

第一章 中國大變數

謝沛學、曾偉峰、林盟凱¹

壹、前言

2017-2018 年是中美關係乃至亞太區域穩定急轉直下的一年。中國在習近平主政下，揚棄「韜光養晦」的策略，在亞太區域採取強勢作為，並試圖挑戰美國的地位，建構新的秩序。除了持續在南海採行「吹沙填海」（台灣稱「填海造陸」）與「島礁軍事化」措施，嚴重挑戰美國所主張的「公海航行自由」原則，北京更透過「一帶一路」戰略與「區域全面經濟夥伴協定」（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）等機制，積極介入東起紐澳、西至非洲的事務，並在東非的吉布地共和國（Republic of Djibouti）建立第一座海外軍事基地。此外，中國亦透過「銳實力」（Sharp Power）在國際上打壓台灣，試圖改變台海現狀。²

為了因應中國的挑戰，華盛頓對北京展開了經貿與軍事上的反制。川普（Donald J. Trump）總統於 2018 年的《國情咨文》中將中國視為「經濟掠奪者」，並陸續對中國發動數波關稅戰，試圖扭轉中國長期以不合理、甚或非非法的手段獲取美國先進技術，造成美國在高科技領域優勢逐漸消失的態勢。華盛頓亦在 2018 年的「亞洲安全會議」（Asia Security Summit，又稱「香格里拉對話」（Shangri-La Dialogue））前夕，將原美軍太平洋司令部（U.S. Pacific Command, USPACOM）更名為印太司令部（U.S. Indo-Pacific Command, USINDOPACOM），並預計把 60% 的海軍兵力部署在印太地區，試圖籌組美、日、澳、印聯盟遏制中國。美國國會更通過「2018 年善用投資促進發展法」（Better Utilization of Investments Leading to Development Act of 2018, BUILD），反制中國的「一帶一路」。華盛頓亦計劃透過與北美、日、歐等先進國家的自由貿易，建構一個排除中國的自由貿易體系。

川普政府對中國的反制，獲得國會兩黨普遍的支持，這代表了華盛頓內部對於中國的辯論已經底定，即中國是美國在全球地位的最大威脅，中美交往不再是雙贏的賽局。特別在習近平打破集體領導並強勢運作取消國家主席連任限制後，美國社會菁英已經普遍不對中國融入西方秩序抱有幻想。由此而來的啟示是，華盛頓必須在領先優勢消失之前，抑制中國的崛起。

簡言之，中國崛起的態勢引發了川普政府的強硬反制，並造成近一年亞太區域局勢的急遽變化，隨之而來的中、美對抗則是亞太變局的主軸。本章試圖提供

¹ 謝沛學，量化分析暨決策推演中心助理研究員，負責本章第壹、貳、參之一、肆之三、伍之一與第陸節；曾偉峰，決策推演中心助理研究員，負責本章第參之三、肆之一與第伍之三節；林盟凱，決策推演中心博士後研究，負責本章第參之二與第伍之二節。

² 「銳實力」的概念最早源自於「美國國家民主基金會」（National Endowment for Democracy）於 2017 年 12 月初所發表的報告〈Sharp Power: Rising Authoritarian Influence〉。參與的專家學者以拉丁美洲與東歐為例，說明中國及俄羅斯是如何以威脅利誘的方式，操控並影響外國輿論與政策。

一個簡要的賽局模型來解釋近期的中、美競爭，並分析與研判這個主軸的可能變化。

貳、中美對抗的博弈邏輯

綜觀這一年來中、美關係的轉變，兩強之間的競爭正朝向「膽小鬼博弈」的路徑發展，即北京與華盛頓皆不願率先妥協，而是寄望於對方最後知難而退，做出重大讓步。根據此一博弈的設定，中美在亞太地區的競爭有四種可能結果：一、雙方各退一步；二、中國成功迫使美國退讓；三、美國成功迫使中國退讓；四、兩強選擇硬碰硬到底。

在第一種結果之下，雖然沒有任何一方佔有明顯優勢，但中美兩強可以透過協商及相互妥協，劃分大致均等的利益，亦不必付出雙方對撞的成本。第二與第三種結果則是選擇強硬並成功迫使對方退讓者，可以全拿此賽局的利益。主動選擇妥協的一方，雖然利益為零，卻不必付出與對方衝撞的成本。在第四種情境之下，雖然中美兩強皆堅持以強硬路線來最大化己方的利益，但對撞後所付出的成本，卻可能大於利得。

中、美競爭賽局會如何演變，取決於北京與華盛頓採取強硬路線的機率。本章設定影響中國採取強硬政策的因素有「高層鬥爭的模式」、「經濟成長的狀況」及「社會治理的成本」。首先，當中共高層權力鬥爭轉趨白熱化，習近平在黨內面臨權力被挑戰的危機，就越不可能在中美賽局退讓，以免弱化自己的黨內地位。其次，若中國經濟下滑，則北京越可能在對外經貿採取掠奪與侵略性作為，例如以匯率走貶來擴大順差、以強制技轉或間諜手段獲取關鍵技術、以債務陷阱來獲取對開發中國家資源的掌控等。最後，當社會治理的成本越高，代表中國內部越不穩定，北京越有可能對外採取強硬政策，以轉移內部的不滿。這三個因素影響北京對於中美賽局的成本效益計算。當習近平面臨的國內挑戰越大，就越願意承擔衝突的成本，並相信最終能迫使美國妥協，而獲得更大的利益。

至於美國對中選擇強硬路線的機率，本文設定重要的影響因素有「美國在亞太地區霸權受挑戰的程度」、「經濟成長的狀況」及「川普面臨的國內壓力」。當中國在亞太地區對美國的挑戰越大，華盛頓越可能以硬碰硬的方式回應，遏制中國的威脅。若美國的經濟體質越好，川普可運用的籌碼越多，則越可能維持對中國強硬的立場。最後，若國內壓力越大，川普越可能以對中強硬來穩固其支持率。這三個因素同樣影響華盛頓對於中美賽局的成本效益計算，可能促使川普政府判定衝突的成本仍在可控制的範圍，美國有優勢能迫使北京讓步，故持續升級對中國的施壓。

雖然第一種結果對中美雙方皆有利，或許也最為外界所期盼，但卻不見得受雙方領導人青睞。按照理性計算的原則，「成功迫使對方退讓並全拿此賽局的利益」才是「最有利」的結果。一旦北京與華盛頓皆如此盤算，中美賽局最終將朝向兩強對撞的最壞結果發展。

參、中國迄今強硬對外的國內因素

中國自 2017 年以來對外的強勢作為有其國內根源。從「黨內權鬥的惡化」、「經濟發展前景不佳」，再到「社會不穩情勢升高」，這些因素促使北京選擇挑戰美國在亞太的地位的路線。即使華盛頓對中國的圍堵態勢日趨明顯，與美國全面衝突恐帶來難以承受的成本，這些內部的潛在危機造成習近平在關鍵議題上，有不得退讓的壓力。

一、高層權鬥重回零和賽局

綜觀 2017-2018 年這一年以來，中國高層政治最大的變化，莫過於習近平對於中國自鄧小平時代以來所形成的黨內集體領導制之挑戰。習除了持續以打擊貪腐為由清除政敵，整肅孫政才及打壓胡春華這兩位第六代接班梯隊的核心，並在中國共產黨第十九次全國代表大會（簡稱中共十九大）上，推動將其個人意識形態納入中共黨章，復辟毛澤東時代的領袖崇拜，更進一步透過修憲取消國家主席任期制，引發外界對習近平為其打造終身制的疑慮。

中共黨內權力競逐在鄧小平重掌權力後，透過一連串措施，諸如杜絕個人崇拜、派系平衡、政治局常委分權、屆齡退休、隔代指定接班、刑不上政治局常委等，逐漸轉變為非零和賽局，不再是毛時代你死我活的鬥爭。習近平的作為等於是打破自鄧以來所形成的默契與平衡，讓中國高層政治重回零和賽局的老路，迫使黨內菁英陷入「囚徒賽局」中，行為者必然選擇「背叛」，沒有合作可能性的困境。

當習近平打破集體領導制的平衡，並不斷以反貪為由清洗黨內可能的威脅，習與中共內部非習派人馬之間，可說沒有互信基礎。在這樣的背景之下，縱使彼此合作可以讓雙方受益，例如習近平任期結束後能安全下莊，黨內非習人馬也能保有集體領導制，但合作這個選項不再具有誘因，雙方皆傾向以背叛而從對方身上榨取利益。這能解釋為何習近平復辟個人崇拜並執意打破黨內集體領導制，企圖朝個人終身獨裁的方向推進。倘若習近平願意合作或退讓，不搞個人崇拜與終身獨裁，他在任期結束後可能面臨黨內的反撲與清算。

簡言之，習近平的處境使他必須不斷打擊黨內可能的挑戰者，這也促使他不斷地往集權的方向走；而越集權獨裁樹敵更多，迫使習近平必須更加的強硬，以防止可能的反撲與清算。因此，可以預期，習近平對內應會在 2022 年的中共二十大上連任第三屆總書記與軍委主席；對外，習近平將會持續以「銳實力」擴大中國的影響力，挑戰美國霸權，避免放軟的姿態弱化其黨內權威。

二、經濟成長明顯趨緩

中國經濟成長率在 2010 年仍維持雙位數的 10.6%，2011 年起即從 9.5% 一路下滑；2012 年更是無法「保八」，下降 1.6% 至 7.9%；2013 年習近平上台後，雖然中國經濟成長率連 2 年維持在 7% 以上，卻也持續在衰退，分別為 7.8% 和

7.3%。2015 年起「保七」失敗至 6.9%，2016 年則持續降至 6.7%。2017 年雖然出現 7 年來經濟成長率首次回升至 6.9%，但地方政府陸續傳出在數據上造假，讓外界質疑其成長的真實性。³

2018 年在諸多國際政經局勢變化下，中美貿易戰成為中國經濟再放緩的焦點。2018 年上半年，中國經濟成長率為 6.8%，第二季的成長率為 6.7%。下半年在中美貿易戰開戰後，中國消費、投資、淨出口均有所放緩。根據 2018 年 10 月，中國國家統計局公布最新統計數據顯示，中國的第三季經濟成長率為 6.5%，為 2008 年金融風暴以來最低水準。此外，2018 年 1-9 月全國固定資產投資同期成長 5.4%（較 1-8 月上升 0.1%，但 1-8 月為 20 年來最低）；2018 年 9 月工業增加值同期成長 5.8%（略低於市場預期的 6.0%，較 8 月下降 0.3%）；2018 年 9 月製造業採購經理指數（Purchasing Managers' Index, PMI）為 50.8%（較 8 月下降 0.5%）。⁴ 這顯示中國正逐步陷入消費、投資和生產均衰退困境，在中美貿易戰後續發酵情況下，整個中國經濟衰退跡象明顯，需要先進技術進行產業升級，並擺脫在關鍵高科技對美國的依賴，北京自然在「以不合理手段獲取關鍵技術」等議題上，採取相對強硬的作為，而非向美方妥協，也因此進一步引發與華盛頓之間的衝突。

三、訴諸民族主義減緩社會維穩壓力

伴隨著中國經濟成長的另外一個問題，是社會問題，包含了收入分配不均以及老年化與少子化，以及許多社會抗爭持續削弱中國威權政權統治合法性。這些都是習近平的治理難題，也讓維持目前政權的統治合法性更加困難，而中國在亞太地區的擴張，則成為解決這些難題的重要途徑。

（一）收入分配不均與人口老化

根據官方公布資料，就代表貧富不均程度的基尼係數(Gini coefficient)上，中國的表現一直高於 0.46。2008 年到達高峰 0.491 後逐年下降，而 2015 年後降至 0.462 又悄然上升。2017 年回升到 0.467。貧富差距加大主要原因來自前收入前 20% 階層之收入增加遠高於其他階層。區域發展與城鄉發展不平衡也更加嚴重，2016 年東部沿海省分人均 GDP 是東北地區的 1.62 倍、中部的 1.77 倍、以及西部的 1.85 倍。2017 年，城鎮居民可支配收入是農村居民的 2.7 倍，城鎮居民人均消費支出是農村居民的 2.2 倍，因此中國官方仍定調自己為發展中國家。

另一方面，中國人口紅利不再，老齡化與少子化問題成了經濟成長障礙。根據中國全國人大內務司法委員會於 2018 年 3 月第十三屆第一次會議中的報告指出，至 2017 年底，中國 60 歲以上人口數已達 2.4 億，占比達 17.3%。65 歲以上更高達 1.58 億人，占總人口 11.4%。⁵ 社會福利與醫療支出的增加到了 2050 年可

³ 〈遼寧內蒙古等多地自曝 GDP「灌水」：弄虛作假歪招多〉，《新華網》，2018 年 1 月 20 日，http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-01/20/c_1122289080.htm。

⁴ 相關統計數據見中國國家統計局（<http://www.stats.gov.cn/>），檢閱時間 2018 年 10 月 3 日。

⁵ 〈老齡化加速，我們準備好了嗎？〉，《新華網》，2018 年 4 月 18 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-04/18/c_1122702322.htm。

能上升到 23.3%。⁶ 現今少子化趨勢，讓中國未來勞動力無法因應其工業成長。

(二) 社會抗爭不斷

經濟成長不樂觀狀況以外，社會抗爭也成中國政府最頭痛的問題。自 2010 年開始，中國的維穩經費超越軍費，中國政府對社會維穩的重視可見一般。這也顯示中國社會問題逐年增加，據非正式統計，每年中國社會群體性事件可達 10 萬件以上。社會抗爭有其歷史因素，以工人群體為例，自 1990 年代中國國有企業改革以來，造成許多工人下崗；此外，改革開放以來農村勞動力大量流入城市，產生許多農民工群體。收入底層的農民工仍然是中國一大不穩定群體，除了流動性大，農民工遭遇欠薪、資遣衍生社會問題與抗爭層出不窮，而此群體龐大，卻難以受政府掌控。據中國國家統計局發布的「2017 年農民工監測調查報告」，2017 年中國農民工總量達到 2 億人 8652 萬人，比 2016 年新增 481 萬人（見圖 1-1）。而除了工人群體外，許多社會團體，如退伍軍人、新興網絡金融投資客、學生、失地農民、被強徵住房之居民、被打壓的宗教信仰者與少數族群、以及對環境關注的提升等，都是中國社會動盪不穩定的因子，造成中國社會維穩壓力日增。

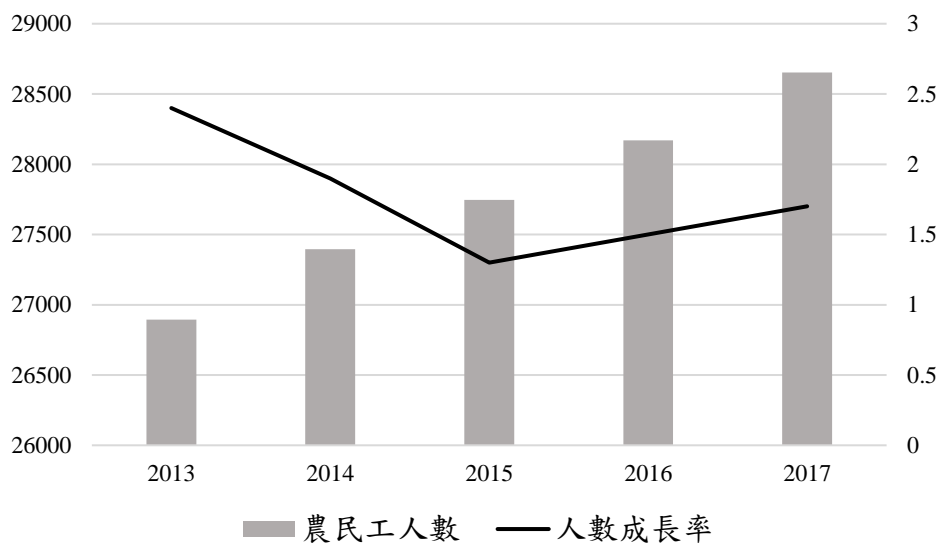


圖 1-1 近年農民工人數成長

資料來源：中國國家統計局，「2017 年農民工監測調查報告」，2018 年 4 月 27 日，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201804/t20180427_1596389.html。

對於上述經濟與社會危機，威權中國尚缺乏一套民主機制以定期且有效的消除經濟成長趨緩造成的社會怨懟。2018 年發生許多大規模經濟抗爭事件，如退伍軍人抗爭、深圳佳士工人維權遭中國鎮壓，經濟成長帶來的統治合法性逐漸被分配不均抵銷。在如此狀況下，中國若想要維持經濟成長的合法性統治，除了進

⁶ 〈人口老齡化對經濟可持續發展的影響及戰略選擇〉，《新華網》，2015 年 7 月 28 日，http://www.xinhuanet.com/gongyi/yanlao/2015-07/28/c_128068093.htm。

行產業升級，擺脫傳統依靠低廉勞動力的成長模式，必須依賴更大的國際市場。因此北京開始宣揚國企「走出去」及「一帶一路」戰略，並大力發展「中國製造 2025」。這也促使了中國對外戰略從「韜光養晦」轉向「奮發有為」，並訴諸「中國夢」，冀圖以民族主義取代經濟合法性，做為政權的統治基礎。

肆、美國堅持強硬反制的原因

近一年亞太局勢迫使華盛頓承認「對中交往」政策的失敗，並加大對中國的圍堵力道，以扭轉美國對中國優勢正逐漸消失的事實，華盛頓有不得不強硬反制的理由。此外，穩健的經濟表現及回溫的國內支持度，更增添川普對其強硬路線的信心。

一、中國對美國霸權的挑戰已到關鍵轉捩點

首先，「一帶一路」戰略試圖連接歐亞非大陸，涉及 65 個國家，占全球 41% 土地面積以及 46.7 億人口，投資規模龐大。藉由此一戰略布局，北京以「債務陷阱」掌控當地國資源與關鍵設施，並輸出與西方自由民主大相逕庭的「中國發展模式」。「中國製造 2025」則目標在掌握關鍵技術、促成工業轉型以及開發互聯網新應用等方式，成為科技大國。再者，長久以來，美國一直憂心中國透過人事滲透、買通中國留學生、工程師，或是利用駭客後門程式等方式，盜取美國科技智慧財產權。從美國封殺中興通訊、調查華為是否違反出口禁令、限制國防部與全球軍事基地不得使用中國製通訊設備、通過《國防授權法》(National Defense Authorization Act, NDAA) 禁止採購中國製造的監視器，並禁止美國政府機關採用華為或中興的通訊產品等可見一斑。美國聯邦調查局 (FBI) 甚至將參與中國吸引國際人才的「千人計畫」之學者列為調查重點。最後，約在 2014 年到 2015 年間，中國以不到一年時間，迅速在數個南海島礁進行「填島造陸」工程，引起美國強烈反對，中美船艦在南海更因此發生數次對峙事件。2018 年中國派遣軍機繞台與遼寧艦通過海峽中線，美國則三度派遣軍艦於 7 月、10 月、11 月通過台灣海峽，中美在兩個海域的緊張關係日益升高。

2018 年 10 月 4 日美國副總統彭斯 (Michael R. Pence) 在哈德遜研究所 (Hudson Institute) 對中國政策演說中，公開批判北京透過各種手段在政治、經濟、軍事各方面擴大影響力，藉此挑戰美國。美國國務卿蓬佩奧 (Michael R. Pompeo) 更強調，華盛頓將「強而有力」地回應中國的威脅。這顯示川普政府相信能成功扼制中國挑戰的機會之窗正在縮小，美國不再容忍中國的行徑，這些擔憂加速了中美對抗的白熱化。

二、強勁的經濟表現增加川普的籌碼

有別於外界的批評與憂慮，美國經濟並未因為川普強調「美國優先」的單邊主義傾向而有所衰退。即便川普上任以來以國家安全及鉅額逆差為由，退出 TPP 並向包括傳統盟邦在內的多個國家祭出關稅制裁的威脅，多項美國經濟數據在川

普執政期間依然保持強勁成長。例如，2017 年第一季至 2018 年第一季，美國的 GDP 年成長率為 2.25，高於歐巴馬（Barack Obama）與小布希時期的美國 GDP 表現（2.05%與 1.71%）。2018 年第二季美國的 GDP 成長率更提升至 4.1%，是 2014 年第三季以來最好的表現。⁷ 2018 年 8 月美國創下連續 114 個月牛市的歷史記錄，10 月就業人數超過 1.56 億人，失業率為 3.7%，是 1969 年 12 月以來的最低水準。⁸ 蓋洛普民調（Gallup）顯示有 65%的美國民眾認為目前是求職的好時機，這是蓋洛普自 2002 年首度進行就業信心調查以來的最高記錄。受益於經濟與就業市場好轉，美國消費者信心維持高檔，連帶促使聯準會必須提早升息，以避免美國經濟因為過熱而出現衰退。

持續擴大的中美貿易逆差，除了是關稅生效前加速出口美國的市場預期反應，更代表了美國經濟持續成長，國內需求強勁。相較之下，處於貿易戰陰影下的中國在 2018 年各項重要經濟數據，如 GDP、股市、消費指數、工業產值、固定投資...等，都明顯疲軟，甚至創下新低。即便是一向對川普抨擊不遺餘力的西方主流媒體，也開始承認美國經濟在川普執政期間確實表現亮眼，這將有助於川普在對中談判佔據有利條件。

三、川普透過對中強硬凝聚國內支持

川普的當選是近年來美國政治日趨兩極化的產物，其毫不掩飾的言論與人格特質無疑加深了社會的對立，也引發民主黨及「自由派」媒體與學者的圍剿，並試圖透過一連串司法指控，打擊川普政府的正當性，對川普及共和黨的支持度造成不小衝擊。此前多數民調皆顯示民主黨有望以壓倒性勝利之姿，重奪眾議院多數席次，並質疑川普連任的可能性。

然而，面對批評與反對聲浪，川普沒有改變其政策立場來化解爭議，反而選擇以強勢兌現競選承諾的方式來回應。川普試圖透過正面迎戰、不迴避的策略，塑造其強硬不屈的領導人之公眾形象，來凝聚選民支持。無論是在政治（汰除華府建制派官員）、經濟（減稅、去管制化）、社會（遣返非法移民）、外交（退出伊朗核協議、退出 TPP、重簽自由貿易協議）等領域，皆可看到這種決策模式。

如此便可理解為何川普執意向中國，這個世界第二大經濟體、美國最大的貿易夥伴發動貿易戰。中國所代表的不僅是經濟優勢與工作機會的流失，更是對美國的世界領導地位及自由民主價值的最大威脅。透過打擊中國，川普向美國選民傳遞一個重要的訊息，他不惜與中國正面衝突，也要維護美國的利益，兌現其「美國優先」的承諾。

⁷ “Gross Domestic Products: Second Quarter 2018 (second estimate),” U.S. Bureau of Economic Analysis, August 29, 2018, <https://www.bea.gov/news/2018/gross-domestic-product-second-quarter-2018-second-estimate-corporate-profits-second>

⁸ “The bull market is about to become historic and may have even more room to run,” *CNBC*, August 18, 2018, <https://www.cnn.com/2018/08/14/this-could-be-the-longest-bull-market-in-stocks-ever-and-it-still-has-.html>; “U.S. added 250,000 jobs in October; unemployment rate at 3.7%,” *New York Times*, November 2, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/11/02/business/economy/jobs-report.html>; “Americans’ views of job market remain upbeat,” *Gallup*, June 29, 2018, <https://news.gallup.com/poll/236318/snapshot-americans-views-job-market-remain-upbeat.aspx>

綜觀近期民調變化，川普以對外強硬路線凝聚國內支持的策略逐漸產生效果。根據數家美國媒體與機構於 2018 年 11 月期中選舉前最後一份民調的平均數據顯示，川普的支持率約 43.5%，與歐巴馬第一任期內在期中選舉前的支持度（45%）相去不遠。⁹ 對於川普 2020 年連任的看好度亦持續上升，共和黨的選情連帶回穩。雖然民主黨於 2018 年 11 月期中選舉拿下眾議院過半席次，但先前眾多媒體評論認為民主黨將大獲全勝的「藍色浪潮」(blue wave) 並未出現，贏得 38 左右的席次，與歷屆的平均席次相距不大。此外，共和黨不僅守住參議院優勢，席次更有所增長。綜觀美國期中選舉歷史，若總統的民意支持低於 50%，所屬政黨在眾議院選舉可能掉 50 個以上席次，在參議院則平均失去 5 個席次。¹⁰ 在川普選前造勢之下，共和黨在佛羅里達州等關鍵州都大有斬獲，特別是他公開支持的候選人大多當選，而共和黨內敗選的候選人則多數在選前與川普劃清界線。雖然選後的美國政治對立更加嚴重，但川普扭轉了共和黨在期中選舉的劣勢，並促使共和黨當選的政治人物必須更加他靠攏。

由於川普善於操作國際與國內政治聯結的「雙層博弈」(two-level games)，透過對外貿易談判的強硬路線凝聚國內支持，再以成功凝聚的國內支持作為國際談判的後盾。可以預期，凝聚國內支持的需求將使川普持續對中國採取強硬手段。

伍、中美衝突的個案

當北京與華盛頓皆有不得退讓的壓力，可以預期中、美之間的對抗將會不斷升級，在貿易爭端、台海以及南海航行自由的角力，皆可看到這個趨勢。

一、貿易戰

過去一年，中國對於亞太乃至於世界局勢最大的影響，莫過於和美國陷入不斷升級的貿易對抗。雖然川、習雙方在川普就任一年內，接連進行三次高峰會與數次通話，北京與華盛頓也針對數項議題，特別是經貿，進行多次協商。然而，密切的溝通並未緩解雙方的歧見。北京除了自恃每年中、美鉅額雙邊貿易中斷所帶來的損失，將打消美國發動貿易戰的企圖，並認為可以透過利益交換，如增購美國產品，讓商人出身的川普讓步。北京因此研判華盛頓在經貿議題上的警告，乃虛張聲勢的談判手段。

中國對美方要求的漠視，促使川普政府認定北京沒有解決貿易爭端根本性問題的意願，從而將中國視為「經濟掠奪者」，並於 2018 年 3 月底起陸續針對中國祭出關稅制裁威脅。當中、美雙方於 6 月初的第 3 輪貿易協商破局後，美國針對中國的首波加徵關稅懲罰於 7 月 6 日生效。截至 2018 年 11 月止，川普政府對中國的懲罰性關稅已來到 2500 億美元，並威脅若中國進行報復，美國將再針對 2670

⁹ 這裡採用了 Gallup, Ipsos, CNN, NBC News/Wallstreet Journal, Rasmussen Report/Pulse Opinion Research, YouGov, Morning Consult, 及 Survey Monkey 共 8 家機構於期中選前最新民調。

¹⁰ 以 Obama 第一任期的期中選舉為例，他在民調支持度 45% 的條件下，失去了 63 個眾議院席次及 6 個參議院席次。

億美元中國輸美商品課徵額外關稅，等於是對所有輸美的中國商品進行制裁。

北京認為華盛頓對中國竊取西方先進技術與經濟掠奪模式的指控，「是對中國科技進步艱苦努力的污蔑」及「抹殺中國保護知識產權的巨大努力與成效」，並抨擊川普政府以「單邊主義、保護主義和經濟霸權主義對許多國家和地區特別是中國做出一系列不實指責，利用不斷加徵關稅等手段進行經濟恫嚇」。北京強調雖然中國以「以最大的耐心和誠意回應美國關切，以求同存異的態度妥善處理分歧」，川普政府仍「出爾反爾、不斷發難，導致中美經貿摩擦在短時間內持續升級，使兩國政府和人民多年努力培養起來的中美經貿關係受到極大損害，也使多邊貿易體制和自由貿易原則遭遇嚴重威脅」。¹¹

因此，雖然隨著美國施壓的不斷升級，北京在包括大國崛起及「中國製造 2025」等宣傳上轉趨低調，試圖轉移外界批評的焦點，但在與美國談判最為關鍵的條件，即放棄以國家權力介入市場，造成不公平競爭的經濟掠奪模式上，中國並沒有任何讓步的跡象。北京調整去槓桿化政策，重新採取貨幣寬鬆，以人民幣貶值來降低關稅衝擊，將戰線拉長的方式回應。北京並透過加強推動「一帶一路」戰略，以及拉攏歐盟、日本等同樣受美國關稅制裁威脅的國家等方式，向外尋求突破點。甚至試圖影響美國期中選情，期望川普最終會因為國內政治因素無法連任或提早下台。

面對北京以拖待變、不願真正妥協的態勢，川普政府將中美貿易對抗升級到新高。透過「美、墨、加協定」(United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA) 一系列針對中國的條款，諸如禁止成員國與非市場經濟體簽訂自由貿易協定，華盛頓正計劃如果北京最終仍不讓步，將進行堅壁清野，以北美及與歐、日等先進國家的 FTA 弱化世貿組織，建構一個排除中國的自由貿易體系，盡可能阻斷中國得以從西方國家的市場獲取利益的機會。如果說川普的關稅戰只是美國單方面的施壓，USMCA 的簽訂則代表對中國經濟圍堵的開端。

總合前述，中、美兩國這一年來在貿易上的衝突，正符合本文所提供的「膽小鬼博弈」之分析，兩強各有不得退讓的理由與壓力，導致貿易對抗不斷升級。以中國為例，從一連串對美情勢誤判，認為中國在雙邊經貿關係上佔有優勢，美國不敢真的打貿易戰看來，北京有衝突的成本在可承受範圍的迷思。雖然經濟表現受貿易戰的衝擊明顯趨緩，讓中國與美國對抗所付出的成本升高，習近平卻必須更加捍衛其所設下的「兩個 100 年」及「偉大復興中國夢」基調，以免在黨內鬥爭中失勢。也因此，北京自然不願在關鍵議題，如改變掠奪性的經濟模式及放棄「中國製造 2025」上有所讓步。當然，惡化的經濟與社會維穩壓力，也迫使習近平選擇拉長戰線對抗，而非實質退讓，以尋求統治的正當性。

至於美國，川普自始認為對中國的貿易戰，美國勢在必得，一定能逼中國退讓。畢竟當中國在高科技與資本上對美國高度依賴，鉅額的貿易順差也讓北京缺乏對等的關稅武器進行反制，美國在貿易戰上確實比中國有更多的優勢。而貿易

¹¹ 〈關於中美經貿摩擦的事實與中方立場〉，《新華網》，2018 年 9 月 24 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-09/24/c_1123475272.htm。

戰開打後美、中經濟的消長，似乎「印證」了川普的「信心」。再加上國內的選舉壓力，以及中國對美國霸權的挑戰的公開化，這些因素都促成川普相信強硬路線是對中賽局的最佳策略，必須在美國領先優勢消失之前，針對北京的「中國製造 2025」與「千人計畫」等項目進行打擊，以扼制中國的挑戰，從而造成美國對中國的強硬施壓不斷升級。

雖然美中雙方於 2018 年 12 月的阿根廷 G20 高峰會上，達成「暫停」升高貿易對抗的共識。但外界普遍懷疑中國是否能在 90 天的談判期間，滿足美方所提出的，包括大量採購美國農產品、加強對智慧財產權的保護、中止強制性技術轉移、取消非關稅壁壘等結構性改革，並對美中貿易戰是否能就此劃下休止，持保留態度。

二、台海

中國視台灣問題為其核心利益，在兩岸立場上僅接受一個中國原則的「九二共識」作為對話基礎。即使蔡英文總統在過去兩年多以來對兩岸不斷釋出善意，中國不但關閉溝通管道，更抨擊蔡總統 2018 年的「雙十講話」，稱「任何挾洋自重、升高對立、妄圖破壞兩岸關係、改變台灣地位的分裂圖謀和行徑，只能自取其辱，絕不可能得逞」，¹² 將蔡英文政府的政策視為配合美國的反中勢力，也因此中國在兩岸關係上升高對台灣的反制，某層面意涵也是中美賽局的延伸。

例如 2017 年 6 月與中華民國有百年外交關係的巴拿馬，轉而與北京建立外交關係，並多次進行軍機與軍艦繞台演訓。與此同時，美國開始大打「台灣牌」做為反制中國的對策之一，川普總統於 2018 年 3 月簽署《台灣旅行法》(Taiwan Travel Act)，放寬美、台官員相互拜訪的限制，隨後，美國國會也陸續提出四個與台灣國防相關的法案。中國則以在 4 月底逼迫外國航空公司變更台灣名稱、於 5 月初與 5 月底分別與我邦交國多明尼加和布吉納法索建交作為回應。

當 7 月 6 日美國對中國第一波懲罰性關稅生效，隱含中美在兩岸關係對抗的升級，7 月 7 日美國 2 艘海軍驅逐艦「馬斯汀號」(USS *Mustin*) 及「班福特號」(USS *Benfold*) 航經台灣海峽，並由我國防部主動發布訊息。7 月底，中國以取消台中東亞青運主辦權、8 月初懲罰台灣演藝人員做為回應。8 月 12-20 日，蔡英文總統出訪中南美洲邦交國（巴拉圭與貝里斯），去程過境美國洛杉磯參觀台商公司，該公司隨即遭受中國政府打壓。蔡總統過境美國休士頓，獲得以元首身分參訪美國太空總署的禮遇。然而，回程隔日（8 月 21 日）我邦交國薩爾瓦多即傳出與中國建交。美國則以召回美駐巴拿馬（2017 年 6 月 13 日與我斷交）、多明尼加及薩爾瓦多大使回應；10 月底，美國軍艦「柯蒂斯·魏柏號」(USS *Curtis Wilbur*) 及「安提坦號」(USS *Anietam*) 通過台海，顯示美國意在警示中國勿有挑釁行為。

簡言之，兩岸關係表面上是台灣與中國的競合關係，實則是中美賽局的延

¹² 〈國台辦：任何挾洋自重、升高對立的行徑，只能自取其辱〉，《新華網》，2018 年 10 月 10 日，http://www.xinhuanet.com/tw/2018-10/10/c_129968908.htm。

伸。儘管蔡英文總統自上任後，對中國一再釋出善意，但中國方面仍未有相對的回應，反而升高對台灣的打壓。對台灣的打壓真正的目的係針對美國，做為對華盛頓友台力道加大的反制。

三、南海主權與航行自由之角力

中國在南海的利益主要為「主權」及「戰略優勢」。領土主權部分，中國根據其「九段線」主張，宣稱南海大部分區域屬中國領土，並反對他國有任何侵犯其南海主權的行為。戰略優勢則包含了資源與航線，由於南海海域自然資源豐富，除了石油與天然氣，尚有豐富之稀有礦藏，再加上做為重要國際漁場與航線，經濟利益龐大。南海為中國「一帶一路」戰略的海路航道之必經路線，重要性不言而喻。

為了強化主權的主張，中國 2012 年於永興島 (Woody Island) 設立海南省三沙市，並將南海納入三沙市轄區，並從 2014 年開始於南沙群島 (Spratly Islands) 以及西沙群島 (Paracel Islands) 「填海造陸」，建立軍事基地，實行軍事飛行與航行演訓。中國長期對於美國在南海派遣軍艦與偵察機進行巡航任務表達抗議，並且多次派遣軍艦驅離美艦以維護自身的主權主張。2018 年 6 月 27 日，習近平在中國會見來訪的美國國防部長馬提斯 (James N. Mattis) 時，表明「我們的態度是堅定的也是明確的，老祖宗留下來的領土一寸也不能丟，別人的東西我們一分一毫也不要」，態度十分強硬。¹³

中國在南海軍事演訓則向美國以及南海主權聲索國表達其維護南海主權的強硬立場，2018 年 4 月，中國在南海舉辦有史以來中國最大規模的海上軍演，習近平於此宣示打造強大人民海軍，凸顯其強硬姿態。¹⁴ 2018 年 5 月中國國防部宣布解放軍空軍轟六 K (H-6K) 轟炸機在南海島礁順利完成起降訓練任務，稱此訓練全面提升「全疆域到達、全時空突擊、全方位打擊」的能力。¹⁵ 面對外國船艦進入中國島礁 12 海里範圍，中國也派遣軍艦加以驅離，如 2018 年 10 月，中國派遣「蘭州號」驅逐艦，迫使進入南沙群島南薰礁 (Gaven Reef) 12 海里海域的美國「迪凱特號」(USS Decatur) 驅逐艦，雙方接近到僅有 41 公尺距離，迫使美國船艦轉向。此舉顯示中國在南海主權議題上，已經達到願意與美國正面抗衡的局面。

南海資源對中國而言也十分重要，一是南海有豐富可利用的天然資源，另一個是南海為海上貿易要道，兩者皆對當前中國的經濟發展影響甚鉅。2017 年 11 月，李克強訪菲律賓時，談到中菲「雙方願探討在包括海洋油氣勘探和開發等其他可能的海上合作領域開展合作的方式」，雙方也在 2018 年協議共同探勘南海資

¹³ 〈習近平會見美國國防部長馬提斯〉，《人民網》，2018 年 6 月 28 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0628/c1024-30091853.html>。

¹⁴ 〈堅定不移貫徹習近平強軍思想 為全面建成世界一流海軍努力奮鬥〉，《人民網》，2018 年 4 月 13 日，<http://military.people.com.cn/n1/2018/0413/c1011-29923100.html>。

¹⁵ 〈空軍轟-6K 戰機島礁起降訓練提升海上實戰能力〉，《新華網》，2018 年 5 月 18 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-05/18/c_129876028.htm。

源。此符合中國利益，一方面在不觸及主權問題上，可開展對南海資源之利用，另一方面中國與菲律賓合作，在中國具備技術能力優勢情況下，可進一步強化中國對南海之掌控。另外，中國透過「一帶一路」戰略，也持續拉攏馬來西亞、新加坡等國，以實現其「海上絲綢之路」戰略。由此來看，中國自然無法放棄對南海的實質掌握。

2018 年中美軍艦南海對峙事件反映了兩強在亞太地區對抗的升級。南海資源豐富、地理位置優越、加上中國長久以來的主權主張，讓中國在南海議題上日漸強硬。此外，習近平在十九大以後的制度集權，在高層政治上給予其更大的政策權力，卻也使得他無法在面對外在力量時，採取軟弱姿態，否則將嚴重削弱個人權威。在社會經濟層面，中國經濟成長趨緩，經濟發展命脈放在「一帶一路」戰略，鞏固南海勢力可以有效投射其權力，讓「一帶一路」戰略推行更為順利；社會問題上，由於中國經濟成長動能不足導致社會不穩定，加上未來人口結構又會惡化經濟問題，為了避免大規模抗爭，中國需要經常性的訴諸民族主義，這更使得中國在南海必須採取強硬策略，以激起國內民族主義支持，由外部爭端換取內部團結。由此觀之，中國在南海問題上採取強硬立場是不可避免的長期趨勢。

陸、小結

中國對外的強勢作為是造成近期亞太區域局勢變化的主因。而中國的侵略性有其國內因素的根源，如高層鬥爭、經濟惡化，以及社會維穩壓力日增。這些因素導致北京選擇強硬路線，挑戰美國的既有霸權，從而引發華盛頓對中國的圍堵。兩強各自都有不願退讓的壓力，驅使著中、美緊張關係持續升高，並有白熱化、長期化的跡象。在貿易戰上，川普發動對中貿易戰的動機是為了扼止中國對美國霸權的挑戰，而非僅著眼於貿易逆差。當美國經濟表現持續強勁，並且成功在 USMCA 納入排中的「毒藥條款」，以此為基礎開始對中國經貿圍堵網的建構，美國明顯在與中國的貿易對抗佔上風之際，川普政府自然沒有動機與中國妥協。北京亦清楚認知到貿易戰是中、美霸權競逐的一環，倘若在「中國製造 2025」等關鍵項目上讓步，將無法打破對美國先進科技的依賴，對於習近平而言，無疑宣告放棄做為其統治正當性來源的「偉大復興中國夢」基調。在台海議題上，由於中國視台灣為其核心利益，當美國加強友台力道，做為反制中國的態勢日益明顯，可以預期北京將透過升高對台灣的外交打壓與政經滲透來回應。在南海到印度洋，華盛頓將會不斷以實際行動特別是軍事，來回應北京對公海航行自由的挑戰，並以其政經軍實力，對中國的「一帶一路」戰略沿途反制。

美國副總統彭斯警告中國必須作出重大改變才能避免與美國之間的新冷戰，中國駐美大使崔天凱則以引發第二次世界大戰的經濟大蕭條為例，暗指美國發動的貿易戰可能造成美中兩強的全面對抗與世界動盪。雖然雙方在阿根廷 G20 高峰會上達成恢復貿易談判的共識，中美貿易戰能否在 90 天緩衝期後落幕，仍存在許多變數。再加上兩強在南海、台灣等議題上的分歧尚未有緩解的跡象，中、美在亞太的競爭是否朝向「膽小鬼賽局」最糟的結果，即雙方對撞，升級為軍事

衝突，值得密切觀察。

表 1-1 中美貿易戰大事記 (2018.3-2018.12)

3 月 23 日	川普簽署備忘錄，擬對中國銷美 1,300 多項產品加徵 25%。作為回應，中國政府則宣布對 128 項價值 30 億美元的美國商品課徵 15%-25%的關稅。
5 月 29 日	美國根據 301 條款，對價值 500 億美元的中國商品課徵 25% 關稅
6 月 15 日	美國宣布首波 500 億美元中國商品課徵清單。中國政府亦宣布對價值 500 億美元的美國商品課徵 25% 關稅。
7 月 6 日	美國正式啟動對價值 340 億美元，818 項的中國商品加徵 25% 關稅。中國對於價值 340 億美元，545 項的美國商品所課徵的 25% 亦正式生效。
7 月 10 日	美國政府公布價值 2000 億美元的貨物清單，預計課徵 10% 懲罰性關稅。
7 月 30 日	美國政府將上述針對 2000 億美元中國商品的 10% 關稅提高到 25%。
8 月 3 日	中國宣布將對價值 600 億美元的美國商品課徵 5%-25% 不等的懲罰性關稅。
8 月 8 日	美國貿易代表署宣布，對中國價值 160 億美元、279 項的中國商品加徵 25% 關稅，完成對首波 500 億美元中國商品的懲罰關稅，並於 8 月 23 日起生效。
9 月 17 日	美國總統川普宣布將對價值 2000 億美元的中國輸美商品加徵 10% 關稅，9 月 24 日生效，並將於 2019 年 1 月 1 日調升至 25%。假如中國進行報復，美國將會對約 2670 億美元的中國輸美商品加徵關稅。
9 月 18 日	中國商務部宣布對美國 600 億美元商品加徵 5% 至 10% 關稅作為回應。
12 月 1 日	美中雙方於 G20 的川習高峰會上達成「暫停」升高貿易對抗的共識。在 90 天的談判期間，中國必須滿足包括大量採購美國農產品、加強對智慧財產權的保護、中止強制性技術轉移、取消非關稅壁壘等結構性改革，否則美國將照原訂計畫，把 10% 的懲罰關稅上調至 25%。

表 1-2 中美南海對峙大事記 (2017.5-2018.11)

時間	事件
2017 年	
5 月 24 日	美國海軍「杜威號」(USS Dewey) 驅逐艦駛入南沙群島美濟礁 12 海里巡航
7 月 2 日	美國海軍「史蒂森號」(USS Stethem) 驅逐艦駛入西沙群島中建島 12 海里巡航。
8 月 10 日	美國海軍「麥凱恩號」(USS John S. McCain) 驅逐艦駛入南沙群島美濟礁 12 海里巡航。
10 月 10 日	美國海軍「查菲號」(USS Chafee) 驅逐艦駛入西沙群島巡航。
2018 年	
1 月 17 日	美國海軍「哈伯號」(USS Hoppe) 驅逐艦駛入中沙群島黃岩島附近海域巡航。
3 月 23 日	美國海軍「馬斯汀號」(USS Mustin) 驅逐艦駛入南沙群島美濟礁 12 海里巡航。
4 月 11-12 日	中國在南海舉行大規模軍事演習
5 月 18 日	中國媒體指中國成功在南海島礁起降轟六 K 轟炸機。
5 月 23 日	美國取消對中國參加環太平洋軍演的邀請。
5 月 27 日	美國海軍「安提坦號」(USS Anietam) 巡洋艦與「希金斯號」(USS Higgins) 驅逐艦駛入西沙群島巡航。
6 月 27 日	習近平會晤馬提斯，稱「老祖宗留下來的領土一寸也不能丟」與「別人的東西我們一分一毫也不要」。
8 月 16 日	美國國防部提交國會年度報告，強調中國針對美國以及太平洋盟邦為攻擊目標對其轟炸機進行訓練，並且能力上已更擴大了轟炸機的飛行攻擊範圍可達關島。
9 月 30 日	美國「狄卡特號」(USS Decatur) 驅逐艦進入駛入南沙群島海域中南薰礁和赤瓜礁 12 海里內巡航時，中國旅洋級驅逐艦「蘭州號」接近到僅有 41 公尺距離，使美國艦艇緊急閃避以避免碰撞。
11 月 26 日	美國導彈巡洋艦「錢瑟勒斯維爾號」(USS Chancellorsville) 於 11 月 26 日在南海西沙群島附近執行自由航行任務。