



# 財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 90 期

2020 年 7 月

- 讀懂美國南海立場聲明中的關鍵密碼 2
- 「抗中」是政黨極化下川普反敗為勝的可行策略 4
- 中美對撞的兩難困局 6
- 報復性消費的省思 8

## 編者的話

這一期的新台灣國策智庫通訊，已經進入第 90 期的里程碑，由衷感謝您長期的愛護與支持，希望您繼續陪伴我們往 100 期的目標邁進，歡迎您隨時給予我們批評與指導，我們將會不斷成長與進步；本期文章主要環繞美中關係，新冷戰局勢將牽動國際政治，息息相關地影響台灣的利益，另外，我們也要關注疫情趨緩後的經濟社會問題。

台灣國際法學會副秘書長林廷輝研究，美國國務院以國務卿蓬佩奧名義發佈了《美國南海海洋主張立場》(U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea)，說明了美國在南海的政策立場。美國在「南海仲裁案」滿四週年之際，公佈此一強硬聲明，也附和了東協國家在六月底由越南發佈的主席聲明，因此，這份「結盟檄文」用意無他，美國南海軍事活動常態化的開端。

新台灣國策智庫研究部副主任蘇世岳指出，共和與民主兩黨在許多意識型態議題上「水火難容」，但在抗中議題上卻有志一同。不論是共和黨或是民主黨的支持者，在 2018 年以後對於中國的態度皆極速惡化，惡化的速度幾乎可以「雪崩」來形容。簡言之，抗中是美國共和與民主兩黨的「共同語言」，這也可以解釋為何川普近來一連串對中強硬的態度，也可以預期在接下來的選戰進程中「只會更硬不會變軟」，但戰術

正確成效如何，仍有待十一月由美國人民來為我們揭曉。

新台灣國策智庫研究小組總召張人傑認為，21 世紀的今天顯然不可能複製二戰後，作為冷戰基礎架構的雅爾達體制，主觀上美中兩國利益犬牙交錯、禍福相倚，形成進退維谷、卻相互制肘的兩難困境。目前台美友好可說已經走到「非官方」關係的極致，但畢竟也只能侷限在「台灣關係法」的保障與規範，即使美國國會討論中的「防止台灣遭侵略法」，確實終結了長期以來的戰略模糊政策，但是並沒有動搖「一中」政策的延續。

新台灣國策智庫經濟研究小組七月舉行「報復性消費—疫情趨緩後的經濟復甦問題」圓桌論壇會議，討論台灣的經濟發展型態已經改變，「去中」將成為經濟社會趨勢，同時全球的消費型態也大幅改變，如何引導泛濫的游資以及提升基礎建設，強化回流台商的體質及人力，連結及整合新的工作與生活方式，都是未來經濟政策的長期考驗；結構性的全球性未來需求萎縮，疫情後外銷訂單的不確定性，生產面的全球化與價值鏈的扭轉，消費面的在地化與全球化的脫節，遠距與人工智慧迅速成為常態，這些議題都遠遠超出三倍券的效能；在疫情緩解與三倍券的消費熱潮降溫後，社會經濟的真正考驗才剛要開始。

## 讀懂美國南海立場聲明中的關鍵密碼

林廷輝

台灣國際法學會副秘書長

2020 年 7 月 13 日，美國國務院以國務卿蓬佩奧（Michael R. Pompeo）名義發佈了《美國南海海洋主張立場》（U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea），說明了美國在南海的政策立場。不過，這份被視為與東南亞國家站在一起的文告，批評中國在南海的主張是不合法的，但當中有諸多文字仍需正確解讀，才能了解美國在南海真正關切的問題所在。

這份文件經過隔日 14 日國務院亞太助理國務卿史達偉（David R. Stilwell）在「戰略與國際研究中心」（CSIS）年度南海會議上專題演講進一步的闡述，使得美國此際發佈南海政策的意圖，更加準確。

第一個關鍵密碼：美國仍尋求南海和平與穩定。美國之所以一改過往僅強調自由航行與自由飛躍的海洋自由權，羅列中國騷擾東南亞國家的惡行，主要是再次提醒中國不能依靠拳頭解決問題，這種壓迫手段，使得美國也必須採取壓迫手段反制，當聲明中用了楊潔篪曾說過的話，中國是大國，其他國家是小國的概念，就可了解到美國作為一個大國，支持屬於小國的其他國家反制中國此一大國的壓迫，就是返回南海和平與穩定的關鍵。

第二個關鍵密碼：美國在領土主權問題上維持中立。此份文件集中在海洋權利主張部分，但對南海島礁歸屬問題，美國表示中立立場，這代表美國並沒有改變過去在領土主權問題方面偏向某一國家的立場，例如文中特別提醒美國「不

偏袒其他國家對這些島嶼的主權聲索」（without prejudice to other states' sovereignty claims over such islands），便是在島礁主權問題上採取中立立場。

第三個關鍵密碼：特別指名「曾母暗沙」（James Shoal），等於間接否定「九段線」（nine-dash line）。原本仲裁庭對九段線的裁斷結果是，「九段線」內的海域不能主張歷史性權利，但中國宣稱國土最南到曾母暗沙，其依據就是「九段線」，美國點出了「曾母暗沙」在海平面以下大約二十公尺處，根本無法構成領土，距離馬來西亞僅 50 哩，但距離中國本土約 1,000 哩，而水下沙洲從未浮出海平面以上，是沒有領土的，這也就是間接宣稱「九段線」也稱不上「國界線」或「島嶼歸屬」的概念。

第四個關鍵密碼：美國稱「全世界」（The world）將不會容許北京將南海視為其海洋帝國。簡言之，全世界指的就是遵守國際法與 1982 年《聯合國海洋法公約》的所有國家，是一個結盟的概念，區分成兩類，一類為區域內東南亞國家，美國表明要與東南亞國家站在同一陣線，協助東南亞國家確保其「主權權利」，此「主權權利」是由越南、菲律賓、馬來西亞、汶萊本土，以及印尼納吐納群島延伸到南海的海洋權利；另一個提及「國際社群」防衛海洋自由權，尊重主權與拒絕任何「勝者為王」（might makes right）的概念，也就是域外國家日本、澳洲、英國、法國等國形成的聯盟體系，共同維護南海的自由

權。

過去兩年來，中國在南沙群島填海造陸或吹沙填海完成後，開始著手進行軍事化措施，也成為中國拓展南海海洋權利的前進補給基地，無論是越南萬安灘、北康暗沙和南康暗沙海域鑽井平台，仁愛礁上菲律賓軍艦坐礁運補作為，或是印尼漁船在中國南海「九段線」內，均遭中國海警

強力干擾，而美國在「南海仲裁案」滿四周年之際，公佈此一強硬聲明，也附和了東協國家在六月底由越南發佈的主席聲明，因此，這份「結盟檄文」用意無他，美國南海軍事活動常態化的開端。**BT**

# 「抗中」是政黨極化下川普反敗為勝的可行策略

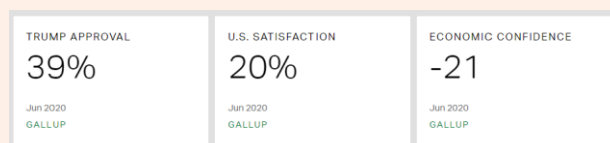
蘇世岳

新台灣國策智庫研究部副主任

台灣進入酷暑禱夏以來，美中間的矛盾衝突也進入到另一波高潮。首先是美國以中方進行諜報活動為由，強行接管中國駐休斯頓領事館，中國也不甘示弱，以關閉美國駐成都總領事館作為回敬；另一方面，美國國務卿蓬佩奧（Michael R. Pompeo）發表其任內第三度對中政策演說，將矛頭直指中國共產黨，被視為廿一世紀的「新鐵幕演說」。美國政府這一連串「主動出擊」的舉措，在中國深陷滌災且新冠肺炎蔓延不止國是如麻的當下，是川普在「政黨極化」下力挽落後選情的偏鋒之舉。

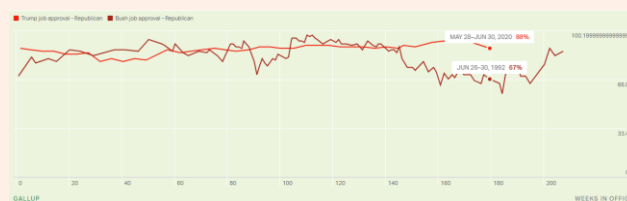
自二戰結束以來，美國共和黨籍的總統除了因醜聞下台的尼克森（Richard M. Nixon）與繼任的福特（Gerald Ford）之外，老布希（George Herbert Walker Bush）是唯一未能順利連任者。川普是否會步上共和黨「一任總統」後塵？距離 11 月正式大選不足三個月，依據八十餘年來長期觀察美國民意動態的蓋洛普（Gallup）調查，川普的選情確實無法樂觀。在 2020 年六月的調查中，只有約 39% 的受訪民眾，贊成川普處理國家大事的方式，對於當下美國滿意的僅有 20%，最嚴重的是對於美國的經濟信心呈現負數（參見圖一）。這對長期以來強打經濟牌主推公平貿易，要讓美國「再度偉大」的川普政府而言確實顏面無光。

圖一：蓋洛普總統選舉三大指標



但對當前的川普陣營而言，選舉情勢並非無可挽回，這要歸功於川普在共和黨陣營中的高支持度。同樣依照蓋洛普的民調資料，筆者選取未能順利連任的老布希總統與川普進行比較，我們可以發現在選前同一時點上，老布希總統在共和黨內的贊同度只有 67%，但川普則高達 88%（參見圖二），川普多過於老布希 21 個百分點。換句話說，雖然美國普遍的民意對於川普並不滿意，但在選戰兩黨對決的情況下，川普其實比老布希更有潛力取得絕大多數共和黨人的擁護與支持。回歸選戰的考量，川普的「現任者優勢」可以設定議題，主導兩黨的競爭方向，川普只要鞏固傳統上共和黨的「安全州」（俗稱「紅州」），並以議題創造出更多的「搖擺州」（swing state），或有機會重演 2016 年川普在普選票敗於民主黨的希拉蕊（Hillary Diane Rodham Clinton），卻在選舉人團票上勝出的歷史經驗。

圖二：川普與老布希黨內贊同度比較



這樣的選戰戰略之所以可行，要拜戰後美國

政治運作政黨極化（Party Polarization）所賜。所謂「極化」，從人民角度而言，意味人民的政治態度在意識型態上存在對立觀點，且分別朝光譜兩極端移動，持中間立場的人民比例逐漸減少甚至消失，形成意識型態上的「U形」分布。實證分析指出，戰後美國民主、共和兩黨的立場區隔日益明顯，前者朝意識型態光譜「自由」（liberal）的一端，後者則朝「保守」（conservative）另一端移動，任何議題只要牽涉到「自由/保守」的對立，例如墮胎、同性戀、社會福利、增稅、政府支出或海外出兵等價值議題，勢必激起兩黨之間的「藍紅之爭」。但這並非指全美民眾的政治態度皆呈現極化分布，而是主要存在於「涉入政治的公民」（engaged citizens），這是因為透過政治動員，美國涉入政治的公民在重要議題的意識型態立場愈趨一致，也愈朝光譜兩極移動，並與政黨屬性（party sorting）結合更加緊密，就在意識型態極化（ideological polarization）與政黨屬性相互呼應下，形塑並強化「政黨/意識型態的極化」（partisan-ideological polarization）。

就此而言，依照蓋洛普的民調，最近三任總統任內，川普贏得共和黨人的贊同度始終維持在高檔，而民主黨人對川普的不贊同度則屢創新低，由此所形成的「落差」（gaps）來觀察美國政黨極化的現象，可以發現這個落差在川普任期的第一年為 75，第二年為 79，逐步擴大到第三年的 82，相較於美國首位黑人總統歐巴馬（Barack Hussein Obama），其八年任內最高值只有卸任當年的 77（參見圖三），川普三年執政確實進一步激化政黨間對立。投射到選舉而言，雖然政黨及候選人在議題立場上兩極化，可能會讓部分選民因厭惡衝突而產生政治疏離感，進而減低投票意願，尤其是中間選民。但極化的同時卻也可能加深選民對政黨或候選人的好惡認知，提高選民對選舉結果的「賭注」（stake），反而強化選民投票的意願，並更傾向依循其政黨認同來投票。故在

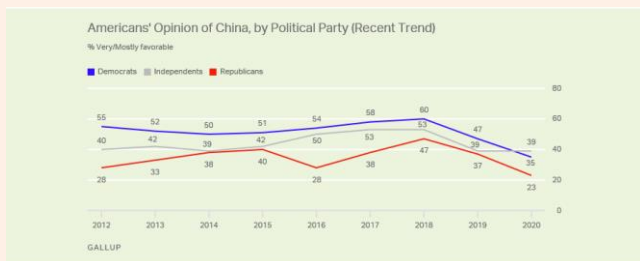
選戰策略上，也從過去以候選人為中心，以說服游離選民為主的策略，轉而以政黨為中心，並動員鞏固既有政黨支持者為主。就此來看川普或蓬佩奧的強硬舉措與發言，其實都是在「說給自己人聽」，是要在政黨極化的熾化情勢下鞏固基本盤。

圖三：美國近三任總統政黨贊同落差

Largest Gaps in Democratic vs. Republican Approval of the President, Gallup Polls, 1945-2020				
	Year in office (Dates)	% Approve, Republicans	% Approve, Democrats	Gap (pct. pts)
Trump	3 (Jan 19-Jan 20)	89	7	82
Trump	2 (Jan 18-Jan 19)	87	8	79
Obama	8 (Jan 16-Jan 17)	12	89	77
Obama	4 (Jan 12-Jan 13)	10	86	76
G.W. Bush	4 (Jan 04-Jan 05)	91	15	76
Trump	1 (Jan 17-Jan 18)	83	8	75
Obama	7 (Jan 15-Jan 16)	10	83	73
G.W. Bush	5 (Jan 05-Jan 06)	86	14	72
Obama	5 (Jan 13-Jan 14)	11	82	71
Obama	6 (Jan 14-Jan 15)	9	79	70
G.W. Bush	6 (Jan 06-Jan 07)	79	9	70
GALLUP				

即使如此，紅藍州的對決也無法保證川普能夠勝出，因此關鍵在於如何透過議題的創造，讓支持民主黨的藍州成為搖擺州，而「抗中」形象則是可能的突破口。「抗中」完整來說是「對抗中國」，抗中不一定是反中，抗中是在競爭中尋找合作的可能，是一種「戰術」而不是一種「戰略」。雖然在政黨極化中，共和與民主兩黨在許多意識型態議題上「水火難容」，但在抗中議題上卻有志一同。同樣依照蓋洛普的民調（參見圖四），不論是共和黨或是民主黨的支持者，在 2018 年以後對於中國的態度皆極速惡化，惡化的速度幾乎可以「雪崩」來形容，甚至在 2020 年兩黨都來到了 2012 年以來的新低點。簡言之，抗中是美國共和與民主兩黨的「共同語言」，這也可以解釋為何川普近來一連串對中強硬的態度，也可以預期在接下來的選戰進程中「只會更硬不會變軟」，但戰術正確成效如何，仍有待十一月由美國人民來為我們揭曉。BT

圖四：美國人民對中國的看法



## 中美對撞的兩難困局

張人傑

新台灣國策智庫研究小組總召

美國國務卿蓬佩奧（Michael R. Pompeo）七月 23 日在加州發表「新鐵幕演講」，認為尼克森所設計的美中交往關係模式已經失敗，中共是「不可信任必須查證的」，呼籲自由世界與中國人民要起來改變中共，包括中國在內的各國都認為「新冷戰」已經降臨；相對於 20 世紀的冷戰對抗，客觀的國際局勢今非昔比，21 世紀的今天顯然不可能複製二戰後，作為冷戰基礎架構的雅爾達體制，主觀上美中兩國利益犬牙交錯禍福相倚，形成進退維谷相互制肘的兩難困境。

新冷戰的標籤代表的不只是全面的對抗與猜忌，更是深沈的、結構性的矛盾的積重難返，如同亞洲協會 Orville Schell 主任所言，其嚴重性「已經超越特定的、可解決的挑戰的範圍，變成了體系和價值的衝突」，體制與價值的分歧形同水火難以調和，最後的解決方案與結果將是難以逆料的；目前雙方檯面上角力可說是砲火四射，最近的相互關閉總領事館事件可說並不意外，是近年來緊張關係惡化的結果之一，美國媒體整理出來的美中對抗「菜單」如下：武漢病毒和反中（民族）主義、貿易（關稅）的惡化、南海軍事對抗、科技競爭的慘烈、驅逐媒體與記者、驅逐及限制留學生、打壓及改變香港地位、新疆維吾爾族的壓迫及種族清洗、台灣（軍售）和西藏問題的分歧、駭客竊取安全資料智慧財產及疫苗數據等，更不用說制裁官員與拘捕起訴間諜人員等。


面對美國高調頻頻出招的指控與施壓，中國在路線問題之外還有兩難的利弊權衡；安全部門與軍方歷來反對和解妥協，但是經貿官員多要求對美採取慎重溝通的立場；中國領導人不得不強硬表態應對，以免被視為軟弱無能甚至喪權辱國，危及政權正當性與領導權威，但是相反的，他們更擔心強烈回應會給予川普可乘之機，被需要提升支持度與領袖形象的川普利用，成為川普競選的免費助選員，因此中國克制溫和的基調來面對兩難困境，硬中帶軟的拿捏雙方的摩擦係數並適時調整溫度。

面對中國無孔不入的竊盜與破壞，川普團隊雖然強硬表態「劍指中國」，但是川普的處境也是相當尷尬而無奈；以關閉總領事館事件為例，中國意料之中的以牙還牙回應，表面上似乎對等回應雙方扯平，但依照哥倫比亞大學黎安友教授的評估，川普是贏了面子傷了裡子，因為美國是開放的、自由的社會，多一個或少一個機構對中國影響不大，但是中國是封閉專制的社會，關掉一個機構就減少一個珍貴的溝通管道與紐帶關係，成都領事館的關閉使美國付出重大代價；即使目前為止最具成果的美中貿易戰而言，連白宮官員都承認美中「脫鉤」的程度有限，發動聲討中國的蓬佩奧國務卿，也不否定「中國已經深深地融入全球經濟」，事實上眾多的美國企業大亨及高管，毫不避諱的要求兩黨政客推動溫和的手段，川普的閣員中也不乏華爾街的利益代表，財經界的偏好強固的牽制著川普的政策路徑，意外



的將貿易戰改造成白邦瑞（Michael Pillsbury）所說的「諷刺的是，貿易成了一個合作與穩定的領域」，打頭陣的貿易戰都已經如此，其他領域的決策恐怕更為複雜艱難，兩難困境已經侷限了川普的政治意志與決策空間。

台灣在新冷戰的對抗格局中，似乎也只能擁有低調曖昧的角色與地位；目前台美友好可說已經走到「非官方」關係的極致，但畢竟也只能侷限在「台灣關係法」的保障與規範，即使美國國

會討論中的「防止台灣遭侵略法」，確實終結了長期以來的戰略模糊政策，但是並沒有動搖「一中」政策的延續；哈佛大學費正清中心前主任傅高義（Enra F. Vogel），危言聳聽的指出台灣問題可能形成軍事衝突，中美因台灣衝突會升級成「對全人類造成災難性打擊的大戰」，我們當然要提防不懷好意的弦外之音，但是也不得不感受到台灣身世的敏感，同時還可能肩負著無比艱鉅的人類道德使命。

## 報復性消費的省思

編輯部

編按：本文係 2020 年 7 月 20 日新台灣國策智庫經濟研究小組「報復性消費—疫情趨緩後的經濟復甦問題」圓桌論壇會議摘要。

武漢肺炎（或 COVID-19）疫情已經蔓延半年，造成各國經濟與人命重大損失，我國提早因應且控制得宜，經濟受創較輕且疫情並未惡化，在逐漸解封的同時發放「振興三倍券」（三倍券），出現了一波消費與出遊的熱潮，但是經濟成長與外貿的壓力仍然很大，經濟及相關社會問題的陰影也不能排除。這次的武漢肺炎使全球經濟受到重挫，許多國家出現經濟蕭條與社會動盪，全球化也產生了逆轉的趨勢，許多產業受創嚴重難以恢復；從長期經濟來看武漢肺炎疫情只是加速器或催化劑，全球供應鏈移轉或全球價值鏈重組是大勢所趨，武漢肺炎的爆發加快速美中貿易戰以來的這個經濟趨勢，目前越南與台灣在這過程中獲益不淺，在全球經濟成長為-5%的大幅衰退中，還可維持相當的出口成長，受影響最大的是中國，估計今年上半年中國的 GDP 成長可能是-10%。

台灣今年 GDP 預期成長 1.6% 左右，經濟表現來自出口成長的持續，主要因為中國未能開工而來的轉單，醫療衛生資材產品出口大增，電子及晶圓產能幾乎滿載，使台灣感受不到經濟衰退的氣氛，加上出國受限造成封閉式的報復性消費，使我們容易忽略全球經濟大衰退，實際上在亮麗的出口數字背後，掩蓋了幾個必須克服的問題，目前的出口增加主要是半導體出口驟增，紡


織及民生產品的出口則受挫，工具機產業市場衰退明顯且前景堪憂，全球各地疫情仍在上升之中，各國失業人口數量還在增加，全球需求的下降與萎縮，可能造成未來訂單的青黃不接，加上全球消費型態的改變，台灣的中小企業能不能恢復活力，台灣與中國產業分工型態的改變，加上疫情可能再度爆發，都是我們未來經濟發展的隱憂。

由於封閉式消費市場的循環效果，可以想見三倍券的效果可期；但是三倍券仍然存在一些明顯問題，三倍券的額度很小，可能只是產生有限的消費替代效果，而不是真正的乘數效果，三倍券的面額設計不理想，難以嘉惠最需要幫助的微型企業，對中小型企業的挹注機制有待加強，數位綁電商與地方政府的加碼機制仍不夠，不易產生擴大效果，三倍券的整體效益恐怕也未必大於發放現金。

當然，政府不可能天真的依賴三倍券，就想要解決經濟的難題；經濟政策必須有整體配套，後疫情經濟振興的關鍵還是在於「稅」，利用財稅政策補助獎勵會有積極效果，擴大基礎設施投資策略也是基本方法，資訊與環境安全及研發的投資獎勵，遠距教學、無人化作業、宅消費、宅工作，升級轉型高毛利具未來性的產業，以及失業、貧富差距、社會問題、農民受損的化解等，

都是經濟復甦過程必須面對的機會與難題。

台灣的經濟發展型態已經改變，「去中」將成為經濟社會趨勢，同時全球的消費型態也大幅改變，如何引導泛濫的游資以及提升基礎建設，強化回流台商的體質及人力，連結及整合新的工作與生活方式，都是未來經濟政策的長期考驗；結構性的全球性未來需求萎縮，疫情後外銷訂單

的不確定性，生產面的全球化與價值鏈的扭轉，消費面的在地化與全球化的脫節，遠距與人工智慧迅速成為常態，這些議題都遠遠超出三倍券的效能，即使有第二輪、第三輪三倍券也無法解決；在疫情緩解與三倍券的消費熱潮降溫後，社會經濟的真正考驗才剛要開始。



財團法人凱達格蘭基金會  
新台灣國策智庫通訊

---

**發行人：陳亭妃**

**總編輯：李明峻**

**副總編輯：張人傑、陳致中**

**執行編輯：林彥宏、蘇世岳**

BT



財團法人凱達格蘭基金會  
新台灣國策智庫通訊