

從阿札爾、柯拉克先後訪台看美中台關係

潘錫堂

淡江大學中國大陸研究所教授

就中美關係持續緊張聲中，美國衛生部長阿札爾於 8/9~8/12 訪台。美國在台協會強調，此為 1979 年以來訪台「層級最高」的美國內閣成員，也是川普總統 2018 年簽署《台灣旅行法》後，美國派遣高階官員訪台政策的一環。然而，阿札爾此行重彈川普所謂「中國隱匿疫情」的舊調，似乎透露了他此行既不是來台請益，也無關美台簽署《醫衛合作了解備忘錄》，而是代表川普與蔡英文政府合唱一齣反中抗中的雙簧，意在為川普低迷的選情敲鑼打鼓。問題是，蔡政府與川普特使阿札爾眉來眼去，究竟是給台灣的安全加分，還是給原已緊張的兩岸關係提油救火？實在不無疑問。

事實上，川普政府與蔡政府都刻意凸顯美國訪台閣員「層級最高、排序最高」的政治意義，恐怕有點浮誇。依照美國總統的繼任排序，內閣排名就是依照行政部門成立先後為準，硬扯其層級與地位，根本不具意義。然而，阿札爾訪台的政治使命顯然高於醫藥衛生專業，川普、國務卿蓬佩奧都親自出馬，隔洋加持。而阿札爾在台灣的活動更幾乎是全程公開、直播，創造出的媒體曝光度、網路聲量絕對超出衛生部長的規格。這顯然是美國「反中」大戰略下的安排，反而加強美台關係是次要目標，台灣仍積極參與配合。尤其，蔡政府意圖藉此形塑「外交大突破」的刻板印象，但卻津津於虛名，堪稱不太踏實。

從表面上看，美方此行是為了與台方共同討論防疫措施、全球衛生等議題，但是在美國全力遏制中國大陸的戰略布局下，此行也是以美台是「價值理念相同」的夥伴關係為由，用以向美中台三方證明台灣是美國圍堵遏制中國大陸的一環。畢竟從川普上台以來，美國的國會與行政部門已聯手通過包括《台灣旅行法》等具法律強制力的 5 個友台法案，堪稱 1979 年美台斷交以來雙方互動熱度最高的時期。可見川普上台後，美中關係的本質出現變化，「遏制」重於「交往」，台灣的角色也隨之改變。美國目前在川普團隊的鷹派主導下，對中國大陸打的是綜合各議題的「組合拳」，台灣可視為北京最敏感的神經，因此對美國而言，打「台

灣牌」是成本低、效益高的工具。而「對付中國大陸」是川普鷹派與蔡政府的共同立場，但是美台之間的主從關係很清楚，美國是戰略設定者，台灣是美國的扈從者；美國是棋手，台灣是棋子。

正因如此，號稱 1979 年以來美國訪台最高層級的內閣官員的阿札爾，與台灣衛福部長陳時中簽訂的《醫衛合作了解備忘錄》中，竟然只見空泛的「提高行政層級」與「合作範圍擴大」，及更不知所云的「增進美台人民的健康福祉」和「共同促進全球衛生安全」。換言之，美方只會分享「疫苗的資訊」，但沒有表示會提供疫苗給台灣，也沒有承諾會優先授權台灣生產疫苗，這樣看來，美方也太沒有誠意了吧！其實，這完全不意外，只是台灣對阿札爾訪台抱持不切實際的期望，也因此引發了公衛專家質疑此次訪問的實質效應，堪稱阿札爾來台簽了一項如同廢文一般的備忘錄，但是除了名義上的所謂「外交大突破」之外，台灣可說是半點實質的好處都沒有。

尤有甚者，阿札爾拜會蔡英文當天上午，解放軍戰機飛近台灣空域，並短暫穿過海峽中線。儘管台灣輿論將大陸的動作和阿札爾訪台相連結，但此一動作既可解讀為對美台政治互動的警告，亦可「淡定」視為共軍日常訓練在時間上的巧合。美方原本希望藉阿札爾訪台之行再刺激北京，用以持續激化美中的衝突，亦即藉由打出「衝突邊緣牌」來火中取栗，以便挽救川普岌岌可危的選情。然而，大陸高層已明確定調，不希望和美國打「新冷戰」，若美方做出挑釁，北京則會做出「堅定而理性」的回應而非採「對等報復」。儘管在北京心目中，美台高層互動當然屬於「挑釁」行為，大陸若做出一些軍事上的回應實屬情理之中。無論如何，在 11 月 3 日美國大選前，大陸將盡量以「忍」的立場來面對美方的刺激作為。

要言之，阿札爾訪台是美國戰略「遏中」的一步棋，台灣是棋子，目前看來，北京並不急著隨這步棋而起舞。台灣在迎接阿札爾來訪時，也應思考美中「新冷戰」下的自身處境，尤其在川普政府變本加厲打「台灣牌」，營造出美台關係突飛猛進的表象之時。然而，美國頻打「台灣牌」，更多是一本萬利乃至無本生意，到頭來是好處美國拿，風險台灣擔。當美中關係質變成敵對關係，而台灣一旦成為美國手中「可控的危機」，便將喪失追求和平的自主性，得附隨美國走上與大陸敵對的不歸路。最後，在美國頻放「利多」之際，台灣仍須體會到殘酷現實，即台灣在美中台三邊關係中，量體與實力最小，禁不起擦槍走火的後果，切勿當馬前卒，以免淪為最大的受害者。

其次，來分析柯拉克訪台之低調與弔詭的原因。美國國務院次卿柯拉克於9月17~19日訪台，台方原本高度期待的台美高層經濟對話不在此行計畫之中；他訪台的重點，竟然是參加台灣已故總統李登輝的告別追思會。蔡英文總統宣布全面開放美國豬牛進口，民進黨沾沾自喜，以為拿到台美雙邊貿易協議（BTA）談判的門票，只是主責談判的美國貿易代表署（USTR）不動如山；喊得震天價響的「經濟與商業對話」也無疾而終，而以「前期對話」虛應一番。同時，台灣內部的反美豬風潮已儼然形成。對此，大陸宣布柯拉克訪台時，在台海實戰化演練是針對台海形勢所採取的必要行動，也就是對於台美關係變化的示警。

由於柯拉克是1979年元旦美台斷交以來訪台的國務院最高層級的官員，因此予蔡英文政府極高的期待，並產生了台美關係將更上層樓的幻夢。在蔡英文總統8/28宣布開放美豬美牛，美國在台協會（AIT）官網即宣布，美台將舉辦一場經濟與商業對話，由美國國務院次卿柯拉克主持。台美雙方一搭一唱，刻意營造出良好氛圍，一場「經濟與商業對話」更連結出BTA或FTA的想像空間。然而，柯拉克抵台後，原本預期的經濟與商業官方對話打折成「前期對話」，台美高層會晤變成不公開的「飯店會談」，蔡英文在官邸宴請柯拉克一行人也是會後新聞稿，所有行程非常低調，美台雙方對外定調，柯拉克訪台目的是出席已故李登輝的告別追思禮拜。為何原先的規劃瞬間生變？

主要原因有二。首先是，沒有台美的經濟與商業對話，應該是被美國的貿易代表署擋下來，因為對外經貿談判與對話是屬於貿易代表署的權限，而非國務院。尤其，蔡政府宣布將於2021年元旦開放美豬美牛進口，從台灣社會的強烈反彈來看，民進黨顯然尚未掌控全局，在不確定的情況下，美方不會貿然承諾與台灣展開耗時、繁複的BTA談判；更何況，美豬美牛尚未進口台灣，已出現各縣市政府與民進黨政府不同調，再加上反美豬公投如雨後春筍般在各地串連，在這種背景之下，美方不會有意願冒著政治風險進入談判程序，而台灣已主動宣布開放2021年元旦進口，實在看不出美方短期內會有談判的意願。

換言之，蔡英文政府運用柯拉克訪台做足「大內宣」，但美方卻發現，美豬登台其實不如想像中順利，例如產地標示的問題可能對美豬構成歧視，國民黨推動反美豬公投的後座力不小，在在體現種種設限彷彿對美豬貼上負面標籤，以及開放美豬使得台灣內部反彈超越美方預期，都讓美方經貿高層感到不滿。尤其，美國貿易代表署對於蔡政府開放美豬的實際做法卻比國際標準更加嚴格，最有意

見。由於從陳水扁政府時期、馬英九政府時期都說要開放美豬，最後都破局，美方寧可等到 2021 年元旦正式開放美豬後，才來進一步展開雙邊經貿談判。

第二個原因是，蔡政府開放美豬進口的時間點，顯然是押注川普會連任成功，而非期待快速進行台美雙邊經貿協議談判或經濟與商業對話。看來蔡英文總統挑在美國總統大選前的 2 個月宣布開放美豬美牛，應該是送給川普的大禮，協助川普在農業州建功。換言之，柯拉克此行不談經濟與商業對話，也讓台灣民眾認清真相，蔡政府開放美豬美牛，是讓想勝選的川普端出好的成績單，而國務院安排讓柯拉克訪台，是給蔡英文總統面子「投桃報李」，卻不意味美國貿易代表署願意買單。對於台美 BTA，蔡政府恐怕是太過樂觀了。

最弔詭的是，此次柯拉克訪台，相關拜會與對話的行程一律以閉門方式舉行，如此低調保密，簡直就像不欲人知。據了解，柯拉克正主持一項「經濟繁榮網路」計畫，主要是藉由美國的政策補貼與降稅，來跟相關國家或地區建立「非紅色供應鏈」，目的在鼓勵各方與大陸經濟「脫鉤」，以發展成與中國抗衡的經濟集團。在脫鉤的要求下，美方希望台灣的電子、半導體等產業在大陸投資的工廠能夠移出。其實，當前要民間企業界與大陸產業供應鏈脫鉤，要台灣與大陸經濟脫鉤，重建「台美產業供應鏈」，都是不可能達成的。對台灣經濟發展以及民間產企業界而言，兩岸產業供應鏈既有其莫大的目標市場需求的未來性，可以將台灣經濟帶向全球市場及巨大的大陸內需市場；但台美產業供應鏈，則否。

總之，這幾年台灣對大陸的經貿依賴度不降反升，從四成上升到四成六。顯然兩岸經濟是否要脫鉤，取決於客觀市場現實，而非取決於蔡政府的偏好。在中美雙方競逐之下，台灣廠商難免會被迫選邊站。問題在於，急於討好美方的蔡政府，是否會在此次與柯拉克的對話中，乃至未來台美之經濟與商業對話中，給出過高的承諾，或給了科技廠商甚麼壓力，反而損及台商在大陸的市場。其實，台美投資與產業合作，必須互惠互利，否則都要進口含瘦肉精的美豬了，還不知何時可談判 BTA。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)