發佈：2017-01-04, 週三 11:43
點擊數：6357

今(2016)年11月8日美國舉行總統與國會選舉，由共和黨候選人川普(Donald Trump)當選第45任總統，參、眾兩院亦由共和黨保有多數席次，形成共和黨完全執政的局面。一般來說，行政和立法由單一政黨主導，應能增加未來施政的可預測性，但大選期間川普經常語出驚人、爭議不斷，導致各界在評論川普勝選後美國政策走向時，充滿不確定感。

美國外交政策出現「不確定」，對全世界包括亞洲來說，都不是好事。從亞洲安全的角度來看，川普勝選帶來的變數至少包括三方面：

變數一：整體外交思維模糊

在外交政策上，川普在競選時並未提出清楚論述，甚至還製造許多爭議。基本上，川普給人留下三種印象：

第一種川普，是個狂人。他在選舉期間語出驚人，一方面批評美國在冷戰時期建立的同盟架構是過時安排，要求日本及南韓負擔更多美國軍駐費用，否則美國將從兩國撤軍，同時主張讓日、韓發展核子武器；另一方面，川普對中國操縱匯率提出嚴厲，威脅對中國課徵45%懲罰性關稅。面對狂人川普，許多人相信他在上台後應會有所調整，因為美國是個有制度的國家，不會讓川普恣意妄為。在三權分立制度下，國會能扮演監督制衡角色，而且在專業幕僚及文官體系輔佐下，川普的政策不至於完全失控。

第二種川普，是個善於精算的生意人。川普在選舉期間要求日、韓負擔更多軍費、主張對中國課加懲罰性關稅，都只是在喊價，目的在表達對目前安排的不滿。對外拉高底線可增加川普處理和盟友及潛在對手關係時的籌碼，選舉時的語言只是一種手段，生意人出身的川普上台後將要求日、韓增加國防投資，減少美國負擔，同時施壓中國改善美中貿易失衡問題，以便爭取對美國更有利的安排。

第三種川普，代表美國建國初期的外交思維。美國建國之初在外交政策上，出現過兩種路線辯論：一種是「典範主義」(Examplarism)，主張美國不應參與國際事務，而應將精力專注於內政及經濟建設，為全世界樹立正面價值與良善制度的最佳典範；另一種則是「正確主義」(Vindicationism)，認為美國應積極參與國際事務，對外輸出正確價值理念，建立國際良善法則與秩序。第一種路線支配美國外交政策一百多年，後者則在十九世紀末期才開始影響美國對外政策。從川普的言論來看，充滿了「典範主義」色彩，他反對因應氣候變化的全球建制、批判區域經貿整合機制，未來美國對國際事務的投入可能不再積極，轉而專注國內事務，包括整頓外來移民、修正「歐式健保」、裁減稅負、強化基礎設施，以便「讓美國再次偉大」(make America great again)。

三種不同的川普，讓外界看不透川普的基本思維，但也提供國際社會包括亞洲國家各自解讀的空間：日、韓這些美國傳統盟友對川普勝選感到高度不安，擔心美國可能減少對盟友承諾，對亞洲問題的關注程度將大幅降低；中國則對川普的商人性格有所期待，相信川普應比經常批評中國南海政策及人權問題的希拉蕊來得容易打交道；台灣方面則認為共和黨及川普團隊內部不乏友台人

Phoca PDF

士，川普上台後台美關係不至於太壞。

亞洲國家對川普勝選出現如此不同的反應，是相當罕見的事。歷來美國新總統上台，國際社會都會對其外交路線進行研判，但從沒像這次看法如此分歧，而這全拜川普風格特異所賜。

變數二：亞太戰略進入變動期

過去八年歐巴馬(Barack Obama)政府執政期間，最被詬病的是外交政策過於軟弱，除了讓「伊斯蘭國」

(Rebalancing)戰略，整體戰略架構還算清楚。

在外交上，過去幾年美國和亞太國家展開全面交往，積極參與區域多邊組織，提出各種針對區域經貿及南海爭端的倡議，除了首度派任美國駐東協大使，還創設「美國—東協高峰會」機制。在軍事上，歐巴馬政府宣佈2020年前將把60%海軍兵力及海外空軍武力部署在亞太地區，並讓美軍重新進駐菲律賓基地，在澳洲也部署了2,500名陸戰隊，目的在因應區域突發情勢。在經貿上，歐巴馬政府大力推動《跨太平洋夥伴協議》(Trans-Pacific Partnership, TPP)，雖然初期外界並不看好，但仍在2015年10月完成第一論談判。

歐巴馬透過「再平衡」，對亞太盟友提供「戰略再保證」(strategic reassurance)，展現維護美國亞太領導地位的決心。相較之下，川普在競選期間，絕口不提美國對國際社會的承諾。當希拉蕊提出「重視美國領導地位」(American leadership is essential)的競選口號時，川普強調的是「美國優先」(America First)，並對傳統同盟架構提出質疑與批評。在此背景下，未來川普的亞太戰略充滿諸多不確定性：

首先，亞洲問題可能不是川普關注重點，外界猜測川普未來施政重點將集中在中東地區，原因在於：

第一、川普在選舉期間談較多的是中東問題，他主張美國應將焦點集中在打擊敘利亞境內的「伊斯蘭國」勢力，強調上台30天內將要求美軍提交一份摧毀「伊斯蘭國」的行動計畫。

第二、從川普勝選後的人事任命來看，他任命陸軍退役中將佛林(Michael

Phoca PDF

Flynn)
擔任國家安全顧問，佛林曾在阿富汗與伊拉克擔任美軍特種部隊指揮官。另外，川普認命海軍陸戰隊退役上將馬蒂斯(James
Mattis)
擔任國防部長，他曾擔任美軍中部司令部司令，統管駐紮阿富汗和伊拉克美軍部隊。從這兩人的中東事務經驗來看，處理「伊斯蘭國」問題將成為川普政府的優先任務。

第三、川普曾在今(2016)年9月7
日提出建軍構想，強調未來將要求國會停止國防預算縮減，擴大陸、海、空軍及海軍陸戰隊規模，增加6萬兵力及77
軍艦。而當川普發表前述建軍構想時，他強調的便是「伊斯蘭國」問題的解決。

華府政策圈因此傳出，未來川普的外交重點將是中東問題，尤其川普本人對亞洲事務的瞭解相當貧乏，選舉過程對亞洲事務幾乎沒有著墨。當然，也有比較樂觀的看法，認為川普雖然不會繼續使用「再平衡
」這個由歐巴馬政府創造的名詞，但美國官僚體系還是會維持和亞太國家的交往政策，因此未來川普政府還是有可能延續「再平衡」戰略在外交、經貿及軍事上的實質內涵。

但問題在於，即便歐巴馬政府在任內積極推動「再平衡
」戰略，還是有很多政策目標無法達成，例如：TPP
未獲國會通過、美軍承諾的軍力調整並未全部到位、中國擴建南海人工島礁的舉動也未被有效制止。想要在川普這個對亞洲事務不太感興趣的總統主政下，看到美國亞太政策出現重大進展，恐怕不太容易。

除非川普的國安或外交團隊，能有專精亞洲事務的重量級人物進駐。但目前公佈的國安顧問及國防部長人事，又看不出這樣的可能性。唯一機會落在遲未公佈的國務卿身上。假如川普能夠任命熟悉亞洲事務的重要人士擔任國務卿，或許有機會提高川普政府對亞洲事務的關注程度。否則在缺乏高層領導人政治支持以及沒有具體的亞太戰略佈局之下，美國官僚部門大概只能被動地因應區域內發生的各種突發狀況。1990年代柯林頓(Bill
Clinton)
政
府執
政時期，亞太地區陸續出現北韓核武危機、台海飛彈危機、印巴核武危機，另外小布希(George
W.
Bush)
政府執政時期，單單關注反恐問題，導致中國開始主導區域經貿合作事務，都是因為當時美國缺乏整體亞太區域戰略所致。

其次，川普希望美國盟邦包括日本與南韓增加軍費支出的說法，也可能對區域安全帶來衝擊。假如川普上台後未能對區域盟友提出明確的「戰略再保證」
，單單要求盟友增加軍事支出，將讓亞太國家開始質疑美國捍衛區域安全的決心。

稍有不甚，可能產生幾方面的負面影響：一是美國與盟友的同盟內聚力將出現鬆動；二是區域內中、小型國家在美國未提供明確安全承諾之下，可能對中國出現戰略扈從、三是區域內大國例如日本，可能走向更獨立自主的防衛政策，升高日、中之間的戰略對立氣氛。

變數三：TPP面臨解體

Phoca PDF

歐巴馬亞太「再平衡」戰略在經貿上的支柱主要是TPP。TPP是項相當有野心的計畫，內容涉及關稅、服務貿易、投資、智慧財產權、政府採購、市場競爭、法規透明度、勞工權益和環境保護等高標準的FTA議題。

歐巴馬政府推動TPP，展現美國主導亞太地區自由貿易規範的意圖，尤其TPP並未將中國包括在內，相當程度顯示美、中在區域經貿整合問題上存在的競爭關係。歐巴馬並不諱言TPP對中國具有針對性，多次強調「國際經貿規則應由美國來制定，而非由中國這樣的國家來制定」。因此，TPP不僅是項經貿議題，還是項戰略議題，牽涉美國在亞太地區領導地位的維繫。

然而，川普多次指出參加TPP將為美國帶來災難，認為一旦通過TPP將嚴重剝奪國內民眾就業機會，因此強調上任後第一件事便是退出TPP。川普決定退出TPP將對亞太地區帶來經貿面及戰略面的衝擊：

第一、美國退出TPP後，其他參與談判的11個國家中還有多少國家對TPP有興趣，將是個大問題。沒有美國的TPP，將讓TPP前景黯淡，目前越南及馬來西亞已表達對TPP的悲觀態度。

第二、退出TPP將讓美國亞太戰略失去重要支撐，甚至喪失對亞太區域經貿整合的發言權及主導權。

第三、川普退出TPP的決定，背後具有濃厚的保護主義色彩，這樣的保護主義是否在亞太地區甚至全球持續發酵，引發各界關注。在2016年APEC秘魯峰會上，各國領導人便發表了反對保護主義的聲明。

川普強調未來美國在退出TPP後，將啟動雙邊貿易談判，特別是公平的雙邊經貿談判，希望能將就業和產業帶回美國本土。但雙邊FTA談判可能曠日廢時，同時缺乏TPP具備的戰略意涵。更重要的是，川普所謂雙邊經貿談判是站在「美國優先」的利益考量之上，基本上是和區域國家爭奪「私利」，而非創造「公益」，這將讓FTA流於單純的經貿議題，失去政治上及戰略上的意義。

在此同時，中國仍持續推動《全面經濟夥伴協定》(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)談判，同時提出創設「亞太自由貿易區」(FTAAP)的倡議。這將提供中國主導區域經貿整合的機會，讓中國與東協國家推動的RCEP及中日韓三邊FTA成為未來亞太區域多邊FTA的焦點。如此一來，中國將有機會透過對

Phoca PDF

「東亞主義」的操作，將美國排除在東亞區域經貿整合的進程之外，提升中國對區域經貿整合事務的發言權與主導性。

台灣怎麼辦？

川普上台，為台灣帶來全新的挑戰。原本在歐巴馬政府「再平衡」戰略佈局下，美國維持對區域盟友高度安全承諾、關注東海及南海安全議題、大力推動TPP談判，相關發展提供台灣參與美國區域戰略佈局的諸多介面。除非未來川普政府能針對亞太戰略提出全面且全新規劃，否則在美國亞太戰略處於模糊狀態下，台灣將不容易從美國整體區域戰略佈局中受益。

但另一方面，台灣還是有一些機會，特別是可嘗試透過雙邊合作的路徑，強化台美之間的夥伴關係。台美雙邊合作之所以存在機會是因為：一來共和黨主導的國會對台灣相當友好，近期通過多項決議案，納入對台六項保證、要求美國政府加強台美軍事高層交流，再加上川普團隊內部友台人士頗多，可以成為推動台美合作的助力；二來川普決定在12月2日和蔡英文進行電話通話，即使事後面臨媒體質疑及中國不滿的壓力，川普團隊仍力主通話的正當性，顯示川普團隊對台灣擁有相當程度的好感。

然而，台灣必須注意的是，在雙邊框架下推展台美合作，不是完全沒有風險。在台灣與美國權力關係不對等的結構下，推動台美雙邊合作必須面臨川普堅持「美國優先」所帶來的壓力。因此，日後台美雙邊關係推展可能更需要考量互惠互利的重要性，而非單單要求美方提供台灣協助。未來台灣應思考更多可以推展台美雙邊合作的議題，做為支撐台美夥伴關係的支柱。例如：雙方可在「全球合作與訓練架構」(Global Cooperation and Training Framework, GCTF)下，針對婦女賦權、公衛醫療、人道援助、中小企業發展等，提供其他國家訓練與協助計畫。這種合作計畫既能擴展台灣國際參與，也能分擔美國推動國際援助計畫的負擔，讓雙方彼此受益，並且維持雙方官僚部門之間的制度性接觸。

另外，台灣也必須注意在推動台美雙邊經貿談判過程中，川普的「美國優先論」可能讓台灣在開放市場問題上承受美方更大施壓。至於台美軍事合作，台灣也應預先準備，針對自身國防需求提出合作清單，尋求雙方推動軍售或國防工業合作的共同交集。而在此過程中，如何善用美國國會對台灣的支持，將會是相當重要的管道。

作者 蔡明彥 為 中興大學國際政治研究所教授

Phoca PDF