



美國大選結果對美中台關係的影響

●賴怡忠／台灣智庫執行委員

美國大選結果出現分裂的政府與國會

美2020大選，雖然至截稿為止，總統選舉結果還尚未宣布，國會也還有兩席在喬治亞州的參議員選舉需要進行第二輪投票，但我們看到未來的美國很可能會出現分裂國會（共和黨掌握參議院、民主黨續掌握眾議院），與分裂政府（國會既已分裂，執政黨自然無法控制國會）。

與選前主流民調估計相反，拜登並未輕鬆擊敗川普，如果之後確認是拜登當選，拜登也是靠已經事先投票的郵寄選票後來居上獲勝。雖然這與共和、民主兩黨的催票策略有關（共和黨鼓勵支持者去現場投票，民主黨因疫情關係建議事先投票），但這也表示總統辯論對拜登的影響可能較為負面（因為郵寄選票多為在總統辯論前，或者是第一場辯論結束後即寄出選票）。這些發展都在減損拜登領導的政治資本，強化川普的影響力，也會縮短拜登的蜜月期。

由於共和黨選情不惡，參議院即可能保住多數，眾議院也有不錯斬獲，這些發展會使川普在選後，即使他被認定輸掉選舉，對共和黨的影響會持續增加，類似2008以後Sara Palin領導茶黨對共和黨的影響一樣。這也意味著到2022期中選舉前，共和黨可能會以參議院為核心，對已經比較弱勢的拜登政府採取更強硬的抵制態度。

至於民主黨在這次選舉不佳，拜登與眾議院議長裴洛西都會更受到挑戰。目前不知道裴洛西是否能維持其眾議院議長一職，但這也表示民主黨內包括參議員Elizabeth Warren、Bernie Sanders，以及紐約市眾議員AOC等代表的進步力量，對中間派拜登的挑戰會更直接。

總而言之，選後美國政治的版圖會更分裂與極化，共和、民主兩黨的對立會更激烈。而此次黑人與拉美裔選民有不少出走到川普陣營，這些傳統共和黨無法吸收到的有色人種選民，未來的動向，包括是否對川普有黏著度，或是會集體出走到共和黨等，也是值得觀察的現象。



拜登的對中與對台政策站在川普與歐巴馬之間

在過去四年，民主黨與共和黨有諸多分歧，但對中與對台政策算是比較沒有重大分歧的部分，因此有人會認為拜登上台的對中與對台作為與川普政府不會有太大差異，即便有，也可能是在姿態與形式上。認為拜登講話不會比川普大聲，但一樣會有所作為。

基本上，拜登的對中與對台政策之立場大概在川普政府與歐巴馬政府之間，意即拜登對中國的態度會比歐巴馬強硬，但不會比川普政府更硬；拜登對台灣也會支持，會比歐巴馬政府時代更支持，但表現不會比川普政府更支持台灣。

川普視美中競爭是新冷戰價值對抗，拜登拒絕新冷戰，認為彼此有競爭也有合作

但如果仔細分析，拜登的對中政策與川普的差異絕非只是形式或是姿態，因為川普政府不僅將美中關係視為全球競爭關係，還認為中國在改變現狀，以及美中現在是進入新冷戰狀態，美中不只是競爭，還是根源於價值分歧的對抗關係。拜登對此強烈反對，不認為美中是價值對抗，更不同意美中處於新冷戰狀態。拜登團隊強調美國雖與中國處於全球競爭關係，但是中國並非美國首要敵人，美中之間更是有競爭也有合作，因此如何讓競爭不至於失控而導致災難（competition without catastrophe）非常重要。美國在氣候變遷、大規模傳染病（武漢肺炎？）、非核擴散（北韓核武問題）都是可與中國合作的議題。

此外，拜登雖然也認同與中國的科技競爭，反對中國運用「一帶一路」大搞債務外交，要防止中國華為進入美國及其盟邦的5G的基礎建設，更對中國在智財權的掠奪，封閉自身市場等對美國不互利的作為表示反對，但拜登團隊不認同川普政府以關稅手段大打貿易戰，更主張美國製造業問題是因為自身失去競爭力，不能只怪中國的不公平競爭。

但拜登同意川普政府認為過去三十年對中政策需要修改，對中經濟開放並沒有帶來中國自由化，反而使北京利用美國對中國的開放大力掠奪，因此也認為對中國經濟開放的邏輯不再適用。拜登認為川普政府在抗中沒有運用同盟，而川普本身的態度則是趕跑同盟，拜登也抨擊川普在新疆、西藏、香港等人權議題沒有發聲，甚至還一度認同習近平。拜登誓言要在人權議題上對中國採取更強硬態度。

總而言之，在對中政策上，川普視美中競爭是新冷戰價值對抗，拜登則拒絕接受彼此是新冷戰觀點，認為彼此有競爭也有合作，更要避免競爭失控。

在對台政策上，雖然兩人都表示要支持台灣，但是拜登與川普對於對台政策還是存在一定的差異。



過去四年期間，川普政府面對中國對台灣的軍事威脅、外交封鎖、與國際霸凌等都有直接回應，包括定期的軍艦巡弋台海，協助台灣維繫邦交，公開聲援支持台灣加入國際組織，公開指責中國脅迫國際公司改台灣名稱的作為是歐威爾式的胡言亂語。川普政府也在台美雙邊關係上除了提升軍售的範圍與頻率，也建立多項台美官方正式對話，鬆綁台美官方互動限制，將副助卿層級官員來台「普通化」，並再度讓美國部長級官員來台且行程公開。川普政府並公開「六大保證」內容，以及確立「六大保證」是美國對台政策的基礎之一。川普政府也展開美台與美中關係脫鉤，並嘗試給予制度上的支持（薛瑞福對國防部的組改即是一例），使這個美中台三角關係逐漸走向兩組平行線關係。

雖然沒有展開台美自貿談判，但是川普政府的對中競爭定位為價值對抗，因此台灣對美國來說不僅有地緣戰略的意義，還是價值競爭的最前線，是民主與極權體制對壘的對抗前緣，意義不言可喻。美國發動的科技與經濟盤整，希望建構一個不會被中國嚴重影響的經濟體系，台灣更佔有非常重要的位置，不論是在乾淨與可信任的網路、供應鏈重組等，台灣都是美國的夥伴。正是在這個基礎上，台灣的安全與繁榮必須全力鞏固，對台承諾必須清晰，已使盟邦與對手知道美國對台的立場，不容任何誤判。

拜登對台政策與川普的差異關鍵，在於拜登是否還沿著過去建制派的看法，把台灣當成是美中關係的一個必須處理的問題，而不是像川普政府的對台定位，將台灣視為美國處理中國問題的關鍵夥伴。如果是前者，就會將民主台灣也當成是個要管理的問題，要採取「不獨不武、雙重嚇阻」，對台灣不能戰略清晰以免被台灣「尾巴搖狗 tail wags the dog」，必須戰略模糊以作為對台灣的警告。而且既然是將台灣視為必須管理的美中關係的問題之一，台灣就是個台海維和的問題，在美國對自己有信心時還能透過單邊嚇阻已完成，但當美國認為自身能力有限，又不願意因台灣而陷入與中國不必要的衝突時，自然會鼓勵兩岸展開對話以降低軍事風險，並輔以美中（但不是美台）信心建立措施（CBM）以管控可能的危機。

在這個觀點下，台灣不被視為是區域安全的合作者與夥伴，而只是美國與中國諸多分歧的其中之一。日本、印度、澳洲、越南等國對台灣的期待是不在這一派美國戰略觀點中的。

歐巴馬時代在第一任中期曾出現「棄台論」，正是前述這種看法，以及馬英九政府「兩岸高於外交」思維共同發酵的結果。等到第一任後期出現「重返亞洲」以及第二任沿用的「亞洲再平衡」戰略後，「棄台論」就完全消風，因此我們可以預期拜登時代不太可能會出現棄台論的重返，拜登團隊非常清楚中國習近平現在「奮發有為」的問題，不是當年事事小心的胡錦濤可比。但拜登是否還是將台灣視為美中關係的問題，而不是美國處理中國問題的合作夥伴，這是關鍵重點。

換言之，兩者在對台政策上可能出現差異之處，是拜登會採取在美中關係下處理台



灣問題的傳統建制派觀點，或是採用美台合作以處理中國問題的川普政府視角，這個態度決定了拜登團隊與川普政府對台政策的可能距離。

川普政府官員正積極為政策環境打釘佈樁（Pompeo台灣不是中國一部分）

川普政府的外交並非一無是處，除了對台承諾事前所有的堅強，得到包括日本、澳洲、印度、越南等國的高度肯定外，川普的中東政策也改變了中東地緣政治的前景，過去以巴問題被認為是中東議題的核心，但川普政府系列對伊朗、以色列、阿拉伯國家的作為，改變了以巴問題在中東的位階，讓遜尼－什葉分歧再回到中東議題的中心地位。川普雖然與德、法等國關係不睦，但增兵波蘭等作為也增加美國與東歐國家的關係。

現在川普政府官員一反過渡政府的消極無為，積極在世界各地走透透，包括國務卿龐皮歐（Mike Pompeo）、國家安全顧問歐布萊恩等，都在積極發言。有一說是這些人不認為川普會敗選，所以依舊積極任事，另一種說法是這些人也看到即使川普敗選，但拜登的政治資本極為薄弱，共和黨議選得不錯，因此2022期中選舉與2024大選的都頗有可為，因此現在的積極作為就是先佈下無法逆轉的政策框架，為四年後重返執政打基礎。

在這其中，國務卿龐皮歐在訪問中說出「台灣已不是中國的一部分」（Taiwan has not been a part of China），引發討論，也引起中國對龐皮歐個人的激烈抨擊。這句話也可以「被視為」是預先進行政策佈樁，訂下無法逆轉之局的嘗試之一。

龐皮歐說出「台灣不是中國的一部分」時，龐皮歐指的中國就是中華人民共和國（PRC），這是因為1979年美國與中華人民共和國建交時，其中政策就表明美國接受北京政府，而不是中華民國政府，是唯一合法中國代表的立場。但有關台灣是否是PRC的一部分，美國過去對中國此一主張始終只表示認知（acknowledge），而不是承認（recognize）的立場。雷根時代的六大保證則說美國不會（因與中華人民共和國建交而）改變對台灣的主權主張。但到底美國這個涉台主權之主張是什麼，國民黨強調是台灣屬於中華民國，而台派／獨派則說這是根據《舊金山條約》而得到的「台灣地位未定論」，台灣從日本脫離，但沒有說明要給誰。

如果根據美中建交，《台灣關係法》寫的又是美國與台灣人民的關係，以及美國對其他國家所使用的法律也適用於對台關係之執行上時，明顯的美國是將台灣「視同於」國家主權體，但這個主權體不是「與中國相關的中華民國」，因為美國已經明確認為中華民國不再是中國。

在2006年當前南韓外長潘基文剛擔任聯合國秘書長時，曾經提出根據2758決議案得到台灣被中華人民共和國代表的主張，駁回台灣的人聯提案。但這個主張之後被美國聯合日本、澳洲、加拿大、以及部分歐洲國家等反駁，美國駐聯合國代表處是以non-paper



表達意見，認為美國不同意中華人民共和國可以代表台灣。因此龐皮歐的說法不是新的，畢竟十四年前美國在聯合國就表達類似立場，只是龐皮歐的表達方式是新的，不再用雙重否定，而是直接說台灣不是中（華人民共和）國的一部分，直接打臉中國的一中原則（過去美國只說美中政策不同於中國的一中原則，但從未明說在哪裡不同）。

龐皮歐的說法可以視為是美國公開留下紀錄反對中國的一中原則，而不只是說美國有不同於中國一中原則的一中政策，還指名在哪裡反對。這個訪問稿（之後放上國務院網站）也會成為美國對台政策的一個「新地標」（new marker）。雖然拜登不太可能會逆轉這個說法，但日後包括中國如要使用其國內法對付台灣，要求其他國家承認一中原則等，美國可以根據這個公開主張對中國，以及對呼應中國的其他國家說，美國不同意這樣的作為，為其之後可能對中（或是對其他友中敵台的中國盟友等）採取對應措施的理由。因此這個說法不僅會影響美中與美台關係，也可能對美國與其他國家因涉台議題而產生影響。

拜登可能會承接川普的印太戰略，包括其對台政策

現在對拜登的外交政策，事實上在印太地區有很多疑慮，包括拜登是否肯認印太戰略，台灣也會擔心拜登是否不會持續川普時代的美台關係成果。但拜登日前與日韓首長的電話，以及拜登幕僚對蕭美琴大使的說法，似乎告訴大家，拜登會延續印太戰略，也正面肯定川普時代的美台關係進展，因此會持續這個既有的對台政策。這當然是值得肯定的好消息，但我們還須持續觀察這個承諾的執行效果。

現在的重點在於盡快讓拜登團隊了解現在的新局勢，過去四年台灣與川普政府共同構建台美關係的進展與具體成就，已經不是四年前的期待可以比擬。台灣還要注意拜登團隊部分人士因為不認同川普而對川普政府的正面貢獻，包括台美關係等，會逕自全部否定的傾向，使拜登團隊可以分辨何謂川普個人因素所帶來的不確定性，以及何者是川普政府在印太、東亞與台海議題的正面貢獻。

例如川普時代開始的美艦定期巡弋台海，就被若干拜登團隊認為是在打台灣牌挑釁中國，但不知道這其實是中國率先挑釁意圖施壓，美艦巡弋只是在回應中方的挑釁以穩定台海局勢。這個作為不僅受到台灣民眾的歡迎，也受到日本、澳洲等國的高度肯定。由於中國的機艦擾台作為在歐巴馬執政末期就展開，但是川普政府才對此予以回應。因此問題絕對不是川普政府的應對作為，而是中國主動在破壞現狀，以及當時歐巴馬政府的不作為導致中國以為他們可以為所欲為。

此外，因為川普政府時代的印太戰略中，台灣被賦予非常清楚的角色，因此台灣與日本、印度、澳大利亞、越南等一同，對於印太戰略的延續都是「利害關係者」，自然會期待印太戰略的延續。因此台灣更需語也相同理念，期待印太戰略延續的國家共同向拜登團隊溝通，有關延續印太戰略，而不是回歸一個升級版的亞太再平衡策略。在拜登



還沒正式端出亞洲政策時，台灣連同日、澳、印度、越南等與美方展開的戰略溝通，將會是十分重要的。

當然台灣也需要在此時與美方針對CPTPP與台美FTA進行溝通。特別是當RCEP通過成形後，拜登團隊可能會更願意考慮讓美國重新加入(CP)TPP，與台灣雙邊的自貿協定也會更願意正面看待。這都是台灣應該積極利用的時機。不管是在「台美經濟繁榮網絡對話」(EPND)，或是其他雙邊溝通的場合。但更重要的是，要確認拜登政府也同意「六大保證」是美國對台政策核心，並利用龐皮歐的講話後，確保美國不會對中國宣稱「台灣是中國一部分」的主張採默認態度，以及持續拜登政府將美中與美台關係經營分開的外交哲學。

鑒於新國會對拜登政府影響力會更大，固然既有的國會立法本會期已經無法通過，但若干立法應在新會期視為優先要通過之法案，以及當法案在參眾兩院過關後，拜登總統願意與川普總統的作為一樣，以親自簽署，而不是坐等法案自動生效的方式，讓法案成為法律。

因為如果是拜登上任總統，以政務官的聽證過程需要參院同意來看，大概最快也要到明年7月以後，才可能讓國務院與國防部的亞太助卿就職，因在這段期間不需要參院聽證同意的國安會與白宮幕僚長等職位就會是對美外交的溝通中心，拜登剛開始也會以國安會為中心發號外交施令。台美的國安高層會面機制的制度化就會變得很重要。

中國遲不恭賀拜登的策略考量

中國此次是遲到11月13日才恭賀拜登，算是非常晚的。連川普好朋友普丁都比中國先不具名向勝選者道賀。由於中國明顯希望拜登當選，因此這個延遲頗啟人疑竇。

雖然美國並未正式宣布贏家，但與四年前習近平立即恭賀川普的電話來說，現在中國的反應的確不太一樣。這可能與中國四年前的經驗有關，當時喜不自勝的中國，在習近平恭賀川普後不到一個月出現川蔡電話，讓中國頗感意外。而拜登在民主黨內初選時更因新疆與香港議題，直接稱習近平這個人是惡霸、流氓(thug)。中方是否因為這個因素而不願對拜登表示歡迎呢？

不論如何，中方對拜登的冷靜態度，固然一方面表示中國可能會更採取操之在我，以自己可以控制的方向為方向，因此更不會將決定依託在外在的變化上，特別是四年前中國的作為算是相當快速，王毅立即訪美，崔天凱大使更是積極與川普家族牽上關係，甚至為其女兒伊凡卡的服飾品牌准許在中國特賣等，但之後卻迎接最惡劣的美中關係。現在的態度似乎顯示中國從四年前的經驗得到教訓，一方面不再將美中關係的經營放在高層的個人關係上，二方面也是體認到美中競爭關係無法避免，不會因為拜登的當選而改變。



從這個側面我們應該可以推斷，中國趁美國目前政治混亂的期間對台發動軍事攻擊的可能性，應該不是太高。不僅中國決定這麼做會導致與美國關係全面破裂，形同對拜登下馬威，而自身的軍事能力又無法保證可以在短期間取得勝利。因此我們更應該預期中國會採取停看聽的態度來面對拜登主政下的美國。

未來2021~2027會是中國的重大事件累積點，包括建黨百年、2022是否交替，2027軍事進展，中國內循環的進度等，我們都需要詳加關注。

我們需掌握民主黨內部的中國通世代交替之契機

此外，美國的中國通已經在展開世代交替。九十年代一整群會讀寫中文，且年輕時代在中國以英語教師、傳教士、商人等經驗生活過的美國人，現在正進入政治決策的核心。川普上台對建制派的封殺，不僅讓原先被忽略或邊緣化的觀點進入體制內，也導致世代交替速度變快。但那個世代交替主要發生在共和黨以及部分職業官僚中，現在隨著拜登上台，可能類似的世代交替會發生在親民主黨的智庫幕僚群。

過去的中國通號稱有在台灣學習語言的經驗，但那是在台灣的戒嚴時代，現在的世代交替是一群在中國真正生活過，會讀寫說中文的人。有第一手中國獨裁威權的生活經驗，對於台灣民主也有更清楚的體驗與珍惜感。所謂把台灣民主（因其對台灣獨立的包容）當成是台海問題麻煩製造者的指控，這批人就比較不會買單。這是台灣可以積極發展與溝通，願意對台灣民主更肯定與敞開心胸的政策世代。如果要脫離過去只有遵守一中才是負責任的台灣民主，偏離一中是民粹的無理指控，現在是可以積極活用的機會。仔細觀察那些年輕的中國通新秀會在拜登政府崛起，這些人又是如何看待台灣民主，會是未來相當需要關注的工作。◆