

# 名家縱論／當前美國的對台政策



蘇 起

這幾年不少外國友人私下抱怨，「當美國朋友越來越辛苦」。有的感嘆川普總統高度不確定性，有的覺得夾在美中兩強間左右為難，有的認為「美國優先」思維讓華府不再重視這些國家個別需求。台灣身為美國長期友人，又適逢關鍵大選，冷靜檢視當前美國對台政策有必要。

國人迄今對美國政策理解，常受個別事件（如官員講話、法案、美台互動）影響。由於近年美國內部出現空前變化，諸如內部貧富兩極化、城鄉政治兩極化，及政黨左右分化，導致政治素人川普入主白宮，使美國對外、對中、對台政策都出現非常不同面貌。此時觀察當然必須見林又見樹。

過去美國政府外交是一個政策、一個聲音。但川普任內有三股力量在或明或暗地角力。第一當然就是川普本人偏好。跟其他總統一樣，川普外交經過「學」、「攻」、「收」、「守」四個階段。川普上任前，在幕僚及蔡政府運作下，破例和蔡總統通電話；發現惹惱北京，立刻髮夾彎；上任後很快和習近平在佛州海湖山莊親密交往。這是「學」。



國安會前秘書長蘇起警告，明年主客觀因素，恐讓兩岸關係面臨攤牌，台灣應及早因應改善，也不應過度寄望美國。圖／聯合報系資料照片

二〇一七年底開始，幾個鷹派大將到位，他就對中國大陸發動**貿易戰**。他還全力主攻朝核議題，與金正恩先後三次會面；不顧歐盟反對，堅決廢除歐巴馬與伊朗簽的廢核協定；不顧阿拉伯人情緒，把美國駐以色列大使館移到耶路撒冷等，都是「攻」。

為布局明年連任，川普今年下半年明顯開始「收」。他不惜冒著背棄庫德族罵名，從敘利亞北部撤軍。敲鑼打鼓兩年的美中貿易戰可能局部妥協。明年二月愛荷華州初選起跑後，被彈劾案纏身的川普更將盤整各項涉外政策，能收割的收割，能管控的管控，能丟的就丟，那是「守」。其中最值得我們關注的應是朝核問題，因為這是川普外交最大可能亮點。如果他想有所斬獲，勢必更重視北京，台灣當然更邊緣化。

第二股力量來自把大陸視為「競爭對手」的行政與立法部門。他們幾乎一致「防中」，但不一定都「愛台」。其中極端防中愛台的主張「邀蔡總統去國會演說」、「美艦泊靠台灣或太平島」、「高層互訪」等。不過，正因最近揭露官僚體系內存在「反川普聯盟」，所以川普偏好常受到官僚體系抵制，而這些菁英的涉台建議，尤其力道稍重的，也常受到白宮牽制。此外，論者也認為美國政府「防中」心態固然普遍，但迄今還沒有完整周延策略，而且政府內部協調仍嫌不足。

給「防中」打折扣的還有第三股力量。它們分散在政經學界不同角落，反映於不同民調，也來自美國亞太盟友（如澳洲、新加坡）。他們基本上呼籲「審慎」、「美中和則兩利，鬥則兩敗」。其中華府最要顧慮的當然是力量與意志都今非昔比的北京。九月中旬駐美大使崔天凱公開警告，「美方（在台灣問題上）屢屢觸碰紅線極不明智，有可能…把自己捲入不想要的衝突」。聲音很刺耳，但華府仍必須傾聽。

這三股力量交互震盪的政策產出，就是馬前總統最近形容為「友好但無足輕重」（friendly but inconsequential）的對台舉措，諸如通過無拘束力的對台法案、軍艦例行穿過台海、要求別國勿與台灣斷交、五角大廈文件將台灣列在「國家」名下等等。這些舉措可讓民進黨宣稱「美台友好」，讓中共生氣卻仍能忍耐，也讓美國覺得氣到了北京，幫到了台北。但就像船過水無痕，對台灣國際地位或利益沒有實質幫助。

真正關鍵在台灣大選前後。雖然小部分華府菁英仍想選前助蔡英文一臂之力，但越來越多人已清楚看到，美國現在所做所為對台灣選舉的影響比以前小（如去年九合一顯示），但對北京對台政策衝擊卻比以前大。稍有不慎，激起的反彈恐將極難收拾。

未來幾個月這三股力量如何交鋒，沒人能預測。我們只有拭目以待。

**（作者為台北論壇董事長、國安會前秘書長）**

2019-11-16 23:33 聯合報