

# 台灣務實應對美國「遏中友台」

曾復生 博士

國家政策研究基金會國安組顧問

## 一、前言

美國總統川普近年簽署多項國會「遏中友台」法案，包括《2018 年國防授權法》、《2018 年台灣旅行法》、《2018 年亞洲再保證倡議法》、《2019 年國防授權法》、《2020 年國防授權法》，以及 2020 年 3 月的《台灣友邦國際保護及加強倡議法》等，讓行政部門在符合美國利益下，強化美台實質合作關係，支持高階官員與將領互訪，推動美台聯合軍演、軍事交流與人道救援互助，降低美國對台軍售門檻與限制，設置美台網路安全合作架構，持續派遣美艦常態性穿越台海，鼓勵台灣的邦交國鞏固關係，以及支持台灣成為「不以主權國家為參與資格的國際組織會員」等行動，擁有法源依據或預算支持。

隨著拜登與川普兩位總統候選人比賽「敲打中國」，美中戰略競爭已越演越烈，並形成貿易爭端再起、科技競爭加劇、供應鏈分散與去中化、智財攻防與嚴審併購案、政府採購本土化、金融資本市場設限，以及揪團對抗等 7 大戰線。另，美國會在「遏中友台」提案頻率與強度，更是不遑多讓，包括參議院通過「外國公司問責法草案」，嚴審中資企業在美資本市場籌資活動；國會跨黨提案「強化美半導體產業法案」，要求行政部門更系統性懲罰中共竊取美國科技；國會眾議員岡薩雷斯（Anthony Gonzalez）提出「2020 年不歧視台灣法草案」，挺台參加國際貨幣基金（IMF）活動；共和黨眾議院研究委員會提出「南海及東海制裁法草案」，並主張美國應限制接受中共留學生與研究人員，禁止中共統戰部在美活動，以及對韓正、汪洋、林鄭月娥等中共官員進行制裁等。

6 月 10 日，美國國會參議院軍事委員會通過「2021 財年國防授權法草案」，除表達對《台灣關係法》的承諾不變外，還要求國防部深化美台國防安全合作，並分兩年總計撥款 69 億美元，設立「太平洋威懾倡議」（Pacific Deterrence Initiative），增強美國在印太地區威懾的可信度，消除盟國友邦對「印太戰略」的疑慮。隨後，共和黨籍參議員霍利（Josh Hawley）於 6 月 11 日，提出「台灣防衛法草案」（Taiwan Defense Act），確保美國履行《台灣關係法》義務，維持美軍

阻止中共武力犯台，造成既成事實（fait accompli）的能力，並要求國防部長自 2021 年到 2026 年間，每年 4 月 30 日前應向國會，提交國防部提升嚇阻中共能力的進度報告，包括美國核武力對中共武力犯台威嚇能力的評估等。突顯美國會正視台海軍力動態平衡，已經向中共嚴重傾斜的問題，決定要求行政部門採取具體措施，有效嚇阻中共以武力霸凌或併吞台灣的行動。

7 月 11 日，美國會眾議院外交委員會議員麥考爾，建議以「承認台灣為合法國家」，當作對中共最嚴厲的懲罰。8 月 5 日，美國務卿龐佩奧在記者會上指出，美衛生部長阿札爾訪問台灣符合美國一貫政策，並有重要目的就是，「美方一直希望台灣能夠參與世衛大會，但遭中共阻擋，所以我們造訪台灣，共同討論公衛問題」。美防長艾斯培亦表示，在 COVID-19 疫情及中共挑戰下，美國將致力與區域盟國友邦建立緊密安全關係，並維持對民主台灣的承諾。

8 月 12 日，南韓《朝鮮日報》披露川普在電台專訪表示，「針對中國侵略，南韓、日本和台灣是否該擁有核武，將成為美國接下來兩個月的重要討論議題」。8 月 18 日，《紐約時報》發表專文指出，川普政府友台官員希望美台盡可能接近「國與國」關係，只差沒有承認台灣為主權國；同時，美國已走上與中共長期競爭對抗道路，未來無論哪個黨的候選人出任總統，都難以逆轉這種趨勢。顯示，美中台關係在美國總統大選推波助瀾下，正面臨跨越「紅線」的新壓力。

近來，美中互祭制裁官員與凍結資產、互撤總領事館、禁華為、抖音與微信等狠招，已讓兩國關係邁入「大國競爭」新階段。美中台關係則正陷入「戰略性猶豫」，並徘徊在「擁美抗中」或「友美和中」十字路口。當前，美國府會「遏中友台」氛圍濃烈，川普或拜登的對台政策，「是否與能否」，從「戰略模糊」（Strategic ambiguity）轉為「戰略清晰」（Strategic clarity），打破「美國的一中政策」框架，邀請蔡總統訪問華府並到國會演說，落實「美台建交」，簽署「美台雙邊經貿協議」與「美台共同協防條約」，甚至支持台灣發展核武等，已成為華府戰略圈熱議話題，也讓美中台戰略形勢更加複雜詭譎。

但是，川普總統曾經不顧北約盟國感受，執意刪減駐德美軍，以及先前拋棄庫德族戰友的殘酷行為，仍讓台北擔心華府或為與北京達成重大協議，也可能突然決定「拋棄台灣」。因此，美國府會若對「台灣議題」改採「戰略清晰」態度，反而可能對台灣造成「禍福相倚」的新考驗。當前，美國府會已經出現「美台建交」聲音，但川普或拜登是否有意願與能力，揚棄「戰略模糊」的「一中政策」，落實「戰略清晰」的「美台建交」，並甘冒美中開戰風險，顛覆北京的「一中原則」，恐怕還是會先撥撥算盤，搞清楚美國的得與失。

因此，台灣對於美國府會「遏中友台」能量虛實，仍受制美中台綜合國力差距結構，以及美國的「一中政策」利益基礎，應有清醒認知，並應務實規劃「兩

岸與台美關係平衡發展路線圖」，朝深化美中台共同利益方向邁進，以利擴大台灣生存發展空間。

## 二、務實看待美國會挺台局限

美國國會「美中經濟與安全檢討委員會」(US-China Economic and Security Review Commission)指出，中共以國家力量主導並扭曲市場經濟模式，對美國經濟與國家安全利益構成挑戰；同時，共軍現代化提高中共在軍事上挑戰美國能力；此外，北京當局正運用外交、經濟、文化、軍事等手段恐嚇壓迫台灣，並限制台灣參與貢獻國際社會正當權利。美國會主流意見強調，台灣充滿活力的民主、旺盛的公民社會，以及重要的戰略位置，讓台灣自然成為美國推動自由、開放「印太戰略」夥伴。因此，美國應支持台灣深化與日本、印度，以及印太地區相同理念國家接觸，支持台灣參加可以貢獻專長的「世界衛生組織」、「國際民航組織」、「聯合國氣候變遷合作綱要公約」等。

「美中經濟與安全檢討委員會」向美國會建議提升台美關係，首先是指導美國貿易代表署，恢復「美台貿易與投資架構協議」(TIFA)談判；其次是指導行政部門組成跨部會小組，研提美國支持台灣參與國際社會策略；第3項是建議國會修訂《出口行政法》或制定新法，禁止美國公司接受中共政府要求對台灣施壓措施；第4項是指導國防部支持台灣落實「整體國防概念」(Overall Defense Concept)，邀請台灣參加美軍主導的聯合軍事演習，並協助台灣採購關鍵武器系統，以及鼓勵美台公司合作發展國防科技產業；第5項是建議國會放寬對台軍售需通知國會門檻，中止台灣現有武器裝備維修採購需通知國會規定等。

近年來，美國為牽制中共「一帶一路」，除推動「印太戰略」鞏固盟邦，並把海、空軍力重心移到印太地區。同時，美、中兩國在「4海2洋」戰略競逐加劇，美國要求印太地區盟邦正視共軍威脅，同步提高國防預算並增加對美軍購，分攤維護印太地區安全成本。此外，美國防部認為共軍可能奇襲台灣，要求台灣必須增加國防預算展現防衛決心，並在軍事戰略規劃配合美國布局，讓美國在台海的「兩面嚇阻戰略」發揮影響力。不過，美國基於美中台三邊綜合國力考量，尚未推動美台更新版「樂成作戰計畫」(Operation Plan Rochester)的具體規劃。因為，美國擔憂台灣日後若推動「公投台獨」政策，可能會改變台海和平穩定現狀，將讓美國陷入是否出兵護台兩難困境，甚至被迫捲入戰爭。

目前，美國民意對「出兵保護台獨」意願不高，國務院與國防部在面對「中共武力犯台」壓力下，仍會基於「一法三公報與六保證」的一個中國政策，運用「兩面嚇阻策略」，強調美國「反對台海任何一方片面改變現狀，也不支持台灣

獨立」，明確為「公投台獨」與「中共武力犯台」，畫下美國設定的紅線。

值得注意的是，美國府會友台動作雖明顯增加，但川普政府對台政策仍呈現軍經分離矛盾，不願提出美台軍事與經貿整體合作計畫，讓台美關係發展如同缺一個輪子並失去方向感。8月28日，蔡總統宣布將解禁美豬美牛進口，為簽署「台美雙邊經貿協議」鋪路。美國務院亞太助卿史達偉隨即於8月31日表示，美台將舉行「經濟與商業對話」，但對於談判簽署「美台雙邊經貿協議」事宜，仍未提出具體方案。此外，川普政府雖把台灣納入「印太戰略」架構，還向台北要求增加對美軍購，既可刺激北京敏感神經，又可成為美中談判籌碼，但卻不願意提升台灣為軍事同盟夥伴，對「既出錢，又出力」的台灣並不公平。

另，美國貿易代表署無視台灣對美戰略價值，曾經對「美台雙邊經貿協議」談判「斤斤計較」，甚至還提出「沒有開放美豬，不能擴大貿易」要求，根本忽視台灣的內政難題與實質需要。白宮國安顧問歐布萊恩、國務卿龐佩奧與國防部長艾斯培等，都有意打「台灣牌」制中，但美貿易代表賴海哲堅持，台灣需先承諾美牛與美豬進口，「美台雙邊經貿協議」談判才能展開，已讓台灣飽嚙美對台政策的殘酷現實。

美國「亞洲基金會」主席藍普頓就指出，川普政府對台政策的混亂恐會傷害台灣。如果川普政府真的把台灣視為戰略夥伴，就應該解決對台軍經政策矛盾，簽署「美台自由貿易協議」，提供台灣實質的軍經綜合性支持，讓美台互惠關係提升到新境界。

### 三、 結語

川普政府於2020年5月20日發布《美國對中華人民共和國戰略方針》，確定美中戰略競爭目標、範圍、強度、時間，以及牽涉層面，但亦強調美國仍歡迎與中國發展建設性，以結果為導向的互惠關係。年來，美國會雖積極表態「遏中友台」立場，但通過提升美台關係法案及決議文，雖能提供行政部門對台行動法源依據，或提出國會意見（sense of congress）的建議，但對川普總統並沒有強制力。因此，台灣面對美中戰略競爭詭譎局勢，仍須對台美關係漸進提升現實性，有清醒認知。

當前，美國府會朝野對中共態度走向競爭，對台灣政策則有3種不同看法，一是主張美國應將對中與對台政策分開，改善美台關係時不必擔心中共反應；其次是認為美中關係開始惡化，美國應增強第一島鏈防禦能量，並把台灣納入軍事同盟體系；第三則是強調要有效對付中共，美國必須把許多議題掛勾與中共談判，讓中共付出代價，而台灣則可以做為籌碼。

美國副總統彭斯、國務卿龐佩奧、國安顧問歐布萊恩，以及國防部長艾斯培等，接連發表「中國威脅論」，並公開稱讚「民主台灣」是可信賴的夥伴。美國國會更出現「遏中友台」聲浪，積極推動並通過多項支持強化美台關係法案。美國中情局前亞洲首席情報官沙特指出，美國現在對台灣的支持力度，是過去數十年來所沒有看過的，而且美國官方正以更靈活的方式，解讀美國的「一個中國政策」，還運用「切香腸式」策略強化美台實質合作。

現階段，美國府會對於提升美台實質合作，擁有高度共識，而且積極運用綿密立法手段，讓「遏中友台」法案引發更多討論關注，進而落實「美國優先」、「敲打中國」、「推行印太戰略」，以及「支持民主台灣」等多重目標。不過，川普總統簽署《台灣友邦國際保護及加強倡議法》提到，美國應支持台灣成為，「不以主權國家為參與資格的國際組織會員」；同時，美國國安高層官員與將領雖有《台灣旅行法》，以及《國防授權法》支撐，仍無法公開訪問台北行程，不敢派出軍艦靠泊高雄港，也不願邀請國軍參加「2020年環太平洋多國聯合軍演」；另在支持台灣參與等國際組織活動領域，亦未見「突破性」成果。

例如，美國務卿龐佩奧與國會多位議員，於5月中旬呼籲「世界衛生組織」，邀請台灣以觀察員參加「世界衛生大會」，卻未能獲得世衛接受。美國甚至擔心在世衛表決失敗有損顏面，直白拒絕台北請求領銜，提出「討論台灣參與世衛組織案」。顯示，美國會推動的「遏中友台」法案功能，仍受制美中關係結構障礙因素，以及「一法三公報與六保證」的「一中政策」框限，讓台美關係提升難以突破瓶頸，也讓美國會跨黨派友台議員們，意圖推展「美台建交」行動，將繼續面臨政治現實壓力，以及美國國內法限制等阻力。這也凸顯出川普政府對美中台三邊利益結構比重，仍有其優先考量，並點醒台灣對美台關係質量提升，應務實處理才能行穩致遠。

更重要的是，台灣應注意「美台國防安全合作」，以及「深化美台經貿與科技合作」的「雙面刃」特質，避免跨越被北京當局視為挑釁的紅線，讓共軍獲得對台動武「師出有名」藉口。同時，台灣還應審慎評估美國對台政策立場，採取「戰略模糊」或「戰略清晰」的利弊得失，做為調整台灣戰略位置判斷基礎，並應同步與華府及北京當局，保持「公開性戰略溝通」，以防範未蒙其利先受其害。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)