

出國報告（出國類別：短期研修）

布魯金斯研究院「臺灣外交人員
研究計畫」心得報告：
美國川普總統任內美中臺三邊關係
及臺灣國際空間之發展

服務機關：外交部

姓名職稱：歐洲司副參事

派赴國家：美國

出國期間：106 年 7 月 31 日至 10 月 4 日

報告日期：107 年元月 3 日

摘要

美國川普總統於 2016 年底當選未幾即與我國蔡總統以電話越洋通話，嗣更藉 Twitter 抨擊中國大陸(以下簡稱中國或中方)在南海之擴張行動及在貿易、匯率及稅務等方面對美不公之措施，並質疑美國受制於「一個中國」政策之必要，當時國際輿論頗有臺美關係將獲突破性提昇之臆測，惟亦有憂心臺灣反淪為美中關係籌碼者，各方對川普總統任內美中臺三邊關係發展之解讀懸殊。

川普上任伊始即簽署行政命令退出 TPP，並稱將重新談判 NAFTA，主張以雙邊貿易協商取代多邊機制。而美國退出 TPP 後，不僅原由美方主導之環太平洋多邊自由貿易機制受挫，美國的亞洲盟邦亦普遍憂心中國軍事擴張將伴隨美國勢力逐步淡出西太平洋而愈演愈烈。此外，川普上任後雖續對美中貿易失衡表達不滿，惟一改競選時對北京之疾言厲色，試圖透過中方施壓北韓在核武議題讓步。一年過後，川普政權在改善美中貿易失衡及抑制北韓核武二大議題上均無建樹，嚴重損及美國在亞太區域之威信。

中共在第 19 次全國代表大會前後對臺外交、軍事及經濟施壓有增無減，面對此一嚴峻局勢，臺灣如何調整對外布局，以追求最大利益，並避免成為美中強權競逐之犧牲品，允為重要課題。

目次

壹、研究背景、目的與過程

貳、研究內容摘要（英文研究報告摘譯及補充意見）

一、前言

二、川普政府的外交決策模式

三、中國的戰略圖謀

四、一山豈容二虎：美中關係

四、又期待又怕受傷害：臺美關係

五、冷和抑或冷戰：兩岸關係

參、心得與建議

一、兩岸關係

二、經貿整合

三、安全對話

四、建構新國際形象

五、為後川普時代預為籌謀

附件一：布魯金斯研究院安排黃員與美國學者及官員閉門座談之邀柬

附件二：出國報告審核表

附件三：英文報告（不公開）

壹、研究背景、目的與過程

成立逾百年的布魯金斯研究院(the Brookings Institution)是美國最具歷史及全球公認具影響力的智庫之一，其成員不乏美國乃至各國政府國安、國防及外交團隊卸任重要官員或具發展潛力者。筆者有幸奉派於 106 年 8 月至 9 月間參與該院東亞研究中心(CEAPS)之「臺灣外交人員研究計畫」，在該中心主任卜睿哲(Richard Bush，美國在臺協會前理事主席)指導下，藉訪談學者及官員、參與該院及傳統基金會等智庫研討會及文獻研究等方式探討美國在川普總統任內外之交決策模式及東亞政策、中國大陸短期及長期戰略圖謀、美中關係可能走向及臺灣如何因應美中大國博弈等議題。

感謝卜瑞哲主任特別安排筆者於 2017 年 9 月 19 日向容安瀾(Alan Romberg)、葛萊儀(Bonie Glaser)、賀詩禮(Jamie Horsley)、Brandon Paladino、王曉珉(Robert Wang)等學者及美國國務院臺灣協調處何樂進(Jim Heller)處長作閉門國情簡報及圓桌討論(詳附件一邀請函)，其後何處長另邀請筆者於 9 月 25 日赴國務院與該院臺灣協調處同仁座談，增益筆者對美中臺三邊關係及美國兩岸政策實務運作的瞭解。謹就筆者滯美期間所見所得撰擬中英文報告各一篇，並期相關觀察及建議可供決策者及業務承辦同仁參考。

貳、研究內容摘要（英文研究報告摘譯及補充意見）

一、前言

美中關係無疑係 21 世紀上半葉國際政治最重要且影響最深遠的課題。中國作為新興強權，與現有強權美國對世界秩序的願景南轅北轍，經貿上卻密不可分，這種政治上互斥，經濟上相依的現象在世界爭霸史可謂絕無僅有。

中國經濟過去 30 年的飛速發展、歐美經濟近年來遲滯的表現及其對金融風暴笨拙的處置皆使中共政權及中國人民對其「綜合國力」及國際影響力充滿不切實際的自信，並主張結合威權統治及國家資本主義之「北京共識」(Beijing Consensus) 優於強調自由經濟、民主政治及多元社會的「華盛頓共識」(Washington Consensus)。習近平上台以來更揚棄鄧小平「韜光養晦」及「絕不當頭」的外交思想，不但積極參與並主導國際議題，且透過「一帶一路」等倡議及在亞非拉國家推展基礎建設來擴張國際影響力並豪奪商機，同時赤裸裸地在東亞及南海擴張，令周邊國家深懷戒懼。

在此同時，美國在西太平洋的影響力明顯消退，川普總統上台後宣布退出「跨太平洋夥伴協定」(TPP)，更加劇東亞盟國的不安，深恐二戰後迄今依賴美國優勢軍力及其與各盟邦間「樞紐」(hub-and-spoke)雙邊同盟體系所維繫的「美利堅盛世」(*Pax Americana*)消失後，亞洲安全及貿易體系將土崩瓦解。

值此在美中區域角力加劇之際，臺灣的戰略地位尤顯重要，不僅因為其扼制西太平洋第一島鍊之中樞，更在於作為華人文化圈民主發展的標竿，臺灣持續穩固與繁榮可向世人展示，以個人自由、多元社會及政治民主作為經濟發展代價的「中國發展模式」絕非最佳發展途徑。面對中國文攻武嚇及美國在東亞的舉棋不定，臺灣如何巧妙因應美中角力，不僅影響自身安危，且攸關二戰後迄今維繫全球和平與穩定發展的「自由主義國際秩序」(liberal international order)之興衰。

二、川普政府的外交決策模式

- (一) 缺乏整體戰略：川普的反智傾向、對文官及菁英的不信任、頻以網路社交媒體與外界作即興式溝通(tweetology)的習性及前後矛盾的言論，均導致其上任迄今一直缺乏整體外交策略，遑論亞太政策。此外，川普未曾依循歷任總統作法在國際場合藉發表演說揭櫫美國戰略目標及布局，不僅盟邦及對手無從因應，美國外交及國安團隊亦感困惑。白宮雖於 2017 年 12 月發表長達 55 頁的國家安全戰略報告，惟其內容充斥「美國優先」(America First)、保衛國土、促進美國繁榮等陳腔濫調。該報告雖重新界定中俄為挑戰美國國力、威勢及利益並侵蝕美國安全及繁榮的修正型強權(revisionist powers)、宣示經濟安全即國家安全及呼應日本安倍首相之自由開放的印太區域(Indo-Pacific region)倡議，惟相關內容空洞，具體戰略目標及執行步驟亦付之厥如，或可視為美國行政部門官僚、川普幕僚中新保守主義者之論述及川普重商主義交融妥協下之產物，能否代表川普政府外交政策之走向，頗值商榷。
- (二) 交易式(transactional)外交：商人出身的川普頗以會「做買賣」(make a deal)自豪，視外交為可交易之商品。他認為可藉美中貿易失衡議題來誘使中國為遏止北韓核武發展做出更大的貢獻，惟一年來中國無心且無力制止北韓，致川普政權在二項議題均無建樹。此外，川普不喜對極權國家的人權及宗教自由問題說三道四，甚且不時流露對習近平、普丁及埃爾多安等集權者之欽仰，不僅令民主陣營的盟邦失望，且嚴重侵蝕美國的國際地位。知名學者 Robert D. Kaplan 即認為，普世價值亦係美國重要戰略優勢，避談價值理念形同「單方面解除武裝」(a policy of unilateral disarmament)。
- (三) 多頭馬車的外交團隊：有鑒於川普外交決策作風的缺失，自彭斯副總統以降之美國政府及國會要角紛採積極作為彌補。例如國防部長馬蒂斯於 2017 年 6 月初在新加坡香格里拉對話演說時反對中國在南海造島，並重申美國對亞太安全的承諾，包括續循「臺灣關係法」支持臺灣民選政府並提供所需的軍事裝備，適時緩解亞洲各國在川普宣布退出 TPP 後對美國安全承諾的疑慮；而在美國行政部門

宣布 2018 年將刪減 31% 的外交及援外預算後，Lindsey Graham(R-SC)及 Patrick Leahy(D-VT)兩位資深參議員跨黨提案將是項預算增加 110 億美元至 510 億美元，亦可視為立法部門為維護美國國際影響力所採之積極作為。此外，媒體亦發現彭斯副總統及其幕僚在外交議題備受川普總統信任，屢就美外交及國安團隊之人事安排獻策並獲採納。不過美國外交政策終究屬總統職權，國會施力空間有限，且川普習於推翻其閣員之說法，亦使其行政團隊無法齊心對外。例如美國國務卿提勒森於 2017 年 9 月間提及美國尋求與北韓就核武議題接觸並有多重溝通管道，12 月間又提及美國願「不設前提」與北韓對話，惟兩次談話均隨即遭川普或白宮發言人否認。這種多頭馬車、各自為政之現象不僅無助於美國外交政策目標之達成，且損及美國的國際威信。

三、中國的戰略圖謀

- (一) 中國的美夢抑或鄰國的夢魘:美國學者及資深官員常以 2008 年作為分析中國國際意圖與作為之分水嶺。在此之前，中國在國際尚勉能維持「自制的利益關係方」之正面形象，惟 2008 年金融風暴後中國輿論普遍認為其發展模式優於西方，自此中國在國際間的言行均較以自大且粗暴。習近平上臺以後標榜「中華民族偉大復興」的「中國夢」，中國雖仍唸著「和平共存五原則」的經，惟其國際作為多有違鄧小平以降「韜光養晦」及「絕不當頭」的傳統，諸如在南海的擴張、對鄰國的恫嚇及在國際論壇強勢的作風均讓各國強烈感受中國心態的劇變，日本、臺灣及東南亞各國尤備受威脅，而中國商人在國際瘋狂的併購活動尤令各國戒懼。
- (二) 習近平要什麼(中國短、長期的戰略):習近平在 2017 年 10 月舉行的中共第 19 次全國代表大會後進一步集權，以往之集體領導由黨主席之一言堂取代，因此由習某的言論應可管窺中國未來 30 年之外交戰略及行為模式。短期(2025 年前)內中國欲逐步取得與美國在西太平洋區域並駕齊驅的「均勢」(power parity)地位並獲國際認可。習某未曾掩飾此一意圖，如他在 2012 年以國家副主席身分訪美時提及「太平洋夠大，容得下中美兩國」，其後更一再重申該論調，並提議與美方共同建構「新型態的大國關係」。美國布魯金思研究院知名學者 Thomas Wright 總結

中國中短期的戰略意圖如下：1. 運用武力以外之各種手段在(西太平洋)第二島鍊內建構中國勢力範圍；2. 勸服美國接受與中國的均勢。

長期(2049 年前)而言，中國盼成為亞洲唯一霸權。哈佛學者 Graham Allison 曾在 2014 年出版的「李光耀：大師對中國、美國和世界的洞見」書中引述與習近平熟識的新加坡已故總理李光耀稱，21 世紀是中美競逐亞洲霸權的世紀，而中國最終目標在於取代美國成為支配亞洲甚至全球的強權。習近平於 2014 年 5 月在上海舉行的第 4 屆「亞洲相互合作與信任措施會議峰會」中即露骨地表達中方希望美國最終「退出」(back off)或「滾出」(butt out of)亞洲的意圖：「亞洲的事情，歸根結底要靠亞洲人民來辦。亞洲的問題，歸根結底要靠亞洲人民來處理。亞洲的安全，歸根結底要靠亞洲人民來維護。」。此言猶如宣告「亞洲門羅主義」。質言之，習近平亟盼恢復 19 世紀西方勢力入侵前的東亞朝貢體系，讓亞洲成為中國獨享的勢力範圍，凡事由中國說了算。

中國軍力擴張的過程亦與上述戰略意圖不謀而合，美國智庫 CSIS 學者 Zack Cooper 和 Andrew Shearer 以「兩個途徑，一個大戰略」(Two approaches, one grand strategy)予以歸結：中國希望逐步擴張其戰略界限(strategic parameter)，先在東海及南海鞏固其領土擴張，其後取得在亞太地區的主導地位，最終在世界其他區域爭取更大的利益。為達成上述目標，中國採取雙重步驟，即近海擴張加上外海防禦。中國 2015 年國防白皮書提及中國海軍將逐步由近海防禦型向近海防禦型與遠海防護型結合轉變，適可印證上述觀察。

Cooper 和 Shearer 進一步析稱，中國領導人深知目前軍力尚難與美抗衡，所以短期內在黃海、東海及南海等近海不斷發動介於戰爭與和平間的「灰色地帶衝突」(gray-zone conflict)來改變現狀，如在南海填海造陸、在東海劃定防空識別區(ADIZ)及以軍民船舶和航空器在釣魚臺海域密集出沒等行徑，目的均為在不發動戰爭的前提下逐步消蝕美國在西太平洋殘存的勢力(staying power)。

長期而言，中國盼藉在遠海「積蓄影響力」(influence accumulation)建構並一道由西太平洋至北印度洋的弧形戰略區域。中國推動一帶一路倡議、藉反海盜議題逐步增強在印度洋的軍事活動、投資印度洋和地中海重要港口及中國海軍在

吉布地建立第一個海外基地，均具現此一戰略思維。美國海軍學院 James Holmes 及吉田俊井(Toshi Yoshida)兩位學者分析中國軍方人員及學者言論後認為，長期而言中國將循馬漢(Alfred Thayer Mahan)的海權理論，企圖建立一支足以制霸全球的海軍。

四、一山豈容二虎：美中關係

川普政權迄無明確一致的東亞或中國政策。2017 年底的美國戰略安全報告雖將中國定義為競爭對手及修正型強權(revisionist powers)，質疑美國歷任政府盼藉與接觸中國促使其政經轉型的策略，並對中國不公平的經貿政策及盜取美國智慧財產權之行徑多所抨擊，惟就如何因應中國對美的戰略威脅未多著墨，長此以往勢將折損美國在亞洲的威信及盟國的信心。

另一方面，中國正加劇對鄰國的恫嚇與利誘，試圖將亞洲納入其所謂「天下體系」，並以用威權政治、集體主義及犧牲人權來成就經濟發展的「中國發展模式」取代二戰結束以來強調民主政治、多元文化及開放市場的自由主義國際秩序。

美國勢力的消退及中國的節節進逼使亞洲各國面臨痛苦的抉擇：部分國家擴張軍備並強化與周邊國家的三角同盟關係(如日本、越南、澳洲及印度)、部分依附中國羽翼，成為其經貿甚或安全附庸國(如柬埔寨、寮國等陸上東協國家)，大部分國家游移兩端（如菲律賓、泰國及馬來西亞等海洋東協國家）。三種選項皆不利於東亞區域長期穩定與繁榮。

近年來學界對美中是否終須一戰多所討論，如哈佛大學學者 Graham Allison 參考歷史提出「修昔提底斯陷阱」(Thucydides Trap)理論，認為中國與美逐霸過程中恐因錯誤解讀彼此作為及意圖而導致戰爭。Allison 認為美中戰爭並非勢不可免，惟頗擔憂川普拙劣的外交手段及中美兩國不佳的內政表現恐將加劇軍事衝突的可能。

另一派學者對美中關係的前景較為樂觀，如布魯金斯研究院的學者 Thomas J. Wright 認為東亞未來將成為美國領軍的自由主義國際秩序及中國勢力範圍不斷角力的場域。美中兩國會運用各種手段爭取與國，但除非對方跨越「紅線」，雙方皆不願挑起戰爭，至少中國在確定軍力凌駕美國前斷不致輕啟戰端。Wright 認為

臺灣(獨立)、領土完整及政權穩定是中國堅守的紅線，只要不踰越這三道紅線，美方大可好整以暇採取多元手段遏阻中國在南海的擴張，如強化對中國鄰國的軍售與軍事合作，甚至暗助其他南海聲索國築島來抗衡中國在南海的擴張。

整體而言，學者多建議美國需以更長遠、具體的戰略因應中國的崛起，如建構更明確、一致的亞太或印太戰略並界定中國在其中的角色、堅定維護東海及南海航行自由、續就民主、人權及言論自由對中國施壓、與中國協力因應氣候變遷等全球性議題、強化臺灣在內的亞洲民主國家軍事實力及同盟關係、強化與亞洲盟邦的經濟整合，及強化與印度的安全領域合作。

五、又期待又怕受傷害：臺美關係

川普上臺前後對臺友善的行動及挑戰「一個中國」政策的言論曾讓輿論對臺美關係突破性的發展懷抱一絲希望，惟隨後川普發表一連串討好中方及習近平的言論，輿論開始憂心美方會出賣臺灣來換取中國在貿易或北韓議題的讓步。美國政府在巴拿馬宣布與臺灣斷交後的沈默表現更加深這層疑慮，所幸川普在 2017 年 11 月訪中時未在臺灣議題迎合中國。然以川普商人性格及把外交當交易的習性，獲其關注未必符合臺灣利益。

美臺多年來交流頻密，互利的實質關係在各層面均已開枝散葉，尤其貿易及投資關係在近期頗有可喜的進展，臺灣大可投注較多資源加以深廣，以期在後川普時代將其轉化為政治突破的動能，並藉此強化與美國政府各部門的互動。例如美國國會眾議院外委會在 2017 年 10 月間通過「臺灣旅行法」(Taiwan Travel Act)，解除臺美高層互訪的限制，並於 2018 年元月獲眾院無異議通過；2017 年 12 月川普總統亦簽署國會參眾兩院通過的 2018 國防授權法案(NDAA)，建議臺美加強軍事交流，並研議雙方軍艦互訪的可能性。鑒於軍事與外交向係美國總統權限，這些建議最終恐難落實，惟可助臺灣人民更有信心抵禦中國的文攻武嚇，同時向川普展示臺灣在美國國會及草根的支持力道，避免其輕易拿臺灣的利益作為交易籌碼，且臺灣萬一面臨中國軍事威脅，NDAA 之類友善立法亦可為美軍干預作先期準備。

臺美行政部門廣泛而深入的合作也是另一可深耕的亮點，例如外交領域的「太平洋島國青年領袖培訓計畫」(Pacific Islands Leadership Program)、「全球合作暨訓練架構」(Global Cooperation and Training Framework, GCTF)及「全球國際環境夥伴」(Global Environment Partnership)等計畫，其中 GCTF 尤成就斐然，多年來臺美透過該計畫共同協助開發中國家因應全球暖化、國際人道援助、數位落差、公共衛生、環保、能源、科技、教育及區域發展等議題，並在臺美兩地舉辦研討會及訓練課程。

六、冷和抑或冷戰：兩岸關係

蔡英文總統就任後中國對臺灣的文攻武嚇未曾稍楫，一方面透過經濟制裁、外交孤立及軍事恫嚇試圖逼迫臺灣承認所謂「九二共識」，另一方面提供就學及創業補助來誘使臺灣青年支持兩岸進一步整合。這種軟硬兩手策略迄未達成中國所期盼的效果，惟亦未見其改弦更張之跡象。

美國在臺協會前理事主席卜睿哲(Richard Bush)比較習近平在中共 19 大全會發表的報告與以往報告之異同後發現，習某不再提及寄統一之希望於臺灣人民、未承諾邁向統一的進展及統一本身將為臺灣帶來實際福祉，亦未表達北京將為朝向統一展現最大的誠意，儘管這三點在以往中共全會的主席報告必然會提及。取而代之的是強烈反對分裂國土的所謂「六個任何」論述，並將統一臺灣與其實現「中華民族偉大復興」作聯結。上述陳述反映中共高層體認臺灣人民普遍排斥與中國統一，及臺灣特定政治勢力並無力助其促統，因此改盼依賴中國國力提昇及獨斷作為來壓迫臺灣就範。此外，習某雖未對統一臺灣設定期限，惟難掩其急迫感，畢竟他將臺灣問題與「中華民族偉大復興」做聯結，且盼於 2049 年中華人民共和國成立百年之前實現後者。預料隨著習近平的權力在中共 19 大以後益形鞏固，中國將強化其對臺打壓與拉攏兼具的兩手策略。曾在美國前總統歐巴馬時代擔任國安會中、臺、蒙事務主任的學者 Ryan Hass 預期中國未來五年內將強化對臺政經施壓，且打擊面會更廣，但不致於發動戰爭，蓋中共最重要的三項任務向為鞏固政權、維穩及強化中國在區域及全球的領導地位，Hass 不預期未來五年會有改變。

肆、心得與建議

- 一、兩岸關係：中共在 19 大後對臺政經打壓及針對特定族群分化拉攏的力道恐將與日俱增，斷非我方曲意討好所能改變。而中國以承認「九二共識」作兩岸官方對話所設定承認所謂之前提在臺並無民意基礎。面對中國施壓，我國政府與公民社會應更積極促進內部對話與和解，以就如何處理兩岸關係凝聚出多數民意可接受之「最大交集」(應無可能達成共識)，同時須以具體反制作為積極因應中國利用特殊利益團體甚或黑道破壞臺灣政治及社會和諧的亂象。
- 二、經貿整合：繼續鼓勵創新產業發展並積極推動全球經貿整合，以抵消臺灣對中國市場過度的依賴，尤可利用川普總統對雙邊貿易協議的偏好、臺灣作為美國第 10 大貿易夥伴、第 7 大農產品市場之地位及臺商近期對美大幅投資的動能，積極推動臺美雙邊貿易或投資協定，以鞏固臺美夥伴關係。
- 三、安全對話：值此亞太各國對中國崛起充滿疑懼並紛紛結盟以補美國樞紐(hub-and-spoke)同盟體系不足之際，我國允宜積極推動與周邊自由民主國家各種型式、各種軌道的安全對話與合作。
- 四、建構新國際形象：臺灣在 20 世紀末以亞洲的經濟奇蹟舉世聞名，21 世紀前 10 年則以民主轉型成就傲視全球，惜近 10 年來的形象稍嫌模糊。在舉世關注中國商機之時，如何整合公私部門的創見建構臺灣獨特、動人且可與中國有效區隔的新國際形象，攸關臺灣國際地位及國際空間發展。例如倘能以「志同道合的經濟夥伴」(a like-minded economic partner)作為建構臺灣在美國新形象的主軸，應頗具文宣成效。
- 五、為後川普時代預為籌謀：鑒於「通俄門」的調查屢有進展，美國輿論漸對川普可能在 2020 年任期屆滿前下臺充滿揣測。誠然彈劾美國總統的門檻甚高(需獲眾院過半及參院三分之二多數同意)，惟政局發展往往出乎預料，例如據知名博奕網站 Ladbrokes 統計，逾半美國人認為川普會提前下臺。臺灣似可考慮為後川普

時代美國政局發展預為籌謀，如接觸彭斯副總統或兩黨外交團隊，不但有助於對美國當前外交運作的瞭解，也可厚積未來的人脈。