

台北論壇新聞稿 (2019.6.7)

台北論壇基金會於 2019 年 6 月 5 日，邀請布魯金斯研究所東亞政策中心資深主任、前美國在台協會理事主席-卜睿哲博士(Dr. Richard Bush)就台美關係發表演講，演講主題為「川普政府對台政策面面觀」(Trump Administration's policies toward Taiwan)。演講主要有四個要點：1. 川普政府是自從艾森豪總統以來，最為鷹派的政府，強調競爭，合作空間少。2. 川普政府對台政策觀點分歧，有些樂觀，如外交和軍事層面，有些是悲觀的，如經濟層面。3. 政策分歧肇因於過去政府決策過程被打破。4. 北京和華府的經濟衝突不只是貿易戰，分別展現在貿易、投資和科技三方面。貿易戰對台灣利益有負面的影響，使台灣成為「友軍之火」(friendly fire)的受害者。以下為卜睿哲演講的主要內容：

首先，卜睿哲談論川普政府如何以「印太戰略」因應中國及川普政府的行事風格。卜睿哲以本月初美國國防部發布的印太戰略 [報告](#) 作摘要介紹，該報告視中國為「修正主義國家」，透過軍事現代化、施加影響力、掠奪性經濟等方式來脅迫他國，進而改變東亞地區的國際秩序。川普的「印太戰略」與歐巴馬的在「再平衡亞洲」戰略類似，但仍有差異。歐巴馬政府管控與中國在各個領域的競爭，如氣候變遷、伊朗、北韓、南海等，透過權力平衡彼此的關係，避免進一步的衝突。而川普採取的則是「你活我死」(You live, I die) 的零和遊戲。

卜睿哲接著談論美國對台政策的正向關係，這分別反映在軍事和外交上。因為中國是修正主義國家，也試圖削弱美國在東亞的影響力，而台灣位於太平洋第一島鏈，美國應該擴大與深厚與台灣的國防關係，避免受到中國的威脅，都是展現在「台灣關係法」上。除了軍售和台灣關係法，美國國防部也會持續評估台灣在防禦方面的需求，以抵禦武力上的脅迫。如同之前的政府一樣，川普政府極力增進與台灣在安全上的關係。除此之外，國務院、國會等，都大力支持台灣。但是，近日國會通過的友台法案，對總統沒有強制約束力，「不要求總統做任何事」。卜睿哲提出一個問題，中美之間的競爭是否符合美國在東亞的朋友和盟友的利益？他們是否視中國為敵人？是否在經濟和安全上能和美國站在同一陣線上？或者可以避免選邊站的問題？

接續上面的問題，卜睿哲認為川普對台的經濟政策則是負面的。卜睿哲認為美國濫用貿易法，如調高台灣產品的鋼鋁稅。但美台經貿關係最主要的問題是，美國貿易代表署和商務部認為台灣違背了美牛和美豬市場准入的承諾，應先就這個問題再來談台美投資協定(BIA)或自由貿易協定(FTA)。川普政府以提高關稅方式向中國施壓，也同時影響全球供應鏈，尤其是資訊科技產業，間接傷害了台灣。美國安全和經濟部門出現分歧，導致對台灣政策的矛盾。如果五角大廈相信台灣

是戰略資產，那卡關台灣的經濟是沒有意義的。若認知到台灣的戰略重要性，則台灣對於美牛和美豬的承諾，是可以透過談判協商解決。

第三、美國對台政策矛盾的產生，是因為經濟部門和安全部門之間的官僚鬥爭。雖然此問題之前就有，但是在川普政府更為惡化，因為正常政策決策過程已被破壞，部門之間沒有協調機制，各自獨立行事。此一問題使得美國對台的安全政策和貿易政策的調和發生衝突，呈現出美國政府以精神分裂症的方式對待台灣。而另一個導致川普政府對台政策負面的影響，就是川普自己本身。川普以一種獨特且搖擺的方式影響對台政策，如 2016 年的川蔡通話，看似美台關係的良好發展，但是川普在 9 天後卻表示他只想將台灣作為與中國在貿易和朝鮮問題上的談判籌碼。卜睿哲則開玩笑的說，川普一定沒有取得蔡英文的同意。同時，川普個人對台灣安全的承諾也是一大問題，質疑「保護台灣可以得到什麼？」

第四、美中經濟衝突對台的「友軍之火」問題。川普政府對中國採取兩種做法：一為提高關稅，藉此平衡中美間的貿易不平衡，並要求中國改善其商業環境。二是川普授權強硬派的官員採取更為強硬的做法，如鼓勵在中國投資的美國企業將供應鏈轉移到其他國家或者回到美國。這些強硬派官認為與中國的競爭，不在於商品和服務，而是先進技術，尤其是許多科技可應用在商業和軍事目的上。隨著時間的推移，這種競爭將決定中國或美國，誰會主導全球經濟，以及誰將成為全球軍事強權。強硬派的觀點就是「你活我死」的零和遊戲。

美國對華為實施禁令，但實際上，華為只是美中科技競爭的冰山一角。美中貿易戰對台灣是好還是不好？更重要的事，中國與全世界的經濟關係。卜睿哲引述其友人的報告表示，「任何在美國有直接或間接經營、合資或合夥的台商，如果與中國企業開發 AI 產業相關的研究，必須向美國政府申請許可證才能在中國部署。」但實際上，申請許可證相當困難。同時和美國與中國有關係的台商，面臨不得不在兩者之間做出選擇的困境。美國其中的一個目標，即是努力與中國經濟脫鉤，這也將迫使台商作出選擇。這如同「21 世紀版本的友軍之火」(21st century version of friendly fire)。

最後，卜睿哲認為美國對台政策有四個問題。一、如果中美關係成為零和遊戲，台灣不一定且自動地成為受益者，尤其是在經濟層面。二、若台灣人相信美國絕對會百分之百的支持台灣，他們必須要再三思，因為這如同空白支票，台灣必須謹慎思考台灣在美國及中國之間的利益。三、台灣在經濟、軍事、政治上可以自助。四、根據卜睿哲的友軍之火的擔憂，他認為台灣官員必須向美國傳達清楚有關美國對台政策的訊息，特別是科技領域所造成的負面影響。

問答整理：

卜睿哲博士雖然認為川普政府對台的外交和軍事政策上有正向發展，但是仍無法避免中國的影響，如台灣旅行法不一定會提高蔡英文訪問華府的機會，因為川普更重視他和習近平之間的個人情誼，不願因為台美高層互訪而引發過多的擔憂，進而影響他們之間的關係。而至於蔡英文未來訪問太平島的議題，並不會在白宮的橢圓形辦公室內，而是在部門間才会有類似的討論。也就是說，川普不是這麼重視這個議題。

在台美經濟方面，卜睿哲認為美台應該就擴大和深化經貿關係的方式與台灣進行談判。由雙邊政府決定是以大型計畫或小項目來談判，這是策略性問題，也符合雙方的共同利益。美台經貿談判出現障礙，是因為美國貿易代表署認為台灣沒有履行美豬和美牛市場准入的承諾，但這可能是出在其他的問題上，如藥品。如果這是一種策略，就會知道問題出在哪裡，可以在談判前將該問題作為先決條件先談，或者在談判過程中再處理這些問題，問題都可以迎刃而解。

另一方面，卜睿哲認為美國讓台灣在經濟方面陷入「友軍之火」困境，在安全方面則沒有，因為首先是北京讓台灣成為賭桌上的焦點議題。2017年4月的川習會，習近平就灌輸川普「台灣是一個嚴重問題」、「蔡英文是麻煩製造者」等想法。中國有機會尋求與蔡政府共存的模式，但他卻選擇與蔡政府對抗。即使習近平的統一夢不是這麼即刻，不用立即行動，也還有使用武力之外的工具可以來影響台灣，但習近平仍對於使用武力這一方面，有所準備，如他強調解放軍聯合作戰能力。針對於此，卜睿哲表示希望美國政府會持續鼓勵台灣改善其有效性的防禦，台灣政府也應該謹慎處理與中國的問題。

明年，台灣和美國都將進行總統大選。在台灣，如果出現一名國民黨或親中國的總統，北京將會做什麼？是否就會展開互動？是否就會減少軍事演習？若真是如此，就說明了中國過去的行動皆是出於政治目的。故，隨著選舉將近，卜睿哲提醒，台灣人民應該小心，不要陷入不符合台灣利益的衝突。應該非常認真考慮台灣的根本利益是什麼、什麼政策是最好、最有利的、哪位候選人是他們認為最適合的。在美國方面，不管明年誰當選美國總統，美國對中國的政策都會受到川普執政四年、中國過去採取的行動、現存機制等影響。而至於要求美國的盟友在中美之間做選擇，對於川普政府而言，這攸關美國的利益，因這展現了美國與這些盟友之間「非友即敵」(You're either with us or against us.)的關係。

在中美經濟方面，中美貿易戰如此複雜，是因為涉及很多問題，工業和技術標準就是其中之一。從美國的角度來看，不僅僅是技術問題，因為這影響了美國和其他國家提供中國在民間和軍事科技的限制。若沒有限制，會讓（中國）政府有機會利用科技來干預經濟的運行。在軍事方面，卜睿哲認為美中目前不會為南

海問題而戰。對中國而言，目前處於極佳狀態，不會想在南海開啟戰爭。川普則不想要開啟國外戰爭，僅以國際海洋法挑戰北京在該地區的存在。而且，中南海有建立一些規則使雙方遵循並避免升級衝突，如航道路線，故南海不會是中美的主要衝突點。