原則的『九二共識』」的相關言論，都將會被視為破壞兩岸互信基礎與和平發展契機。

筆者觀察發現，蔡政府在經營兩岸關係，存在「先天不足、後天失調」的兩大困境，明白地講就是先天有民進黨「傾獨」黨綱，後天有統獨爭議紛擾未決，都是阻礙兩岸關係發展的重要原因，且短期內應難有重大突破；換一個角度來思考，中國大陸在「一中」原則上不再給予台灣「各表」的空間，蔡政府不妨採取「不表述」態度，爭取退讓空間；而統獨爭議紛擾未果，那不妨就擱置問題、不再侷限立場，取而代之是積極尋求事務性層面的協商合作，目的即在化解蔡政府在兩岸關係發展的困境，並且更能進一步推促商業金融、司法互助、文化交流等領域的實質進展，讓兩岸雙方都能各取所需、相得益彰。

二、台美軍事互動要只做不說且強調發展自主國防

川普任內台美關係尤其是在軍事層面互動逐漸緊密，特別是就任半年內即宣布首個對台軍售案、軍艦互訪停靠納入國會意見，以及明文允許政府官員、軍方

將領官式接觸等，都在一定程度上碰觸北京的敏感神經，也勢必有所因應，包括頻密進行軍艦、軍機擾台，就是在警告台海問題不容許美國勢力介入，堅持維護「一中」政策及反對台美深化軍事互動的立場；而十九大召開前夕，習近平面對大陸內部的武統聲浪，再次以「六個任何」打壓「台獨」勢力，顯示北京當局對於川普與蔡政府在軍事領域互動升溫，亦可能增加台灣走向「台獨」的風險，⁷⁸因此絕對不會坐視不管。

另外美國總統川普具有商人重利的個人特質，對於凡是符合「美國優先」的政策理念，都可以是上桌的談判項目，而習近平則被視為這個賽局中現階段最強勢的對手；因此無論在經貿領域、朝鮮半島、南海主權等問題，以及在經營印度洋上進行戰略競爭，都會是未來美中在此一區域的競逐重點，當然也包括台灣在內。一旦局勢發展向中國大陸一方傾斜，川普為爭取美國的最大利益，基於有原則的現實主義考量，將可能把台灣視為可犧牲的棋子，以換回賽局中的優勢，例如簽署美中第四公報交換中國大陸積極對北韓施壓及穩定朝鮮半島情勢。⁷⁹

筆者認為，台美關係發展對台灣的國際地位有絕對助益，且可以迫使習近平不得不在檯面上處理台灣問題，而與馬政府時期以磋商作為處理兩岸爭議的主要手段不同，將兩岸問題提升到區域或國際問題，除可彰顯台灣自由民主進步價值及在國際社會的曝光度，也可讓其他非當事國看清中國大陸的跋扈態度，增加對其負面印象，而這可能也是北京最不願看到的場面，所以才會在各種國際場合一再宣稱台灣問題僅是大陸內政問題。因此，台美關係特別是軍事互動，不能因中國強勢阻撓而中斷或退卻，相反的更應該積極推動進一步交流，深化各個領域實質合作進展，但為避免引發大陸內部的不滿情緒高漲而採取強烈軍事打壓，造成台灣社會民心恐慌，不妨採取「只做不說」策略，注重實質交流成果並減低政治效應，在規劃上可以優先針對非傳統安全領域，例如反恐維穩、救災搶險、網路

⁷⁸ 陳重生，「亞洲週刊：十九大後 台灣面對武統變局」，[關鍵評論網](https://newtalk.tw/news/view/2017-09-24/98641)，<https://newtalk.tw/news/view/2017-09-24/98641>，檢索日期：2018年4月7日。

⁷⁹ 陳一新，「這次躲過第四公報 下一次呢」，[中時電子報](http://www.chinatimes.com/newspapers/20171025000658-260109)，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171025000658-260109>，檢索日期：2018年4月9日。

安全及海事合作等，一來可作為台美軍事交流的正當藉口，二來消弭中國大陸對台美軍事互動的疑慮，三是增進國內相關領域業務執行能量。

此外，在台美重大軍購項目上，重點應落在先進防禦性彈藥，而非對大陸縱深打擊武器，主要目的就是增進台灣防衛固守的嚇阻能力，防範中國大陸解放軍執行快速「斬首」行動；而在重要軍備籌獲上，可以透過國防自主性發展，⁸⁰研製新一代飛彈快艇、潛艦、輕型戰鬥機與資通防護裝備等，除可以針對國防實際需求進行針對性研發，亦可帶動國內相關工業如系統研發、工藝製程、後勤維修等方面配套發展，提升台灣整體國防綜合武力。



⁸⁰ 「台灣發展國防自主 美官員提諍言」，中央社網站，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201710170217-1.aspx>，檢索日期：2018年4月9日。

第五章 結論

第一節 研究發現

壹、川普政府調整對中政策「以結果為導向」且具有實用主義

川普政府基於近年中國大陸的快速崛起，以及在亞洲和全球政策進行積極調整，因而進一步聚焦中國議題成為美國的亞洲政策核心，並將中國大陸視為阻礙「美國優先」的關鍵因素，尤其是美中鉅額的貿易赤字、不公平貿易等因素，導致美國經濟陷入困境、蒙受其害。因此，川普以商人重利的個人特質，傾向於透過經濟戰略處理美中關係，採取嚴厲的貿易懲罰措施或更多貿易保護手段，藉「有原則的現實主義」，亦即淡化意識形態和價值觀、強調美國利益，投射在對中政策基本面，並以結果為導向平衡美中貿易逆差，以及處理亞太區域熱點問題。

雖然川普與習近平兩次互訪會晤，讓兩人關係推升到最高點，超過歐巴馬執政時期，但從現在看來這都只是川普讓北京對其鬆懈的權宜策略，表面上建立與習近平的私交情誼，維持「一個中國」政策與「三個公報」的一貫立場，但戰略布局積極在亞洲地區投入更多資源，透過建構和強化美國印太戰略願景，以及推動美日印澳四國聯盟，讓美國力量再次強大，實現美國與亞洲盟邦的共同的利益與價值。在經濟方面，保持美國實力的經濟基礎、促進美中雙方公平貿易；在安全方面，塑造印太戰略願景，確保美國於此區域的安全與利益；在台灣問題方面，基於「台灣關係法」的對台承諾，持續提供台灣合理防衛所需武器，拉近台美互動關係。總體而言，川普政府對中政策基本穩定，而在操作手段上，更具有主動性、侵略性和實用主義特徵，具體呼應川普自上任以來，所一直堅持的「美國優先」施政總方針，並企圖在美中戰略競爭中取得議題主導優勢。

貳、美國提出印太戰略抗衡中國「一帶一路」維持區域霸權地位

美國總統川普以「美國優先」理念調整對中政策，並以結果為導向處理當前美中雙邊關係，評估美中貿易爭端應該還會存在，但受到區域議題影響，川普政府仍會保持彈性、壓拉並舉手段兼施，尋求在特定議題上取得最大的獲利，其關鍵因素在中國大陸是否能具體回應美國所關切項目，以及在區域利益談判是否能提出解決承諾，否則川普會採取更具攻擊性、衝突性的經貿對抗措施，即使雙方已簽署 2,500 億美元的經貿大單，雙方貿易逆差結構性問題仍難改善，凸顯彼此潛在衝突風險遠大於經貿合作關係。此外，習近平為避免在朝鮮半島談判中被邊緣化，選擇在「文金會」、「川金會」之前，拉攏及修復與北韓的關係，安排先與金正恩會面溝通，傳達中國大陸在朝鮮半島議題的關切立場，增加與美國經貿協商談判的有利籌碼；而美國仍然會與盟友南韓和日本保持密切聯繫、合作施加壓力，創造與北韓對話的適當氣氛。由近期情勢發展觀之，朝鮮半島情勢漸趨和緩，金正恩亦承諾推動無核化進程、簽訂終戰協議等措施，美中在區域安全角力會轉移到南海爭端，特別是美國伸張南海自由航行行動，以及中國大陸南海軍事化等議題角力，在短期內將很難有實質解決方案，且有持續增溫的趨勢。

川普提出印太戰略作為亞太安全新架構，加大與中國戰略競逐籌碼，可視為歐巴馬「亞太再平衡」政策的延伸，以抗衡中國大陸「一帶一路」經濟外交擴張主義，其首要工作是要發展美、日、澳、印四國夥伴關係，使中國大陸綜合考量安全與經濟利益，繼續接受美國的領導；而川普放棄多邊架構改採個別雙邊架構，面對中國大陸積極推動「新型大國關係」策略，趨向認定美中關係將以經濟合作來換取和美國共享區域霸權，對此川普勢必加速任命國安、外交與經濟戰略政策的執行者，特別是在 6 月與金正恩見面之前組建一支新團隊，以及處理美國眾多的貿易談判，而中國大陸的外交新團隊也逐漸成形，致力化解美中摩擦。總體而言，美中的權力差距已逐漸縮小，雖然中國大陸短期內仍無法取代美國，但已浮現美中戰略競逐的新局勢，即使習近平不會和川普直接攤牌，但對周邊國家的

威脅利誘不會停止，導致相關國家在美中競爭的賽局中面臨必須選邊的困境。

參、蔡政府提出維持現狀政策但台美軍事互動升溫導致北京強烈反彈

蔡政府上台後，對「九二共識」採模糊回應的迂迴態度，尋求北京的認可，藉此推動兩岸對話溝通，提出新「四不」原則、「三新論」主張，期盼兩岸結構性合作關係，並呼籲兩岸要正視新局勢的客觀現實，共同思考對兩岸和平及對區域安定有利的架構，以雙方良性互動化解對立分歧；而從中共十九大報告內容分析，中國大陸不會放棄統一台灣，但應會遵循「和平統一、一國兩制」方針推動統一進程，並強調蔡政府必須承認「一個中國」為核心的「九二共識」，才能開啟政黨對話交流。在操作上，在軟的方面是加速制定惠台措施，釋出利多促進兩岸「心靈契合」；在硬的方面，更加重視遏止「台獨」，並明確劃清「一中」原則的基本底線，對提出「台獨」提出嚴厲警告。

另一方面，川普政府基於《台灣關係法》的雙邊關係準據，持續提供台灣足夠的防衛武力，遏止中國武統台灣的企圖，發布任內首次對台軍售案、簽署包括7項「強化美台防務關係」國會意見的《國防授權法》等法案，象徵美國對台灣具體支持與安全承諾；從議題面向推測，川普政府推進台美軍事互動，可增加與北京之間的談判籌碼，包括在貿易赤字問題爭取談判優勢，在朝鮮半島問題迫使中國大陸加大施壓，以及在南海問題上擴大航行自由權。然而，此舉造成北京當局的強烈反彈，引發對台灣外交及軍事層面直接硬性壓迫，目的是傳達美國和台灣政府，中國大陸向來堅持維護「一中」政策，以及反對台美深化軍事互動的立場，彰顯「一個中國」的代表性。然而，台美關係實不能因中國強勢阻撓而中斷或退卻，相反政府應該更積極推動，深化各個領域實質合作進展，但須避免過度刺激或大肆宣揚「台獨」，以免造成中國激烈反彈而不利兩岸局勢穩定。

第二節 研究建議

壹、認同「九二共識」歷史事實但不表述「一中」本質內涵，並以城市名義推進兩岸事務性工作、專注開啟特色交流

當前蔡政府的兩岸工作事務面臨極大壓力，統獨爭議懸宕未決正是阻礙兩岸關係進展的主要原因，而中國大陸在「一個中國」原則之下，已經沒有過去默許台灣當局對其「各表」的空間，進逼蔡政府必須承認「一中」核心內涵的「九二共識」政治基礎，才能開啟兩岸政府的對話和合作；筆者在第四章第三節曾提出，面對北京當局在「九二共識」加上的政治條件，蔡政府可以採權宜之計緩衝，亦即認同「九二共識」歷史事實，但對於「一個中國」的本質內涵「不予表述」，再進一步說就是「中國」的定位由未來「中國」的人民來決定，現階段兩岸則依據「九二共識」歷史精神，展開事務性層面的協商合作、對話溝通與互動交流，透過擱置統獨爭議，讓兩岸雙方都能有退空間讓、有台階走下，達到化解蔡政府兩岸政策的困境。

為了避免兩岸政府在推動事務工作交流過程中，對於涉及使用主權名號的爭議，以及考量雙方代表的對等性，筆者建議可採行以地方政府對地方政府進行交流，例如複製「臺北上海城市論壇」經驗模式，讓台灣各縣市政府，以城市名義開啟特色交流，而且不侷限於僅一對一交流，可以一對多或多對多模式進行，讓兩岸更加專注在事務性交流；但此舉仍有其風險存在，其一，蔡政府若對此政策溝通不良、媒體錯誤解讀渲染，恐會引起泛綠、深綠選民極度不滿、大多數中間選民對維持兩岸現狀的失望，甚至泛藍選民的不買帳，讓民進黨政府既有支持民意全盤丟失；其二，在深化地方政府交流中，恐會讓特地團體獲得專屬政治紅利，並藉機在地方發展親共組織或協會，讓大陸統戰勢力名正言順進入台灣社會佈局；其三，中國大陸不斷增強的「銳實力」，恐會壓迫台灣本土中小企業發展、優勢技術被迫輸出或遭竊奪、仿冒，直接損害台灣自身發展潛力。因此，政府必

須設置嚴格、合理且標準化流程的城市交流規範和制度，為提供兩岸深化事務交流的政策基礎與保障準據。

貳、運用台灣優勢科技產業赴美投資設廠，增加美國就業機會以爭取 川普政府推進台美關係政策發展

川普政府過去一年執政以來，台美關係加速增溫，尤其在軍事互動交流層面與歐巴馬時期更為緊密，對台灣增進國際地位有絕對助益，因此台美關係發展不能因中國大陸的強勢阻撓而縮減，相反的要更彰顯台灣自由民主價值，以及台灣身為亞太區域安全合作夥伴的重要性，迫使習近平在處理台灣問題時，無法再繞開國際關注「中國政權在大陸及台灣分別存在」的事實，關鍵就在美國政府基於美中三公報和《台灣關係法》、《台灣旅行法》的政策態度，是否能維持「一個中國」的一貫立場，抑或作為美中、美台兩個雙邊關係的議題操作籌碼。

筆者認為，不論川普如何決定兩岸政策向誰傾斜，台美關係發展關鍵因素在於改善雙邊經濟問題，這也是具有商人特質的川普最為重視的問題，筆者建議，蔡政府應該擴大與美國經貿協商和合作，在不影響台灣自有產業情況下，適度開放美國農產品、肉品進口等，亦可運用台灣優勢科技產業，鼓勵企業赴美投資及設廠，除可增加美國國內就業機會，也能帶動台美高新技術產業合作，正好符合川普「美國優先」、重振美國國內經濟之目的，以爭取川普政府推進台美關係政策發展，創造雙贏局面。筆者特別指出，台灣鴻海董事長郭台銘 2017 年 7 月在白宮與美國總統川普等重要官員見證下，宣布鴻海旗下富士康公司在美國威斯康辛州設廠，投資金額 100 億美元，創造 3,000 個就業機會及帶動 13,000 個潛在工作機會，此舉將直接打進川普的心坎裡。因此，蔡政府可循此經驗模式，協助台灣科技大廠進軍美國設廠投資，透過加大經貿聯繫，為台美關係發展政策搭橋鋪路，進一步推進台美雙方關係向更深層次發展。

參考資料

中文部分

壹、專書

王英津，**兩岸政治關係定位研究**（北京：九州出版社，2016年）。

包宗和主編，**美國「再平衡」政策對東亞局勢之影響**（台北：兩岸交流遠景基金會，2013年）。

李本京主編，**美國政治與其兩岸政策**（台北：博揚文化事業有限公司，2015年）。

邵宗海，**蔡英文時代的兩岸關係**（台北：五南圖書出版有限公司，2017年）。

高孔廉，**兩岸第一步：我的協商談判經驗**（台北：聯經出版事業股份有限公司，2016年）。

馬紹章，**走兩岸鋼索**（台北：遠見天下文化出版股份有限公司，2016年）。

陳德昇主編，**大陸自貿區發展與兩岸互動：機會與挑戰**（新北：印刻文學生活雜誌，2017年）。

曹雄源，**戰略解碼：美國國家安全戰略的佈局**（台北：五南圖書出版有限公司，2013年）。

童振源主編，**兩岸政策藍皮書**（新北：博碩文化股份有限公司，2016年）。

趙春山主編，**東亞區域安全形勢評估（2014-2015）**（台北：兩岸交流遠景基金會，2015年）。

蘇起，**兩岸波濤二十年紀實**（台北：遠見天下文化出版股份有限公司，2014年）。

貳、官方資料

「『一帶一路』國際合作高峰論壇成果清單」，**中國外交部**，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1461873.shtml。

「中美經濟合作百日計畫早期收穫聯合新聞稿」，**中國財政部**，<http://wjb.mof.gov>

v.cn/pindaoliebiao/gongzuodongtai/201705/t20170512_2599646.html。

「中華民國第 14 任總統蔡英文女士就職演說」，**中華民國總統府**，<http://www.president.gov.tw/NEWS/20444>。

「美國國家安全戰略綱要」，**美國在台協會**，<https://www.ait.org.tw/zhtw/white-house-fact-sheet-national-security-strategy-zh>。

「推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動」，**中國商務部**，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/jlyd/201601/20160101243342.shtml>。

「習近平：決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利」，**中國共產黨新聞網**，<http://cpc.people.com.cn/19th/n1/2017/1027/c414395-29613458.html>。

「總統出席『2016 年南海爭議與亞太區域和平國際研討會』開幕式：有關兩岸關係談話內容」，**行政院陸委會**，https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=106241E966C563C0&sms=949FB8518BAC220E&s=2C62458194137213。

「總統出席中華民國中樞暨各界慶祝 105 年國慶大會：有關兩岸關係談話內容」，**行政院陸委會**，https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=106241E966C563C0&sms=949FB8518BAC220E&s=6A2DC641E62C51E5。

「總統接受美國《華爾街日報》專訪：有關兩岸關係談話內容」，**行政院陸委會**，https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=106241E966C563C0&sms=949FB8518BAC220E&s=C5F2BFD9BDCCAC1E。

參、期刊論文

刁大明，「特朗普政府對外決策的確定性與不確定性」，**外交評論**，第 2 期（2017 年 3 月），頁 65-84。

王高成，「美國《國家安全戰略報告》的內涵與影響」，**展望與探索**，第 16 卷第 1 期（2018 年 1 月），頁 1-7。

王智盛，「『十九大』後中共對臺政策與兩岸關係」，**中共研究**，第 51 卷第 6 期（

- 2017 年 11 月)，頁 128-133。
- 王曉波、唐婉，「『亞太再平衡』戰略視域下奧巴馬政府的對朝政策探析」，**遼東學院學報**，第 18 卷第 2 期（2016 年 4 月），頁 31-39。
- 李沃牆，「『川習會』後美、『中』新關係對台政經發展的影響」，**中共研究**，第 51 卷第 3 期（2017 年 5 月），頁 20-26。
- 李淳，「川普政府經貿變局對兩岸之影響及因應」，**中共研究**，第 51 卷第 3 期（2017 年 5 月），頁 27-47。
- 李晨，「從美國巡航導彈打擊敘利亞看特朗普政府的國家安全決策」，**國際戰略研究簡報**，第 48 期（2017 年 5 月），頁 1-4。
- 李理，「南海是 21 世紀地緣政治的主戰場」，**中國評論**，總第 241 期（2018 年 1 月），頁 75-82。
- 李黎明，「川普變局下的台灣國家安全戰略」，**展望與探索**，第 15 卷第 3 期（2017 年 3 月），頁 47-69。
- 阮宗澤，「特朗普『新願景』與中國外交選擇」，**國際問題研究**，2017 年第 2 期（2017 年 3 月），頁 1-14。
- 吳懷中，「『特朗普衝擊』下的日本戰略因應與中日關係」，**日本學刊**，2017 年第 2 期（2017 年 3 月），頁 1-33。
- 金燦榮，「美國的朝核政策分析」，**東北亞學刊**，總第 36 期（2018 年 1 月），頁 6-7。
- 河凡植，「從文在寅總統上任來評析南韓與中國大陸關係」，**展望與探索**，第 16 卷第 1 期（2018 年 1 月），頁 28-34。
- 林文程，「美『中』競爭與亞太安全情勢」，**展望與探索**，第 16 卷第 2 期（2018 年 2 月），頁 67-101。
- 林正義，「美國重返東亞的意義」，**新社會政策**，13 期（2010 年 12 月），頁 4-6。
- 林若霄，「川普上任後美『中』首次戰略對話會議剖析」，**展望與探索**，第 15 卷第 5 期（2017 年 5 月），頁 22-29。

- 柳金財，「川普政府上臺後兩岸關係發展」，**中國評論**，總第 234 期（2017 年 6 月），頁 30-33。
- 翁嘉禧，「川普亞洲行後對兩岸經貿關係的影響與展望」，**展望與探索**，第 16 卷第 2 期（2018 年 2 月），頁 125-132。
- 袁徵，「試論特朗普政府對外政策趨向」，**和平與發展**，2017 年第 1 期（2017 年 1 月），頁 17-33。
- 徐遵慈，「美中百日行動計畫及全面經濟對話概況」，**大陸與兩岸情勢簡報**（行政院陸委會），2017 年 7 月，頁 17-20。
- 陳文甲，「中國大陸『一帶一路』戰略對地緣經濟發展之影響」，**歐亞研究**，第 1 期（2017 年 10 月），頁 47-56。
- 陳先才，「民進黨從返執政與兩岸關係發展前景」，**台灣研究**，2017 年第 2 期（2017 年 3 月），頁 34-43。
- 郭震遠，「特朗普執政後的美台關係變化」，**中國評論**，總第 232 期（2017 年 4 月），頁 41-45。
- 郭震遠，「特朗普執政後的對華政策與中美關係」，**中國評論**，總第 233 期（2017 年 5 月），頁 18-23。
- 張旭成，「川普重整美國亞太政策初探」，**中共研究**，第 51 卷第 1 期（2017 年 1 月），頁 32-38。
- 張登及，「『再平衡』對美中關係之影響：一個理論與政策的分析」，**遠景基金會季刊**，第 14 卷第 2 期（2013 年 4 月），頁 53-98。
- 單玉麗，「美國退出 TPP 對蔡英文當局區域佈局的影響及出路分析」，**台灣研究**，第 3 期（2017 年 5 月），頁 43-50。
- 湯紹成，「習近平訪美與『川習會』」，**展望與探索**，第 15 卷第 4 期（2017 年 4 月），頁 18-24。
- 黃介正，「歐巴馬亞洲行與美國亞太戰略轉型」，**展望與探索**，第 7 卷第 12 期（

2009 年 12 月)，頁 1-4。

趙明昊，「『美國優先』與特朗普政府的亞太政策取向」，**外交評論**，第 4 期（2017 年 7 月），頁 106-134。

潘家華，「負面衝擊 正向效應—美國總統特朗普宣佈退出《巴黎協定》的影響分析」，**中國科學院院刊**，第 32 卷第 9 期（2017 年 9 月），頁 1012-1021。

劉凌斌，「蔡英文執政後的兩岸政策主張及其走向探析」，**中國評論**，總第 234 期（2017 年 6 月），頁 18-23。

蔡明彥，「川習會後的美中關係」，**戰略安全研析**，第 145 期（2017 年 5 月），頁 16-23。

樊吉社，「特朗普政府對朝政策邏輯與朝核問題前景」，**現代國際關係**，第 7 期（2017 年 7 月），頁 18-25, 51。

盧業中，「美國支持臺灣參與國際民航組織之研究」，**歐美研究**，第 45 卷第 3 期（2015 年 9 月），頁 301-356。

嚴安林，「特朗普政府的台海政策—特徵、主要內容及影響因素」，**國際展望**，2017 年第 4 期（2017 年 7 月），頁 1-14。

肆、報章網站

BBC 中文網，<http://www.bbc.com/>

ETtoday 新聞雲 <https://www.ettoday.net/>

FT 中文網 <http://www.ftchinese.com/>

人民網 <http://finance.people.com.cn/>

天下雜誌網站 <https://www.cw.com.tw/>

中央電視台網站 <http://m.news.cctv.com/>

中時電子報 <http://www.chinatimes.com/>

中國評論新聞網 <http://hk.crntt.com/>

自由時報網站 <http://news.ltn.com.tw/>

美國之音中文網 <https://www.voacantonese.com/>

風傳媒網站 <http://www.storm.mg/>

紐約時報中文網 <https://cn.nytimes.com/>

國家政策研究基金會網站 <https://www.npf.org.tw>

壹讀網站 <https://read01.com/>

經濟日報網站 <https://money.udn.com/>

新華網 <http://news.xinhuanet.com/>

鳳凰網 <http://wemedia.ifeng.com/>

聯合早報網站 <http://www.zaobao.com.sg/>

聯合新聞網 <https://udn.com/>

環球網 <https://w.huanqiu.com/>

關鍵評論網 <https://www.thenewslens.com/>

蘋果日報網站 <https://tw.appledaily.com/>

英文部分

壹、官方資料

“Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2017”. *Department of Defense*. https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2017_China_Military_Power_Report.PDF.

“H.R.535 - Taiwan Travel Act”. *GONGRESS.GOV*. <https://www.congress.gov/bills/115/535>.

“National Security Strategy of the United States of America”. *The White House*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

貳、期刊論文

Feaver, Peter D, and Brands, Hal. “Trump and Terrorism: U.S. Strategy After IS IS”. *Foreign Affairs*. Vol. 96, Iss. 2 (Mar/Apr 2017), pp. 28-36.

Harold, Scott W. “Is the Pivot Doomed? The Resilience of America’s Strategic ‘Rebalance’”. *The Washington Quarterly*. Vol.37, No.4, Winter 2015, pp.85-99.

Twining, Daniel. “America's Grand Design in Asia”. *The Washington Quarterly*. Vol.30, No.3, Summer 2007, pp79-94.

參、網站資源

Atkinson, Robert D, Cory, Nigel, and Ezell, Stephen. “Stopping China's Mercantilism: A Doctrine of Constructive, Alliance-Backed Confrontation”. *ITIF*. <http://itif.org/publications/2017/03/16/stopping-chinas-mercantilism-doctrine-constructive-alliance-backed>.

Boot, Max. ”Trump’s ‘America First’ Is the Twilight of American Exceptionalism”. *Foreign Policy*. <http://foreignpolicy.com/2016/11/22/trumps-america-first-is-the-twilight-of-american-exceptionalism-obama/>.

Charlton, Benjamin. “Focus of Taiwan-China diplomatic contest will change”. *Oxford Analytica*. <https://dailybrief.oxan.com/analysis/DB222331/Focus-of-Taiwan-China-diplomatic-contest-will-change>.

Cheong, Danson. “Asean countries seek good ties with both China, US: Chan Heng Chee”. *The Strait Times*.

Clinton, Hillary. “America’s Pacific Century”. *Foreign Policy*. <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>.

Cole, J. Michael. “The U.S.-Taiwan security relationship in a time of transition”. *BROOKINGS*, <https://www.brookings.edu/opinions/the-u-s-taiwan-security-relationship-in-a-time-of-transition>.

Domm, Patti. “With \$350 billion accord, Trump and Saudi Arabia's millennial prin

ce master the art of the deal”. *The CNBC*. <https://finance.yahoo.com/news/350-billion-accord-trump-saudi-160213546.html>.

Dupree, Philip, and Thomas, Jordan. “Air-Sea Battle: Clearing the Fog”. *Armed Forces Journal*. <http://armedforcesjournal.com/air-sea-battle-clearing-the-fog/>.

Easton, Ian. “China's Playbook for Conquering Taiwan”. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2017/11/chinas-playbook-for-conquering-taiwan/>.

Krauthammer, Charles. “Trump’s foreign policy revolution”. *The Washington Post*. https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/trumps-foreign-policy-revolution/2017/01/26/c69268a6-e402-11e6-ba11-63c4b4fb5a63_story.html?utm_term=.850c83c54f04.

Macfarlane, Alec, and Lee, Taehoon. “Trump: South Korea should pay for \$1B missile defense system”. *CNNMoney*. <http://money.cnn.com/2017/04/28/news/trump-south-korea-thaad-trade/index.html>.

Moore, Mark. “Rex Tillerson ousted as secretary of state”. *NEW YORK POST*. <https://nypost.com/2018/03/13/rex-tillerson-ousted-as-secretary-of-state/>.

Mukherjee, Rohan. “Commentary: The Indo Pacific, a security diamond, a 10-year Quad? ”. *Channel NewsAsia*. <https://www.channelnewsasia.com/news/commentary/commentary-the-indo-pacific-a-security-diamond-a-10-year-quad-9391268>.

Ng, Teddy, and Zhen, Liu. “Meet the team China expects to unknot ties with the United States”. *South China Morning Post*. <http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2137922/meet-team-china-expects-unknot-ties-united-states>.

Pillsbury, Michael. “The Road to Making America Great Again Runs Through Beijing: Emerging Chinese Views of Donald Trump”. *Hudson Institute*. <https://www.hudson.org/research/13235-the-road-to-making-america-great-again-runs-through-beijing-emerging-chinese-views-of-donald-trump>.

- Sachs, Jeffrey D. “The high costs of abandoning international law”. *Boston Globe*. <http://csd.columbia.edu/2017/03/06/the-high-costs-of-abandoning-international-law/>.
- Shear, Michael D, Landler, Mark, and Kanter, James. “In NATO Speech, Trump Is Vague About Mutual Defense Pledge”. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2017/05/25/world/europe/donald-trump-eu-nato.html>.
- Shell, Orville. “A Deal-Maker Goes to China”. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2017/11/06/opinion/trump-xi-jinping-china.html>.
- Swoyer, Alex. “Donald Trump: America Needs ‘Fair Trade,’ Not ‘Free Trade’”. *The Breitbart*. <http://www.breitbart.com/2016-presidential-race/2015/09/27/donald-trump-america-needs-fair-trade-not-free-trade/>.
- Wilson, Reid. “Trump inherits a divided America”. *The Hill*. <http://thehill.com/homenews/campaign/305275-trump-inherits-a-divided-america>.
- Zenko, Micah, and Friedman Lissner, Rebecca. “Trump Is Going to Regret Not Having a Grand Strategy”. *Foreign Policy*. <http://ijs.cass.cn/xsyj/xslw/zrgx/201706/W020170626363498725068.pdf>.