

# 從特朗普時代到後特朗普時代： 兩岸、美台關係的嬗變

關仲然

2020年美國總統大選、拜登 (Joe Biden) 險勝特朗普 (Donald J. Trump) 之後，其中一個最受人關注的問題就是：中美關係會否隨着執政黨的輪替而轉變，而這種轉變，具體所指的是兩國的緊張關係能否得以舒緩。在中美關係緊張之下，火頭處處，經濟貿易固然是主要戰場，台灣、香港等亦成為兩國爭拗的主要議題。特別在「特朗普時代」(2017-2021)，台灣由支持台獨的民主進步黨 (民進黨) 蔡英文執政，兩岸關係跌近冰點；蔡英文當選台灣總統之後的第一任期 (2016-2020) 裏，美台關係亦變化不斷，令兩岸關係在中美之間增添變數。因此，拜登上任之後，將會或能夠為兩岸和美台關係帶來甚麼轉變、轉變多少，都值得關注。

本文一方面總結在特朗普四年任期、同時為蔡英文政府 (以下簡稱「蔡政府」) 的第一任期裏，兩岸關係和美台關係的轉變，並分析蔡政府在這轉變中所扮演的角色，以及探討台灣的對外關係，如何影響對內的政黨政治；另一方面展望「後特朗普時代」(2021-)、亦即蔡政府的第二任期 (2020-2024) 裏，一邊廂在美國的新政府領導下，另一邊廂在中國繼續以「實現中華民族偉大復興的中國夢」為目標、中國共產黨建黨百年的背景之下，兩岸以及美台關係將會面對怎樣的挑戰和轉變，並評估這些轉變對台灣政治帶來甚麼影響。

## 一 後特朗普時代？

在本文的標題中，標示的是「後特朗普時代」而不是「拜登時代」，只因特朗普執政短短四年間，世界秩序改變了不少；拜登上任後，外界所關心的是他會否「重置」(reset) 國際關係，而不是能否帶來新的創見。在「美國優先」的前提下，美國在特朗普領導下接二連三地在國際政治中退場，放棄在國際上的領導地位，就像在特朗普的後半任期裏，2019年首先宣布退出有關國際氣候合

作的《巴黎協定》(The Paris Agreement)，2020年退出世界衛生組織(WHO)。在地球的另一邊，中國繼續保持穩定的經濟發展，同時以「實現中華民族偉大復興的中國夢」為目標，在世界舞台中加強影響力。此消彼長下，新的世界秩序逐漸成形。

除了在國際政治間退場，特朗普在處理外交問題上，亦跟傳統的外交手段有所不同。像處理美國、墨西哥邊境的非法移民問題，以加設「特朗普牆」(Trump Wall)作為解決方法；又曾簽署行政命令，禁止利比亞、伊朗、伊拉克等七個伊斯蘭教國家的國民入境。這在在顯示出特朗普的外交政策比傳統外交手段都來得更直截了當、令人出奇不意。而在美國芸芸的國際關係轉變中，最重要、變化也最大的，自然是中美關係的急速惡化。

兩國的交惡涉及不同層面，除了貿易戰外，接連的制裁和反制、互相關閉總領事館、限制簽證等，都在特朗普的後半任期中不斷發生，幾乎從未停下。同時，2019年香港發生「反修例運動」以及2020年的《港區國安法》(《國安法》)立法，亦成為兩國爭論的新主題。台灣作為中美關係之間一直以來的「酸鹼測試」(litmus test)，兩國關係愈趨惡劣，自然反映在台灣對外政策之上。因為特朗普強硬的對華政策，令美台之間的關係愈趨緊密，有別於以往美國在應對台灣問題上的「戰略模糊」(strategic ambiguity)<sup>①</sup>；雖未至於實現外交關係正常化，但無疑跟過往有所區分。

中美對峙格局對台灣帶來的影響，當然會隨着特朗普下台而有轉變的可能。值得闡明的是：現在的變數是美國，而中國則繼續在習近平的管治下，儼如國際關係的常數，意味着在沒有突發的權力結構變動之下，實現「中國夢」將繼續成為中國在世界舞台上發展的主軸。因此，外界一直關注拜登作為前任總統奧巴馬(Barack Obama)的副手，在上台後會否回復正常外交手段、重新設定國際關係和世界秩序，亦即修補特朗普時代遺留下來的問題，繼而改善中美關係；還是讓這些問題繼續主導國際政治，延續中美兩國的角色。

## 二 台灣內外政治的關係

內外政治之間的關係，從來都是互相緊扣、互相影響，因此近來常聽到的「國內國際雙循環」其實並非新鮮概念。對於學者來說，台灣政治研究主要分為兩大主題：要麼集中研究台灣民主化的過程、政治制度的影響，像選舉制度、政黨制度等內政範圍；要麼研究台灣的對外關係，當中又以兩岸關係、中美台戰略三角關係(strategic triangle)為重點<sup>②</sup>。然而，台灣的內外政治實際上互相影響、不能分割。泛藍或泛綠陣營執政，對兩岸關係以至台灣在國際政治的參與，本來就起着直接的作用。以台灣在WHO世界衛生大會的參與為例，在國民黨馬英九擔任總統期間，台灣在2009至2016年皆能夠以「中華台北」的名義，通過觀察員的身份與會。然而自蔡英文上任之後，台灣就

不能再以任何名義、任何身份參與會議，即使全球遭遇新型冠狀病毒肺炎 (COVID-19) 侵襲，台灣亦未能參與其中，這都顯示出內政對外政的影響。

台灣對外關係的發展，同樣反過來影響內部的政黨政治。台灣政黨政治一直以身份認同為最重要的劃分，直接促成藍、綠陣營主導整個台灣政治環境。根據國立政治大學選舉研究中心在2020年12月的調查，以「台灣人」為身份認同的達到64.3%，認同自己同時為「台灣人和中國人」的佔29.9%，以「中國人」為身份認同的則只有2.6%。實際上，自2007年以後，「台灣人」就超過「台灣人和中國人」成為佔比最多的身份認同選項，在過去十年多的時間，兩者差距持續擴大<sup>③</sup>。隨着「台灣人」的身份認同在台灣逐漸變成主流，主張台獨的民進黨亦成為民眾更偏好的政黨<sup>④</sup>。因着台灣人對身份認同的重視，當台灣在兩岸關係、外交關係面臨威脅的時候，身份認同將間接反映在台灣政黨政治之上，人們通過選舉來表達政治認同。以2020年的台灣總統、立法院選舉為例，選舉前後正值香港經歷「反修例運動」，像「今日香港，明日台灣」的口號此起彼落，一種「芒果乾」（「亡國感」的諧音）的氣氛和情緒瀰漫在選民之中。台灣選民的投票，儼如對「一國兩制」的公投，哪個政黨、哪個候選人更反對「一國兩制」、反對中國，就代表該政黨和候選人更能守護台灣。因此，選舉成為台灣民眾對兩岸關係的一種表達。

### 三 特朗普時代的美台和兩岸關係

要總結和分析特朗普領導美國期間的美台和兩岸關係，是不容易的任務，因為在這短短的四年時間，與台海相關的事情、或大或小的動作，比過往能夠連任、執政八年的美國總統都要多。從2016年底特朗普當選沒多久開始，台灣就注定熱鬧。2016年12月初，特朗普勝出選舉不足一個月，就在推特 (Twitter) 上表示收到來自蔡英文的祝賀電話。兩人的電話通話，成為1979年美國和中華民國斷交以來的首次直接通話。

兩人通話的消息傳出以後，殺了各方一個措手不及，中國自是理所當然地提出抗議；白宮對於仍未上任的特朗普，也立即劃清界線，而當時在任的奧巴馬也語重深長地表示：如果特朗普有意無意間觸碰到「中美三個聯合公報」(Three Joint Communiqués) 之下的「一個中國」政策，後果會很嚴重，中美關係亦勢必陷入危機。這也總結了奧巴馬管治下八年的對華政策：在「一個中國」的原則下，繼續以「戰略模糊」、「維持現狀」(status quo) 的手法處理台灣問題。當然，需要補充的是：歷任美國總統一直以來都是一邊奉行「中美三個聯合公報」，另一邊則同時強調美台之間的《台灣關係法》(Taiwan Relations Act)，周旋於兩岸關係之中，即使是奧巴馬也不例外。

如果「一個中國」原則的底線是台灣沒有獨立、美台關係沒有變成正式外交關係，那麼特朗普政府尚算聽從了奧巴馬的建議。然而，除了沒有承認台灣

的獨立地位以外，在特朗普統治下，美台關係無疑走上了「正常化」的過程；即使最終沒有走到終點，但美台關係的確產生了不少轉變。當然，複雜多變的中美關係也不必然要違反「一個中國」原則才會陷入危機，無論是貿易往來，抑或是香港、西藏等其他議題，也足以將兩國的距離愈拉愈遠。

特朗普上任以後，除了在任期間先後十一次宣布對台軍售，成為宣布對台軍售最多的美國總統之外，也帶來了不同方面的轉變。首先，自2018年起，先後簽署了促進美台政府之間官員互動的《台灣旅行法》(*Taiwan Travel Act*)，確定台灣作為美國盟友、要求美國定期對台軍售的《2018年亞洲再保證倡議法》(*Asia Reassurance Initiative Act of 2018*)，支持台灣爭取確立國際地位的《2019年台灣友邦國際保護及加強倡議法》(*Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative [TAIPEI] Act of 2019*)，以及推動對台軍售常態化、確立台灣具有美國重要戰略作用的《2020年台灣保證法》(*Taiwan Assurance Act of 2020*)。這些都是在短時間內由特朗普簽署批准的法案，但值得關注而且不能忽略的是，這些法案在簽署以前，都首先在參、眾兩院中分別得到通過。這代表特朗普在任期內對台政策的種種舉動，其實同時得到美國國內民主、共和兩黨的支持。

至於一些象徵意義大於實際意義的轉變，除了特朗普在當選之初與蔡英文的電話通話之外，還有集中在特朗普後半任期的大量例子，當中包括：蔡英文在2020年連任的時候，時任國務卿蓬佩奧(Michael R. Pompeo)發聲明恭賀就職，是第一位恭賀台灣總統就職的美國國務卿；同年，美國在台協會(AIT)的台北處長酈英傑(William B. Christensen)首次出席金門「八二三」炮戰的紀念活動；還包括自美國和中華民國斷交以來最高級別的美國官員訪台，如衛生部長阿札爾(Alex Azar)、副國務卿克拉奇(Keith Krach)先後訪台，都是過去未曾有過的動作。每一個動作，都可以理解為特朗普政府推動美台關係正常化所走的一步。當然，伴隨着特朗普政府每一個大大小小的動作，都是中國近乎條件反射般發出強烈的反對和抗議，認為美國的舉動違反了「中美三個聯合公報」下的「一個中國」原則；又警告將根據形勢做出「必要反應」，加深了中美關係的裂痕和兩岸的緊張關係，配合解放軍在台海的恆常演習訓練，令人擔心那些「必要反應」會否包括軍事上的擦槍走火。

#### 四 蔡英文政府的角色

作為主張台獨的政黨，民進黨在蔡英文領導之下，恰逢特朗普的任期，得到了美國的撐腰，似乎是求仁得仁的結果。不過，這裏值得提問的是：蔡政府究竟在多大程度上推動這些成果，在多大程度上是順應中美角力的大勢而作出配合；在這種種的轉變中，蔡英文發揮的作用有多大？換一個說法：台灣在特朗普時代之下，在中美之間的主體性有多大？

蔡英文自上任以來，一直拒絕承認屬於「戰略模糊」之「典範」的「九二共識」——一個中國，各自表述。在2016年上任的時候，她雖然婉轉地承認1992年在香港曾經舉行兩岸會談，並說「達成若干的共同認知與諒解，我尊重這個歷史事實」<sup>⑤</sup>，但始終沒有提到這個會談能夠達成「共識」；到了2019年，她回應習近平年初發表的《告台灣同胞書》四十周年紀念談話，當中提到「始終未接受九二共識」，「台灣絕對不會接受一國兩制，絕大多數台灣民意也堅決反對一國兩制，而這也是台灣共識」<sup>⑥</sup>；在2020年連任之後，就連1992年的會談也不再提到，這反映蔡政府在處理兩岸關係時的取態，而且顯得愈來愈清楚。

大部分時候，我們對台灣在中美關係之間的角色，都理解為「順應大局」，甚至有欠主體性；但實際上，蔡英文和民進黨在地緣政治的對抗之中，本身就發揮了不可或缺的作用<sup>⑦</sup>。蔡英文對中國、對「九二共識」的態度愈趨明確，背景是白宮在2018年以後不斷改變對台策略。與中國處處對着幹的特朗普政府，和蔡政府相互配合，幾乎沒有尷尬和矛盾。如果在台灣執政的是國民黨政府，不難想像，特朗普政府就沒有那麼容易與台灣配合上演這些「反中」的劇目。因此，我們應該在意的不是蔡英文在美台之間的互動發揮了多少作用，而是蔡英文和民進黨的本質，當中包括最觸動北京神經的台獨立場（畢竟在民進黨的黨綱裏面，第一綱領就是「建立主權獨立自主的台灣共和國」<sup>⑧</sup>），導致特朗普得以輕易利用蔡政府作為中美對抗的其中一個戰場。即使蔡英文的角色只如鐘擺一樣順着美國而擺動，但若換了國民黨的鐘擺，恐怕美國也不能如此隨心所欲地將之擺動。

## 五 特朗普時代的台灣政黨政治

從結果來看，特朗普在任期裏對台灣的高度關注，似乎對民進黨有利，畢竟在2020年的台灣選舉中，蔡英文和民進黨得以繼續取得總統之位和立法院的控制權，而最大對手——國民黨似乎依然缺乏還擊之力。美台關係的升溫，雖然並非蔡英文和民進黨勝選的最直接原因，卻加強了台灣人對民進黨的支持。

2016年，民進黨歷史性地同時取得總統寶座和立法院過半數議席，不像陳水扁時代（2000-2008），因為未能控制立法院而近乎無法施政。不過，在蔡英文上任初期，接連處理《勞動基準法》、年金改革等議題之後，民進黨的支持度曾經大幅下滑，更在2018年的地方公職人員「九合一」選舉遭遇大敗，連長期是民進黨票倉的高雄市也丟失。從2018年底地方選舉的大敗，到2020年初谷底反彈，短短一年左右的時間，民進黨卻得以扭轉劣勢。在這兩次選舉之間，無論是兩岸關係抑或中美關係，都有根本的轉變。

2018年底，國民黨在韓國瑜贏得高雄市長的帶動之下，突然士氣高昂，韓國瑜也一躍而起，成為國民黨的總統候選人。但代表韓國瑜的「韓流」退卻

速度，跟當初冒起之快可以比擬、甚至有過之而無不及。2019年初，習近平發表《告台灣同胞書》四十周年紀念談話，史無前例地強調「一國兩制」、「和平統一」；同年3月，韓國瑜以高雄市長身份到訪香港，並且作客北京駐港代表機構——中聯辦，有意無意間回應了習近平的講話，並以行動表達了對「一國兩制」的態度。大約在三個月後，6月間香港爆發「反修例運動」，並且一發不可收拾，引發國際社會關注。蔡政府不斷高調表態，無論是對運動者的支持、捍衛香港的民主自由，以至關於香港人到台灣尋求庇護等言論，都是對北京的直接對抗；而國務院台灣事務辦公室亦將蔡政府有關香港的言論形容為「亂港謀獨」的操弄，兩岸關係的分歧愈來愈大。

如前所述，台灣政治特色是選民、政黨都以身份認同為最大的區分議題。然而，面對北京對台明確展示「一國兩制」框架的適用，加上在實踐「一國兩制」二十多年的香港爆發自回歸以來最大的社會反抗，均直接加強了台灣民眾對「台灣人」身份認同選擇上的歸邊，以及加速了對「中國人」身份認同的排斥。同一時間，中國近乎每月不斷地進行針對台海的軍演，或派遣軍機飛近，這都對台灣當局構成了不少壓力。面對這突如其來的政治形勢轉變，儘管韓國瑜試圖盡力擺脫貼在身上的「一國兩制」標籤、在選舉前的造勢活動中公開發表示：台灣人「不接受一國兩制，除非 over my dead body [踏過我的屍體]」<sup>⑥</sup>，但實際上已回天乏術。

相較之下，民進黨反對「一國兩制」的立場當然不用置疑；但單憑立場亦難以解釋為何民進黨可以在2020年的選舉中輕易扭轉頹勢，取得台灣人一面倒的支持。實際上，這跟特朗普管治下美台關係變得緊密有關。當對手韓國瑜泥足深陷之際，蔡英文代表着反對「一國兩制」的立場，而特朗普政府不斷改善對台關係，無論是相對頻密的對台軍售，抑或是與台灣相關的幾項法令立法，都增加了美國對台灣的關注，從而令台灣人相信蔡政府在應對兩岸問題的時候，至少並不孤立。當中國加強兩岸政策、提升對台壓力，換來的結果卻是蔡英文配合着特朗普政府的政策、加強美台合作，這對於台灣政黨政治的影響，就是輕鬆促成了蔡英文的連任和民進黨的執政。不過，這並不代表兩岸的問題就此結束；相反，美台關係愈緊密，只會更加觸動北京的神經，引來更強硬的應對。而令這一地緣政治問題增添更多變數的是：此際美國白宮政黨輪替，對台、對中策略會否轉變？同時，對北京而言，香港問題隨着《國安法》立法和執行而逐漸塵埃落定，這多少在預示着未來北京將更專注應對、解決台灣問題。

## 六 後特朗普時代的美台和兩岸關係

如果2019年所發生的幾件大事，包括習近平的對台講話、韓國瑜到訪中聯辦、香港的「反修例運動」，以及美國加強對台支援，相互疊加起來，令蔡

英文以相對輕鬆的姿態連任；那麼 2021 年已經發生和將會發生的事情，如果互相發揮作用的話，蔡政府將會面對一個絕不輕鬆的第二任期。

拜登政府上台之後，不論是學界、不同媒體，以至是各界輿論，都關注拜登會否帶來轉變，而這種轉變更確切一點地形容，是重回正軌、復原 (undo) 特朗普在過去四年推行的不同政策。實際上，拜登上任後，第一時間就簽署行政命令，重新加入應對氣候變化的《巴黎協定》、重返 WHO、暫停興建美國和墨西哥邊境圍牆，等等，逆轉特朗普政府過去的不少政策。不過，對於整個大中華地區的人民來說，無論是中國、台灣或香港，最關心的都是中美關係會否得以修補。而兩國關係修補的含義，很大程度代表着拜登將不會如特朗普過去一樣，在台灣、香港等議題上作出相等程度的反應，或至少不及之前那樣帶有強烈針對性。

分析後特朗普時代的美國外交政策，主流意見都認為：拜登上場，不代表將會走回奧巴馬時期的舊路，亦即與拜登以往擔任副總統時的政策不一樣，因為經過四年以後，整個國際格局已改頭換面。無論是美國國力或有所退，抑或中國變得更加強大，時代早已回不去了<sup>⑩</sup>。因此，一方面，不用期望中美關係能夠迅速修補，仿如甚麼都沒有發生一樣；另一方面，台灣、香港等問題，亦不代表就此失去了美國的關注。

實際上，拜登甫上任，就很快表示中國為美國「最嚴峻的對手」(most serious competitor)；而拜登政府的國務卿布林肯 (Antony J. Blinken) 亦在上任後的首次外交政策報告中，列出八大優先處理的工作，首七項都是沒有針對任何國家的工作，像處理新冠病毒、氣候問題、改善經濟危機，等等；唯獨最後一項工作，指明中國在經濟、外交、軍事以及科技上，皆為美國的最大對手<sup>⑪</sup>。由此可見，即使白宮換了主事人，但整體中美關係的基調已然形成，不會輕易改變。另外，在拜登發布的第一份《國家安全戰略暫行指南》(Interim National Security Strategic Guidance) 中，亦明確強調「美國將會一如以往支持台灣，一個民主及重要的經濟、國防夥伴」<sup>⑫</sup>。從拜登上任後短時間內的言論來看，都與主流分析吻合，說明中美關係並未有隨着拜登上任而回復「正常」。

然而，在新政府的這些言論和文件中，亦清楚表達出美國對中國的態度是競爭而非衝突。這就如我們理解特朗普時代跟台灣的关系一樣，關鍵並不是美台關係最終會否正常化，而是在這個過程中，雙方關係得到一定的進展和成果，或至少有一共同的目標方向。同樣地，即使中美兩國難言變成緊密盟友，但在複雜的中美關係中，牽涉了經濟、政治上的分歧，無論是貿易戰，抑或是台灣、香港等地方議題，如果拜登和習近平有一定程度的默契或合作的可能，那麼在眾多的議題之上，哪些是可以退讓、協商？哪些是一點退讓的餘地也沒有？對台灣政府來說，這都增加了一定的變數。

另一方面，即使在美台關係上，拜登政府未至於走回頭路，但要期望他領導的新政府，無論在軍售、法律上，以至是各種或大或小的外交動作，都

能夠像特朗普時代一樣頻密、到位，都近乎不可能，畢竟拜登之所以能夠當選，本來就因為他所代表的作風和手段，跟特朗普截然不同。

我們可以用一個情境假設來推斷蔡英文在餘下任期並不輕鬆。對台灣來說，一直以來都有一個很重要的情境演練：台海戰爭如果真的爆發，關鍵在於是否能夠得到來自美國的軍事援助，以及如果得到援助的話，美國會在多大程度上介入。因此，2020年8月馬英九才提出「首戰即終戰」的說法，在台灣引起不少討論；而該說法的含義是美國不會對台灣提供援助，又或在美國的援助到達以前，台灣已經失守。撇除討論台灣是否有能力等到美國的援助，更重要的是一旦兩岸發生軍事衝突，美國是否真的會介入。要解答這假設的問題，答案自然也只能從推測所得：當然，有機會是不論特朗普或拜登政府都不會介入，也有可能兩人都介入；但純粹以可能性來推斷，特朗普的大膽作風，似乎比起採用傳統外交手段的拜登，有更大的可能介入台海戰爭。單從這推斷結果，可以預見蔡英文在接下來的任期，即使能夠從拜登政府得到各種支持，都未必能如第一任期時輕鬆。

在推測蔡英文餘下任期的兩岸關係時，似乎最能夠確定的是，來自中國的壓力只會有增無減。特別是近年來中國對香港加強管治，反映出北京將不如以往充滿耐性地解決「和平統一」問題，而實際上，隨着《國安法》落實和執行，北京對香港政治的控制已幾近完成。在「中華民族偉大復興」的前提下，「解決台灣問題、實現國家完全統一」，就是北京接下來的最重要任務。

除了繼續在台海的軍事演習、收窄台灣的國際政治空間之外，相關策略還包括經濟上的孤立，像2021年3月起禁止台灣鳳梨、蓮霧等水果進口中國大陸就是一例。可以預見，類似的禁令和經濟上的打擊會愈趨頻密。當然，自從蔡英文上任之後，這類政策亦已開始執行，除了台灣不能再參加世界衛生大會之外，兩岸不同層面的交流亦中斷不少，像北京以「鑒於當前兩岸關係」為由，發布〈海峽兩岸旅遊交流協會關於暫停大陸居民赴台個人遊試點的公告〉，「自2019年8月1日起暫停47個城市大陸居民赴台個人遊試點」，對台灣旅遊業構成打擊<sup>③</sup>；又因為2018年的金馬獎頒獎禮上有得獎者發表涉及台獨言論，導致中國國家電影局宣布暫停參加2019年的第五十六屆金馬獎，同時香港電影亦取消報名參加<sup>④</sup>；2020年新冠病毒爆發以後，台灣當局首先暫緩中國大陸學生回台灣就學，後來北京直接「暫停2020年大陸各地各學歷層級畢業生赴台升學就讀的試點工作」，除了本來已在台灣就讀的



蔡英文餘下任期來自中國的壓力只會有增無減。(資料圖片)

學生，暫停大陸各級學生到台灣升學就讀，導致在台陸生大幅減少，直接影響台灣院校的收生<sup>15</sup>。

自蔡英文在2016年上任以後，兩岸之間已在不同層面減少往來，無論是經濟、學術，以至是文化上的交流都受到不同程度的影響。關鍵是這些政策能夠帶來多大的壓力，對台灣會否帶來更嚴重、致命的傷害。具體而言，北京所希望看到的是，通過對台灣施加經濟壓力，引起受影響的相關產業對蔡英文、民進黨不滿，繼而在以後的選舉中反映出來。

## 七 蔡英文餘下任期的挑戰

蔡英文的第二任期已無連任的考量，但從民進黨的角度出發，仍然面臨繼續控制立法院、總統的壓力；對黨內而言，誰人接替蔡英文自然是最大的問題，當中會否造成黨內分裂或不和，都是民進黨需要解決的難題。不過，從宏觀來看，當中國繼續對台灣施加壓力，令台灣民眾時刻生活在大大小小的威脅之際，在台灣民主選舉仍然有效進行的情況下，反而對民進黨有利。無論是1996年台灣海峽飛彈危機，抑或2020年香港「一國兩制」的示範，台灣人都通過選票表達對中國威脅的不妥協：1996年李登輝在第一次總統直選中輕易勝出，2020年蔡英文亦破紀錄地大勝韓國瑜。這些結果無疑反映了民主選舉的作用，也是理所當然的結果。民主選舉的精神在於將民意疏通、並轉化為政策<sup>16</sup>，如前所述，台灣民眾的「台灣人」身份認同近年成為主流，並因而帶動民進黨成為台灣人較偏好的政黨；當兩岸關係漸趨緊張、台灣面臨威脅的時候，台灣人就可以通過選票反映意願，選擇能夠捍衛「台灣人」身份認同的政黨或候選人。因此，當北京在蔡英文上任以後，以多方面的舉措對台灣施加限制，在令台灣人感受到壓力及威脅之餘，反而鞏固了台灣民意的基礎，繼而通過選舉表達出來。

因此，除非中國能夠改變策略，不是繼續施加威脅，而是根本地改變台灣人對中國的認同，或是國民黨能夠找到新的論述方式以處理與中國的關係，否則，如此的兩岸關係對民進黨將相當有利。至於另一可能的關鍵時刻，是當兩岸爆發軍事衝突，增添更大、更不可估計的變數，亦意味着台灣民主選舉不能繼續有效產生政府。只要兩岸仍然保持和平，而北京繼續沿用相對強硬的手段處理兩岸問題，在台灣現行的政黨制度之下，其實欠缺能夠對民進黨構成威脅的力量。再者，如果國民黨在兩岸問題上找不到新的論述方式，繼續單方面擁抱「九二共識」而忽略中國政府強調對台的「一國兩制」，國民黨的下沉只會不斷加速。

當然，以上情況發生的可能性都比較低，相對而言，美國角色的轉變，無疑是更關鍵、更可能的變數。如果中美關係在拜登的努力之下取得顯著改善，或者拜登不再看重台灣議題，不以台灣作為中美角力的戰場，這都可能

為蔡政府帶來更大的壓力。當美台關係「正常化」過程減慢或停下來，一方面，這意味着蔡英文將需要繼續向選民證明，民進黨在美國支持減少的情況下仍有保護台灣的能力；另一方面，蔡英文和民進黨亦需向中國釋出善意，為兩岸關係降溫。而這兩方面，都足以令國民黨重獲可以和中國溝通的價值。美台關係愈趨緊密，給予蔡政府不需太過顧忌北京的空間，然而當中美關係得到改善而令這空間縮小以至消失，兩岸關係就會轉變，繼而反映到台灣政黨政治之上。不過，從中美關係在特朗普時代的決裂程度，美台關係「正常化」成為民主、共和兩黨共識，以及拜登上任後的初步表態，可見蔡政府還有準備應對挑戰的空間和時間。

## 八 總結

從回顧、分析特朗普領導美國四年之下的兩岸和美台關係，再對未來四年作出前瞻，不難看到台灣政府在蔡英文的第一任期裏如何相對輕易地順應國際局勢，在中美對抗之間靠攏美國一邊。然而，特朗普式外交已然結束，美國在拜登管治之下多大程度能夠提供援助或成為台灣的後盾，無疑是蔡英文和民進黨的一大擔憂。即使拜登政府不與中國完全修補關係，但當雙方關係開始改善、重拾正軌之後，台灣政治環境的變數就會立即增加。這意味着，蔡英文在第二任期的餘下時間，亦將會變得更不輕鬆。這一方面再次證明了美國在兩岸關係上扮演着舉足輕重的角色，另一方面則說明兩岸關係與中美關係密不可分。

當然，另一需要關注的是中國處理台灣問題時的目標和考慮。在基本策略不變、並且在兩岸和平的前提下，中國愈是加大對台灣的威脅、實踐「中華民族偉大復興」的決心，台灣人對民進黨的支持只會有增無減；至於兩岸一旦爆發軍事衝突，最後結果如何，實在難料。然而，觀乎北京處理香港問題的決心和力度，再看中美兩國在拜登上台後於3月中的阿拉斯加會議上針鋒相對，兩岸和平作為前提，實在絕非必然。

### 註釋

① 不少分析指出，特朗普政府着力與台灣建立關係，是放棄美國一直以來遊走於「中美三個聯合公報」(Three Joint Communiqués)和《台灣關係法》(*Taiwan Relations Act*)的「戰略模糊」策略。參見呂嘉鴻：〈中美關係：美國一周兩筆對台灣軍售 美中台是否拋棄「戰略模糊」引關注〉(2020年10月29日)，BBC中文網，[www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-54716319](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-54716319)。

② Jean-Pierre Cabestan, "The Strategic Triangle between Taiwan, China and the USA: A European Perspective", in *European Perspectives on Taiwan*, ed. Jens Damm and Paul Lim (New York: Springer, 2012), 125-43.

- ③ 〈國立政治大學選舉研究中心重要政治態度分布趨勢圖：台灣民眾台灣人/中國人認同趨勢分布(1992年06月-2020年12月)〉(2021年1月25日)，國立政治大學選舉研究中心網，<https://esc.nccu.edu.tw/PageDoc/Detail?fid=7804&id=6960>。
- ④ 〈國立政治大學選舉研究中心重要政治態度分布趨勢圖：台灣民眾政黨偏好趨勢分布(1992年06月-2020年12月)〉(2021年1月25日)，國立政治大學選舉研究中心網，<https://esc.nccu.edu.tw/PageDoc/Detail?fid=7806&id=6965>。
- ⑤ 蔡英文：〈中華民國第14任總統蔡英文女士就職演說〉(2016年5月20日)，中華民國大陸委員會網，[www.mac.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=106241E966C563C0&sms=949FB8518BAC220E&s=995E17A883743E06](http://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=106241E966C563C0&sms=949FB8518BAC220E&s=995E17A883743E06)。
- ⑥ 〈總統：不接受九二共識 堅決反對一國兩制〉(2019年1月3日)，中央通訊社網，[www.cna.com.tw/news/firstnews/201901025003.aspx](http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201901025003.aspx)。
- ⑦ 當然，蔡英文在連任之後開放美國肉類進口台灣的條件(即俗稱「萊豬、萊牛」、含有瘦肉精的肉類)，因而受到台灣人和國民黨的大力抨擊，也可視為對美國釋出的重要善意。
- ⑧ 參見〈民進黨黨綱〉(2019)，[www.dpp.org.tw/upload/download/%E9%BB%A8%E7%B6%B1.pdf](http://www.dpp.org.tw/upload/download/%E9%BB%A8%E7%B6%B1.pdf)。
- ⑨ 〈韓：若當總統絕不實施一國兩制 除非Over My Dead Body〉(2019年6月15日)，中時新聞網，[www.chinatimes.com/realtimenews/20190615002207-260407?chdtv](http://www.chinatimes.com/realtimenews/20190615002207-260407?chdtv)。
- ⑩ 如英國廣播公司(BBC)的報導指出拜登或許不認同特朗普過往對美國在世界上的定位，但拜登政府仍然會以美國為優先。參見Barbara P. Usher, "What Biden's Foreign Policy 'Reset' Really Means" (5 February 2021), [www.bbc.com/news/world-us-canada-55945942](http://www.bbc.com/news/world-us-canada-55945942)。《紐約時報》(*The New York Times*)亦有文章指出，即使在任命用人上會在拜登政府看到一些以往奧巴馬年代的熟悉面孔，不過這不代表其政策方向與奧巴馬年代相近。參見 "An Obama Restoration on Foreign Policy? Familiar Faces Could Fill Biden's Team", *The New York Times*, 9 November 2020, [www.nytimes.com/2020/11/09/us/politics/biden-cabinet.html](http://www.nytimes.com/2020/11/09/us/politics/biden-cabinet.html)。
- ⑪ 參見Antony J. Blinken, "A Foreign Policy for the American People" (3 March 2021), [www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/](http://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/)。
- ⑫ 該指南同時指出，美國將會支持香港、新疆、西藏的民主、人權和尊嚴。參見 *Interim National Security Strategic Guidance* (March 2021), [www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf](http://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf)。
- ⑬ 參見〈中國首次暫停赴台自由行對台灣觀光及政治的衝擊〉(2019年7月31日)，BBC中文網，[www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-49178224](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-49178224)。
- ⑭ 參見〈中國抵制金馬獎 北京電影人嘆獨立電影失舞台〉(2019年8月7日)，中央通訊社網，[www.cna.com.tw/news/acn/201908070137.aspx](http://www.cna.com.tw/news/acn/201908070137.aspx)。
- ⑮ 參見〈中國教育部：考量疫情及兩岸關係 暫停陸生赴台升讀〉(2020年4月9日)，中央通訊社網，[www.cna.com.tw/news/firstnews/202004090232.aspx](http://www.cna.com.tw/news/firstnews/202004090232.aspx)。
- ⑯ 在芸芸「民主」的定義中，克魯格爾認為民主是一種「可以將人民的喜好轉化為政策的政治制度」。參見Jean Grugel, *Democratization: A Critical Introduction* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002), 36。