

## 前瞻美國新政局對我影響 —重開機抑或再出發

張競

中華戰略學會研究員

本稿件係針對美國選戰結果初步底定，新政局將可望於 2021 年初開展，針對美國對外政策將有可能調整，特別是對中國大陸各項政策變化，將有可能對我產生影響，因此提出下列分析，期能提供相關先進參考運用。

基本上美國未來新政局對於我國來說，究竟是僅限於人事更替後所產生枝節性變化，抑或是要徹底進行檢討，會產生顛覆當前結構之重大改變。臺北與華盛頓往來互動，到底是遇到困境必須重開機；還是能夠保住既有成果，並被美國政府新執政團隊所承接，繼續維持現有軸向再出發呢？

### 基本架構難以突破

首先必須要呼籲國人，吾人必須從過去數年許多不切實際之期待中覺醒，特別是當美國國務卿龐皮歐臨去秋波，所曾發表許多顯然違背美國政治圈主流思維之觀點，從美國政界與媒體冷淡回應觀察，其後續影響力恐難樂觀，臺北絕對不可因此產生任何幻想。

北京與華盛頓在結構上不論是如何地交鋒對壘，各個政府運用不同描述辭語加以定位；但就整個架構來說，臺北在北京與華盛頓所建構之政治定位，此種基本架構絕對是難以突破與改變。因此與華盛頓發展互動關係，必須是基於臺北本身實力，而不應因為有可能成為華盛頓應對北京時所運用籌碼，而誤判本身所獲待遇將會有所改變。

儘管美國具有相當多政治人物對臺北相當友善，但感性層面表達善意卻不能改變理性層面上之政治算計。特別是北京與華盛頓在過去數年在經貿領域上相互

對陣，顯然美國是未能獲得預期成果，後續不論將如何調整政策，絕無可能讓臺北突破當前與華盛頓相互所保持之非官方關係。

就算透過美國國會各項決議所通過之法案，在表面文字上顯示出諸多超越目前互動模式之要求，但其並非具有強制力之規範，因此整個互動規格與待遇，其實還是會由行政部門所主導，因此必須務實認識到，既有政治架構絕對不可能因此產生重大變化。

美國政府雖然公開表態要支持臺北國際參與之意願，但從具體實踐過程上來觀察，華盛頓必須在國際社會與國際組織重新建構其威望，否則其所能產生影響力亦將受到約制，對於我國參與國際組織活動來說，其實所能產生效果亦相當有限。臺北過去多年來將重返國際組織都做內部政治動員議題，整個操作過程付出驚人外交代價，但所獲成果相對有限，其實亦是根本無法突破之關係架構限制。

對美關係原則上仍將環繞經貿與軍售兩大主軸，其他各項互動關係有所提升，畢竟相對於前述兩者來說，仍是枝節亦不至於衝擊結構。儘管因美國與中國大陸在過去數年交惡，雙方教育與文化交流遭受強大阻力，臺灣能否成為美國選擇文教交流替代選項，雖是值得關注議題，但其所能產生政治操作空間恐怕相當有限。

### 維持穩定當務之急

儘管目前臺北普遍對於未來與華盛頓互動關係抱持悲觀看法，但誠如前述，在基本架構難以突破前提下，就算互動會有可能發展不盡理想未如人意，但亦不可能發生顛覆既有結構之崩盤現象，最多只是因為不切實際幻夢破滅之情緒性誤導，產生感性恐慌感，但卻不可能產生真正嚴重震盪與下挫。

講得再明白些，就是臺北與華盛頓往來互動關係，雖有上限無法突破，但亦有下限不致跌落。就既有軍售關係以及經貿往來架構來說，不論華盛頓政局發生任何變化，美方法策高層亦無意運用降低其與臺北互動關係，作為改善其與北京往來互動所需付出代價。

此等誤認其實是源自於華盛頓運用其與臺北互動關係，作為挑弄北京情緒之操作籌碼；特別是許多媒體都依據北京不斷針對美國與臺灣各項互動往來，所提

出各項外交表態抗議與恫嚇，作為如此判斷之基礎。但就華盛頓來說，其與臺北所發展任何合作關係，其政治算計公式係由美國國際利益作為計算參數，而非依據北京所可能產生反應狀況，作為衡量與評斷基礎。

因此在未來前景發展狀況若未具體明確前，依據目前與美方所建構之各項往來互動機制與關係，維持穩定運作實乃當務之急。特別是不必要之資訊外洩，刻意用來作為政治操作資本，因此破壞雙方維持低調保密之默契，將是最得不償失之政治盲動，如此操作所可能產生負面後果，更是讓人無法樂觀面對。

誠然臺北與華盛頓仍可望保持正常互動往來，但無謂地將既定之業務聯繫往來，刻意對外曝光並暗示其為政策性之突破，其實是最顛覆雙方互信基礎，此種飲鳩止渴竭澤而漁不計後果作法，最後將會讓雙方互動關係無法繼續穩定維繫。尤其是針對機密與敏感性議題，更會因為對外曝光，產生不必要困擾，亦會成為他方所致力進行情報蒐集之重點目標，並讓合作水準受到影響。

因此當臺北與華盛頓建構出在斷交後所能獲得彌足珍貴之合作關係，在互動上更必須保持低調，就算是合作互動關係有所提升，實不宜對外隨意揭露作為政治操作籌碼，突然增加不必要之阻力與干擾。特別是軍事合作交流與情報交換關係，表面上對外曝光必然可以引發北京強烈反應，作為國內政治或是選戰動員操作利基，但就長遠來說，必然會產生嚴重負面影響。

至於臺海周邊海空域內軍事活動，從政府刻意對外曝光相關資訊後，已經成為社會關注重要話題，而將美軍軍事艦艇航跡與情報蒐集飛航動態曝光，更是會影響其作業安全，若是打算運用此等資訊做為政治搖頭丸，以便鞏固民心士氣，其實效果相當有限。在美國新政府接掌政權後，所有政治操作都必須思考不再有可能獲得美方默許，因此對外發送訊息操作媒體報導，更宜審慎行事免得另生枝節。

#### 避免逼出第四公報

其實若是前瞻未來美國面對中國大陸各項政策調整發展前景，吾人必須認真思考雙方是否有可能達成共識，從而簽訂第四公報，以便明確澄清與定義雙方關係架構，以便作為雙方關係重開機抑或是再出發之基礎。假若華盛頓與北京互動關係真是不幸往此方向發展，勢必對我產生嚴重影響與傷害。

為何會有此項憂慮，其實不完全是空穴來風，特別是在川普政府任內，透過副總統彭斯與國務卿龐皮歐數度就雙方關係發表針對性談話，北京對於華盛頓信任感絕對是滑落谷底。特別是國務院東亞助卿史達偉公布當年雷根總統所簽署六項保證行政指令原始檔案，更是嚴重顛覆北京對於美國透過八一七公報所作承諾原有理解，更對於華盛頓政治誠信大打問號。

因此若是美國要調整對外政策，在國際社會採取多邊主義來建構共識，以便落實其政策目標時，勢必就要獲得北京支持，否則必然要耗費更多手腳才能如願。在此種狀況下，華盛頓要重新獲得北京信任與支持，恐怕北京就有可能重提第四公報，以便針對雙方關係基礎，再度獲得美國提出公開保證。

其實回顧當初華盛頓與北京相互過招歷程，以及簽訂三項公報時雙方之國力差距，再對照各個公報簽署當時國際戰略環境，目前相對來說，北京確實是處於相對有利態勢。特別是從冷戰後，雙方關係發展至今雖然起起伏伏，但畢竟未曾遭遇過像川普主政時期如此嚴重波動，是否能夠在後川普時期理清雙方關係，恐怕就會讓第四公報議題再度端上檯面。

就臺北目前所處環境來說，務必要審慎行事，特別是川普政府所曾公開表達，完全不可能被華盛頓與北京主流思維所接受之論點與立場，絕對不要輕率附和或是用來作為政治操作基點。吾人必須理解，臺北在華盛頓與北京私相授受與定義下，本身地位確實是好也不可能好到那裡，但是反過來說，其實壞也是壞不到何處。講實在話，就是在基本盤不變前提下，臺北實在沒有必要追隨消息面打轉，因為畢竟整個關係架構變化靠得是實力，而不是任何一方所抱持之善意。

### **結論：正派經營方為上策**

不論華盛頓與北京未來關係如何變化，就臺北來說，正派經營方為上策；特別是務必低調避免發表亂逞快意無謂言論，徒然讓兩岸關係繼續打結，亦讓華盛頓對臺北予取予求。主政者務必牢記，當本身喪失彈性，因此陷入戰略選擇困境時，自然就讓他方獲得優勢，本身亦會喪失戰略運作主動權。

政府務必嚴肅思考，在此種態勢變化下，改善兩岸關係是讓我方重新掌握戰略主動權重要關鍵。當初就是因為當前政府執政團隊將兩岸關係走入死胡同，因

此才會在面對華盛頓時，喪失所有談判斡旋利基，亦讓所有戰略發展態勢陷入被動。假若華盛頓與北京緊張態勢逐漸降低時，如何重新取得戰略運作主動權，將會具體考驗當前政府能否妥善處理戰略兩難困境。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)