



論川普外交政策對東北亞區域安全之影響

陸軍少校 劉宗翰

提 要

川普政府外交政策一反美國外交的常態，其反對大型多邊自由貿易、質疑全球化與安全同盟體制等作為，已讓許多專家學者詬病為走向美國孤立，「讓中國大陸再度偉大」，不過川普政府卻認為一些對美國不利的協定都應該退出並重新談判，因為這樣才能「讓美國再度偉大」。再者，美國外交政策也牽動東北亞安全結構，日本從不確定性中又再次重新定位日美同盟堅定不移；美國對北韓的「極限施壓與交往」，也迫使北韓以體育外交企圖化解經濟制裁與外交圍堵；美國對外豎立假想敵的同時，正以備戰止戰策略朝向大軍力目標。然而，川普政府在策定外交與安全政策時，應思索政策前後不一將無法取得盟邦信任，以及如何維持美國全球領導地位與軟實力問題，因為這些才是真正讓美國偉大的原因。

關鍵詞：美國優先、川普現象、外交政策、東北亞安全。

前 言

在美國第四十五屆總統大選中，共和黨總統候選人川普掀起一股「川普現象」，當時喧囂一時的川普現象，後來演變成「川普時代」，共和黨的川普在2016年11月8日當選美國總統。當初外界皆普遍認為川普是巧言令色的商人兼電視實境秀主持人，語出驚人只是為了要吸引注意，諸如他在參選中

主打反移民、反自由貿易，宣告將在美墨邊境築牆，阻擋移民進入美國，且費用將由墨西哥買單。川普還將焦點擺在下層階級拮据的處境和社會階層分化，揭露對貧富差距不滿、反菁英主義社會氛圍和反全球化等，再加上美國國內經濟不佳的環境下，的確贏得不少的民心。¹

一些分析人士認為川普崛起就是「反智主義」(anti-intellectualism)²現象再起，在美

1 王穎芝、魏嘉瑀，〈是川普！美國總統大選結果出爐，川普爆冷門擊敗希拉蕊〉，《風傳媒》，2016年11月9日，〈<http://www.storm.mg/article/187408>〉。

國文化之中一直存在著反智主義，即對於知識的反對或懷疑，以及對於知識分子的懷疑和鄙視，而且這種反智主義又與當前全球政治的反體制思潮相結合，諸如英國脫歐、歐洲在選舉時極右勢力抬頭，原因不外乎人民對於政府治理現狀的不滿，進而加深對政治菁英的厭惡和不信任，引發尋求改變現狀心理。³

隨著川普入主白宮，川普非典型領導風格已打破美國的政治與外交常規。在國內方面，川普是推特的愛好者，光在其發表就職演說後一小時，旋即在推特連環貼文，短短二十分鐘就連續推了十則貼文，其愛好程度為人詬病為「推特治國」。川普還勇於向媒體宣戰，他在推特點名衰敗中的紐約時報、美國國家廣播公司(NBC)、美國廣播公司(ABC)、美國哥倫比亞廣播公司(CBS)、美國有線電視新聞網(CNN)都是「假新聞媒體」，並認為「它們是美國人民的公敵」。⁴在國外方面，川普質疑美國自二戰後以來依循的「自由國際主義」(liberal internationalism)與同盟體系，認為集體的自

由貿易體系讓美國吃虧，偷走美國工作，而在安全同盟體制上則認為北約盟國、日本及南韓搭美國的順風車，它們應該要負擔更多的軍費，甚至揚言將減少對北約的安全防衛承諾及在東北亞的駐軍。另外，川普當選後曾與中華民國總統蔡英文通電話達十多分鐘，打破美台自1979年斷交以來的外交慣例。

雖然川普的種種言行舉止，讓許多專家學者認為川普走向孤立主義的老路，尤其是一上任就簽署退出跨太平洋夥伴協定(TPP)，而該協定是美國填補地緣經濟不足之處，但是吾人不要忘記高喊「美國優先」的川普，常常以昨日之我，否定今日之我，立場常急轉直下，諸如先稱中國大陸為操縱匯率國冠軍，後來又說不會將之列為匯率操縱國。就生意人的思維而言，通常是利益擺第一，隨時可揚棄先前立場，因為這樣的「彈性」才能「讓美國再次偉大」。川普曾說過，「我想我是個非常彈性的人，我不會只有一個特定方式，我對自身的彈性感到非常驕傲。」⁵

川普上任以來種種違背美國常規的舉

2 霍夫施塔特(Richard Hofstadter)曾於1963年出版《美國人生活中的反智主義》(Anti-Intellectualism in American Life)，並於次年獲得普立茲非小說獎，他在書中指出「反智主義」是由於歷史與文化根源所致，美國人心中存在著對生活事物的怨恨與猜疑感，並想要將之展現出來，而且在性情上不斷表現出輕蔑那種方式的生活價值觀。

3 〈川普現象觀察：美國反智主義氾濫的真相〉，《風傳媒》，2016年11月7日，<<http://www.storm.mg/article/186619>>。

4 Michael M. Grynbaum, "Trump Calls the News Media the Enemy of the American People," The New York Times, February 17, 2017, <<https://www.nytimes.com/2017/02/17/business/trump-calls-the-news-media-the-enemy-of-the-people.html>>。

5 The White House, "President Trump's Remarks," April 5, 2017, <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/05/remarks-president-trump-and-his-majesty-king-abdullah-ii-jordan-joint>>。

動，已引起國內外不少人士的憂心。在他上任不到一年內，就急著推出國家安全戰略報告，更加凸顯希冀以該報告安撫國人，消弭外界疑慮，藉此轉移當前的內政與外交混亂。然而，標榜美國優先的國家安全戰略，雖然內容四平八穩，卻是「叫好不叫座」，反而還豎立了中國大陸與俄國這兩個假想敵。由於川普外交政策訴求降低盟邦對美國的依賴、改變長期跟對手互動的模式、重塑國際經濟秩序，以及服膺政治現實主義等，⁶因此勢將對東北亞區域安全造成一定程度之影響，實有必要進行外交政策之檢視。再者，川普的外交政策一反常態，外界甚至已開始質疑川普會不會「讓中國大陸再次偉大」。

美國外交思想淵源

美國巴德學院外交事務與人文科學教授米德(Walter Russell Mead)曾將美國自建國以來的外交政策演進區分為四大類：一、漢米爾頓派(Hamiltonian)：提倡門戶開放的世界；二、傑佛遜派(Jeffersonian)：維持民

主體制；三、傑克森派(Jacksonian)：平民主義的價值觀與軍事實力；四、威爾遜派(Wilsonian)：道德價值。⁷不過這四大類的根本區別在於傑佛遜與傑克森派尋求精進並保護共和國的美德，而漢米爾頓與威爾遜派則是企圖重建世界的圖像。⁸這種歷史演進的辯論，讓人回想起美國賓州大學歷史學教授麥克杜格爾(Walter A. McDougall)所言，美國到底是「上帝應許之地」，還是「十字軍國家」。⁹換句話說，美國外交政策在國際關係理論中所稱的理想主義與現實主義(或國際主義與孤立主義)之間不斷演變。

現實主義反覆解釋國家基本生存之道就是要維持、擴張和使用權力，強調富國強兵的必要性，對於戰爭的合法性和正當性採取支持的態度，連帶對國家利益、國家安全、軍事擴張和聯盟體系一樣相當重視，這些都被認為是強化本身國力、擊敗對手或敵國的必要條件。¹⁰美國的理想主義源自於歐洲的自由主義思想，可追溯至康德、洛克和盧梭等人的主張，同時又結合自身的「天定命運觀」與「美國例外論」的思想來源。天定命

6 盧業中(副教授)，〈當川普到了華盛頓，世界該緊張嗎？〉，《天下雜誌》，2016年11月11日，<<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/4997>>。

7 Walter Russell Mead, *A Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World* (New York: Routledge, 2000).

8 Michael Clarke and Anthony Ricketts, "Donald Trump and American Foreign Policy: The Return of the Jacksonian Tradition," *Comparative Strategy*, No. 36, Vol. 4, 2017, pp. 366-367.

9 Walter McDougall, *Promised Land, Crusader State: The American Encounter with the World since 1776* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1997).

10 林碧炤，〈國際關係的典範發展〉，《國際關係學報》，第29期，2010年1月，頁17。

運觀即美國是上帝選定來傳播福音和解救世人的唯一使者，美國肩負向全世界傳播自由民主價值觀的神聖使命；美國例外論為美國人是上帝的選民，生活在希望之鄉，美國是山巔之城、自由燈塔、理想世界的縮影，美國價值觀和社會制度是普世性的。¹¹

就國際關係的理論而言，理想主義和現實主義處於對立的立場，例如1940年代至1950年代就發理想主義對現實主義的辯論，涉及國際關係本質之推定討論。然而，美國外交思想演進卻是綜合運用理想主義與現實主義，美國外交政策從沒有表現為純粹的理想主義，也從沒有表現為絕對的現實主義，而是往往結合兩者，即理想主義中有現實主義，現實主義中有理想主義，只是在不同政府主政時期，兩者之間的比例有所不同而已。¹²正如季辛吉所闡述的美國外交的兩面性，「在日常外交活動中，沒有比美國更務實的，但在追求歷史傳承的道德信念上，也沒有比美國更務實的國家。」¹³前任美國總統歐巴馬在2009年底諾貝爾和平獎授獎演說上也曾表示，美國外交政策長期以來處於理想主義與現實主義之間的緊張對峙，而這種緊張對峙也就是要在利益與價值觀之間做出抉

擇。¹⁴

雖然理想主義與現實主義是美國外交思想的兩大源頭，但是隨著國際情勢的變化，各個專家學者也開始在學術領域對這兩大主義進行擴展與深化。例如二戰後，源自威爾遜的理想主義開始轉變成自由國際主義，美國主導建立了布列頓森林體系、聯合國、世界銀行及國際貨幣基金會等一系列多邊制度，以實現開放、穩定及安全的國際環境，於此同時，美國為了重建歐洲、因應冷戰格局形成，美國在歐洲推行馬歇爾計畫，並建立了集體安全機制的北約組織。¹⁵

在冷戰期間，特別是1980年代雷根總統執政八年期間，「新保守主義」大行其道，雷根時期的基本主張是美國必須建立強大國防武力，必須以「實力換取和平」，提出星戰計畫，擴張軍備力量，並稱蘇聯為邪惡帝國，不惜以巨額財政赤字，大幅增加軍事預算，並與蘇聯展開軍備競賽。¹⁶在其後的歷任總統中，小布希也是新保守主義的代表人物，九一一恐怖攻擊事件後，美國攻打阿富汗與伊拉克，主張以軍事武力解決問題，並在2002年的國家安全戰略報告中，提出「先發制人」的攻擊戰略與單邊主義主張，充分

11 鄭保國，《美國霸權探析》(台北：秀威資訊科技，2009年11月)，頁30-31。

12 鄭保國，《美國霸權探析》，頁36。

13 季辛吉(Henry Kissinger)著，林添貴、顧淑馨譯，《大外交》(台北：智庫文化，1998年1月)，頁10。

14 Barack Obama, "Nobel Lecture," The Official Web Site of the Nobel Prize, December 10, 2009, <https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2009/obama-lecture_en.html>.

15 王棟、尹承志，〈自由國際主義的興衰與美國大戰略〉，《外交評論》，2015年第1期，頁88。

16 任曉、沈丁立主編，《保守主義理念與美國的外交政策》(上海：三聯書店，2003年9月)，自序。

反應出新保守主義的外交政策。¹⁷正如新保守主義代表人物克里斯托爾(Irving Kristol)所言，「新保守主義者就是一個自由主義者，為現實所蒙蔽的自由主義者。」

冷戰後，蘇聯解體意味著共產思想土崩瓦解，美國主導的西方資本主義取得最終勝利，當時政治學者福山(Francis Fukuyama)還提出「歷史終結論」，將冷戰結束解讀為人類歷史走到盡頭，而自由民主體制及資本主義成為國家政治經濟體的唯一形式，自由國際主義或多邊主義大行其道。而現實主義也在演進潮流之下，在冷戰結束之前發展出結構現實主義，其後開啟了攻勢現實主義、守勢現實主義、霸權主義、新保守主義等主張。總之，不管是自由國際主義或是各種現實主義的主張，其所提供的治國策略，主要都是為了要維持美國在冷戰後的全球領導與支配地位(霸權)，或是稱之為美國利益。

川普主義的外交風格

川普主義的形成有其國內外因素。美國政黨政治基本上是依照由左至右的意識形態來區分，一般而言，在政治學的光譜上，共和黨屬於右派，以紅色為代表，民主黨屬於左派黨，以藍色為代表。歷史上共和黨和民

主黨都經歷過相當多變化，不過大體而言，民主黨較傾向左派，主張社會福利、階級平等，共和黨則比較偏向右派保守主義，重視產業利益。史丹佛大學政治學教授舒爾茨(Kenneth Schultz)根據點名投票行為的統計圖指出，從二戰後迄今(1945年至2016年)美國民主黨與共和黨之間的分歧日漸加大，兩黨漸行漸遠，在2005年之後彼此中心交匯點就已消失，川普主義或許是在國內因素兩黨極化之下所帶來的結果。¹⁸

在國外因素上，在全球化的浪潮下，使中下階級的薪資、就業大受衝擊，貧富不均問題日益嚴重，終於引爆了政治大地震，諸如英國脫歐、民粹主義政黨興起到川普現象等都是如此。自金融海嘯後，大批的共和黨選民，即那些憤怒的基督教白人藍領勞工終於發現，他們的經濟利益其實跟共和黨內支持華爾街、支持全球化的既有體制，完全相反。川普於是趁勢崛起，以迎合這群人的訴求，成為代言人。¹⁹而且這股反全球化勢力的反撲，在川普確定勝選入主白宮後，已開始形成一股不容忽視的力量。

川普在總統就職演說中已道出外交政策的主軸，其強調要以新願景領導美國，從此時此刻起，只有「美國優先」，我們即將迎

17 巨克毅、施順冰，〈美國新保守主義理念與美伊戰爭：兼論保守派媒體形塑戰爭〉，《全球政治評論》，第8期，2004年10月，頁2。

18 Kenneth A. Schultz, "Perils of Polarization for U.S. Foreign Policy," *The Washington Quarterly*, Vol. 40, No. 4, Winter 2018, p. 8.

19 吳怡靜，〈還在左派右派？未來是挺全球化vs.反全球化〉，《天下雜誌》，2016年9月7日，<<http://schroders.cw.com.tw/in-depth-report/item/162-agm.html>>。

接一個新世紀，其中落實方法就是「買美國貨、僱用美國人」。²⁰川普也引用在雷根時期就曾提出「讓美國再次偉大」的口號，當時的時代背景是美國國內陷入經濟不景氣，國外則是要面對蘇聯的侵略壓力，而川普再次引用該口號的意圖是要振興國內經濟與國防軍事力量，而這也反映在其執政團隊的人選上，例如川普找富商與將軍們擔任重要的內閣職位，一反政治菁英的人選。

在川普執政一年多之際，吾人大致可將其外交政策歸類成以下幾個特點：

一、不按牌理出牌的領導特質。在外交政策的分析中，領導者人格特質及因運而生的領導風格是影響外交政策一項重要因素。在商業領域中，「應急戰略」(emergent strategy)的領導風格十分常見，而且商人出身的川普，令人毫不意外地也將這種風格帶進了白宮。²¹亞洲協會美「中」關係中心主任夏偉(Orville Schell)曾以「美國毛澤東」、「孫悟空」，批評川普令人摸不透的思維及作法。他還表示，川普反體制、反傳統革命個性，如同毛澤東搞文化大革命一般，顛覆既有事物，川普像齊天大聖孫悟空一樣會七十二變，但要變到哪裡沒人知道。²²

語出驚人的攻擊言論也常出現在川普的外交政策上。例如川普在2017年9月的聯合國大會上發表演說，就曾以火箭人(rocket man)來形容北韓領導人金正恩，並以強硬措詞砲轟北韓發展核武，並形容火箭人正在執行自殺任務；2017年11月29日，北韓試射新型洲際彈道飛彈「火星-15型」後，川普在推廣稅改的集會上，對著台下群眾痛批金正恩是「病態小狗」(sick puppy)。而為對手或敵人取綽號，早在美國總統大選期間就已經出現，諸如稱希拉蕊為「騙子希拉蕊」(Crooked Hillary)、桑德斯「瘋狂的伯尼」(Crazy Bernie)。²³近期川普在白宮閉門會議上討論移民政策時，以「鳥不生蛋國家」(shithole countries)，來指稱海地、薩爾瓦多，以及部分的非洲國家。事情傳開後，引起國際社會的一陣騷動。總之，川普這種口無遮攔的言論，將會為其外交政策種下苦果。

川普的浮誇、怪異、前後不一的言論，也掀起心理學醫師質疑其精神狀態有問題。

《川普危險案例》(The Dangerous Case of Donald Trump)乙書是由27名精神醫學和心理健康專家對川普「危險程度」的評估，並彙

20 The White House, "The Inaugural Address: Remarks of Donald J. Trump," January 20, 2017, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>>.

21 Ionut Popescu, "Trump and Emergent Strategy: The First 100 Days," War on The Rocks, April 28, 2017, <<https://warontherocks.com/2017/04/trump-and-emergent-strategy-the-first-100-days/>>.

22 〈翻滾男人川普，紐約客的愛恨糾葛〉，《中央通訊社》，2018年1月20日，<<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201801200044-1.aspx>>。

23 〈川普的花式罵人法〉，《紐約時報中文網》，2017年11月24日，<<https://cn.nytimes.com/international/20171124/wod-knucklehead/zh-hant/>>。

集成冊出版。這種現象也引起美國憲法第25修正案中所提總統身體和精神狀況不適合履行職責，就可停止總統職權。然而，停權的高門檻看起來似乎不太可能，因為修正案規定，無能、決策錯誤和不受歡迎，都不能構成停職要件，而是要證明川普不適合履行總統職權，況且閣員們除非萬不得已，否則不可能做出這種決定。²⁴

另外在亞太地區，雖然競選期間川普表示如果當選，將縮減美國在亞太的駐軍規模，並要求日、韓等國增加軍費負擔，但是當選後立場也立刻轉變，國防部長馬提斯的首次亞洲之行，便消除了這個疑慮。此外，國務卿提勒森也在朝核議題上為川普的言論進行緩頰，諸如解釋川普的「核武大按鈕」說僅是為了比喻「戰爭風險有多高」。

二、對國際制度與全球治理抱持懷疑態度。在自由貿易方面，川普質疑美國過去所簽的區域自由貿易協定，認為這些對美國不公平的自貿協定是造成美國貿易逆差持續擴大，工作機會持續外流的元凶，所以上任就簽署推出跨太平洋夥伴協定的行政命令，認為這種大型多邊自貿協定有害無益，應該改採雙邊模式來追求公平貿易。²⁵而且除了退

出跨太平洋夥伴協定外，川普下一步很可能就是退出北美自由貿易協定(NAFTA)。川普認為壞的貿易比沒交易更糟糕，這個觀點或許沒錯，原因就在於華府先前不能堅定執行既有交易原則，而且未能充分協助生活受到全球化和自動化所苦的美國勞工，所以大眾對國際協定產生厭惡感，不過解決之道並非棄之不用，或是任由他人接手。²⁶這就是為何許多專家學者對川普政府批評的癥結點。

2017年5月底，川普在比利時布魯塞爾的北約峰會上，並未公開背書北約第五條集體安全防衛的承諾，他表示28個成員國之中有23個國防經費還沒有到達應有的水平。這對美國納稅人非常不公平，要求未達標各會員國應依2014年的協議，軍事預算應佔國內生產毛額(GDP)的2%。時隔一個多禮拜後，川普話鋒一轉，又公開承認美國將信守北約第五條集體安全防衛條款，他還說是因為美國的行動，讓不少北約成員國意識到要付款，經費才開始湧入。²⁷顯而易見，川普已經把外交政策當成在商場上的議價遊戲，使得美國的盟邦擔憂不已。

在國際制度方面，美國在2017年6月宣告退出巴黎氣候協定，聲明該協議危害美國經

24 〈川普提前結束任期，為何話題再起〉，《聯合新聞網》，2017年10月15日，<<https://udn.com/news/story/6813/2758249>>。

25 劉大年，〈從自由貿易到公平貿易：美國重啟NAFTA談判〉，《中時電子報》，2017年9月26日，<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170926000084-260202>>。

26 Tim Kaine, "A New Truman Doctrine: Grand Strategy in a Hyperconnected World," *Foreign Affairs*, July-August 2017, p. 50.

27 張加，〈川普承諾：信守北約集體防禦〉，《聯合新聞網》，2017年6月11日，<<https://udn.com/news/story/6813/2516767>>。

濟利益，美國主要質疑《京都議定書》沒有將開發中國家納入限制排放對象，傷害已開發國家的利益，而且中國大陸是溫室氣體二氧化碳排放量位居第二的國家，竟然還列為開發中國家。美國退出該協議後，反而進一步提升中國大陸的地位，中國大陸還向國際喊話，願對全球氣候工作負起更大責任，預期未來各項氣候談判將由歐盟和中國大陸主導。²⁸

緊接著在2017年10月，美國宣布退出聯合國教科文組織，按照章程將於2018年12月31日生效，但美國將以永久觀察員身分，為世界遺產保護、文教、新聞自由及科學工作繼續貢獻美國的觀點。然而，諷刺的是，自2011年起，美國停止繳交每年8,000萬美元會費，使教科文組織失去了22%的財務預算，美國至今已欠下5億美元會費。²⁹

三、追求軍事實力，以實力求和平。川普曾經表示，「我的外交政策方針是建立在一個堅強基礎上，憑藉實力而行動，這意味著美國必須維持一支在世界上遠遠領先的最強軍隊。」³⁰換言之，強大的國防力量可以維護美國安全，是壓制對手和促進美國利益的

重要工具。川普反對歐巴馬的國防政策，其大幅削減軍費作法，也就是歐巴馬在2011年8月簽署預算控制法，在2013年起實施預算減支方案，美國將在未來十年自動刪減1.2兆美元預算開支，其中以國防預算衝擊最大，預算控制法還設立5,490億美元的軍費上限。再者，前美國空軍部部長懷恩(Mike Wynne)的警告言論也獲川普政府的認同，懷恩指出在歐巴馬任內美軍軍力縮減的危機，諸如海軍萎縮到自一戰以來的最小規模，陸軍萎縮到自二戰以來的最小規模，空軍則萎縮到歷史最小規模，飛機老化，作戰水平下降，種種情況令人堪憂。³¹

或許在共和黨強調國防安全的傳統影響下，再加上美軍現有戰力下滑的現實，成為川普強兵政策的最佳理由。川普上任後便主張將陸軍人數增加6萬，兵力總數變為54萬，許諾建造一個能夠同時打贏兩場戰爭的陸戰隊，陸戰隊將以36個營為基礎，目前陸戰隊擁有24個現役步兵營，兩個戰車營和支援單位，這意味著陸戰隊將擴充8,000到1萬2,000員額，同時也要將海軍打造成為一支擁有350艘水面艦和潛艦的強大海軍(現有272艘)，航

28 楊惟任(教授)，〈川普退出巴黎協定的五大影響〉，《蘋果日報》，2017年6月3日，<<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20170603/37671235>>。

29 〈六個問題：美國以色列退出教科文組織的前因後果〉，《BBC中文網》，2017年10月13日，<<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-41605620>>。

30 Donald Trump, Great Again: How to Fix Our Crippled America (New York: Threshold Editions, 2016), p. 32.

31 Alexander Gray and Peter Navarro, "Donald Trump's Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific," Foreign Policy, November 7, 2016, <<http://foreignpolicy.com/2016/11/07/donald-trumps-peace-through-strength-vision-for-the-asia-pacific/>>.

32 袁征，〈試論特朗普政府對外政策趨向〉，《和平與發展》，2017年第1期，頁23。

艦規劃擴增為12艘。³²在軍事預算上，2017年3月川普政府向國會提交2018會計年度預算藍圖，取消2013年以來的預算減支，提出在2018會計年度增加國防預算10%(540億美元)，根據該預算藍圖大多數部會的預算都減少，只有國防部、國土安全部及退伍軍人事務部的預算增加，最後在2017年11月，國會參眾兩院軍事委員會敲定2018會計年度7,000億美元國防支出計畫，反而比5月的總統預算書所主張的6,030億美元還要多。³³

然而，眾所周知，政府預算大餅的整體增幅空間有限，除了增加國債規模的途徑外，最可能出現的狀況是「挖東牆補西牆」，換句話說，國防經費的增加，意謂其他的聯邦機構與預算項目，將難以避免出現排擠效應。例如，美國國務院的預算與海外援助的金額，雖然與軍事開支相比，根本望塵莫及，伴隨而來的是犧牲掉了美國的軟實力。³⁴

四、使用武力外交的意願強烈。克勞塞維茨學派的人理解運用武力或威脅使用武力以達成政治目的，也就是戰爭是政治的延伸，是政府解決政治問題的強硬手段。因此，他們相信如果在協商之前和期間，華府若有使用武力的意願，則外交協商比較能因

勢利導，使美國獲得利益，甚至還能在協商破裂後，使出武力的殺手鐮。³⁵川普政府在這項觀點上相當吻合，尤其內閣成員又是戰爭色彩濃厚的將軍們，例如川普政權接手後，便開始加速打擊伊斯蘭國，以「炸彈之母」之稱的大型空爆炸彈，轟炸位於阿富汗的伊斯蘭國目標；改變選前所說撤出阿富汗美軍的說法，反而對阿富汗增兵數千人；同樣情形也發生在敘利亞，川普一聲令下向敘利亞政府軍一座空軍基地，發射59枚戰斧巡弋飛彈，制裁敘利亞總統阿塞德使用化學武器襲擊平民，但是也造成包括兒童在內上百人傷亡的慘劇。

在北韓議題上，由於北韓不停進行飛彈試射，並威脅可以成功發射洲際彈道飛彈攻擊美國本土，川普也強烈回應如果北韓持續挑釁且攻擊美國，揚言將「澈底殲滅」北韓。此外，北韓曾於2017年8月29日、9月15日發射了飛經北海道上空的彈道飛彈，川普還直率的發言，認為日本應該將其攔截摧毀。不過日本立場則認為因沒有落入日本境內的可能性，故未基於《自衛隊法》實施摧毀行動。川普對北韓的戰略並非容忍，反而是對其進行先制攻擊或鼻血戰略，這也導致金正恩派出他最信任的胞妹金與正訪問南韓

33 Office of Management and Budget, "America First: A Budget Blueprint to Make America Great Again," March 16, 2017, p. 15 & 50; Office of Management and Budget, "A New Foundation For American Greatness: Fiscal Year 2018," May 23, 2017, p. 25.

34 李大中(副教授)，〈川普擴軍的意涵〉，《今日新聞》，2017年3月6日，<<https://www.nownews.com/news/20170306/2428584>>。

35 Henry Nau, *Conservative Internationalism: Armed Diplomacy under Jefferson, Polk, Truman, and Reagan* (Princeton University Press, 2013).

來展現誠意，企圖打動文在寅的心，以走出北韓所處經濟制裁與圍堵外交的困境。³⁶

川普上任迄今的外交政策特點，也被許多專家學者進行分類，大部分人認為其重返傑克森主義的傳統，有人則再細分成「傑克森主義的反叛」³⁷，另有人持不同分析層次將其定位在「傳統國際主義」³⁸。川普提倡強化軍事力量，「使美國再次偉大」的口號與雷根一樣，而且所提出的大規模減稅及放寬限制的經濟政策，也讓人不由得想起雷根經濟學，因此他也是一位雷根主義者。³⁹然而，根據川普的首部國家安全戰略報告，則將自身定位成「有原則的現實主義」(principled realism)，而其核心原則就是「美國優先」，川普雖然時常澄清美國優先並不是意味著「美國孤立」，但是川普政府的非典型外交政策無疑引起外交界與學術界的震盪與批評。在川普執政一年多以來，美國《時代雜誌》在2018年2月的封面就以美國島孤立於全世界的地圖，諷刺川普外交政策已導致美國孤立於世界之外。川普自豪的「彈性」外交，正反映出其曾說過：「每件事都可以談

判」，顯然他是個不堅守原則的領導人，因此以生意人思維來看待川普的外交政策，或許就能比較合理化了！

對東北亞區域之影響

一、美日同盟

面對川普選前對日韓同盟的搭便車質疑，以及川普作風對國際秩序的衝擊，川普一當選後，日本首相安倍晉三就積極對美國示好，甚至與美進行一場「高爾夫球外交」，安倍親自飛到紐約川普大樓求見，成為首位和總統當選人川普會面的元首，當時安倍還送了金色高爾夫球桿(價值4,500美元)給川普當見面禮，川普也回贈高爾夫球服。儘管如此，美國還是毅然退出跨太平洋夥伴協定，但是安倍仍持續為美國重返該協定而繼續努力。⁴⁰

美國國防部長馬提斯首次的亞洲之行，在日本站時，馬提斯也明確表示，根據《美日安保條約》第五條，尖閣諸島(釣魚台)適用美日安全保障條約，美國有協防日本的義務，美國也會以包含核武戰力在內的軍事力

36 劉德海(教授)，〈朝鮮半島牌局正進入第二幕〉，《蘋果日報》，2018年2月13日，<<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20180213/1297494/>>。

37 Walter Russell Mead, "The Jacksonian Revolt: American Populism and the Liberal Order," Foreign Affairs, March-April 2017, pp. 1-7.

38 Ionut Popescu, "Conservative Internationalism and the Trump Administration?," Orbis, Vol. 62, Issue 1, 2018, pp. 91-104.

39 〈川普與雷根之間〉，《日經中文網》，2017年1月22日，<<http://zh.cn.nikkei.com/columnviewpoint/column/23209-2017-01-22-13-53-19.html>>。

40 自美國退出由12國組成的跨太平洋夥伴協定(TPP)後，日本便主動承擔起主導責任，現有11個國家另起爐灶，改推《跨太平洋夥伴全面進展協定》(CPTPP)，並於2018年1月在東京完成談判，3月於智利舉行簽署儀式。

持續保護同盟國。這釋放出明確再保證訊息，也替美國外交政策方向不明的質疑，有重要的定調作用。⁴¹接著在2017年2月安倍啟程訪美，安倍準備了「日美成長與雇用倡議」，號稱將藉日本投資美國基礎建設，創造七十萬個就業機會，以及未來十年價值4,500億美元的多個新市場。雙方還發表共同聲明，首次寫入「日美安保條約第五條適用於尖閣諸島(釣魚台)」，爾後已無需再度確認。自川普上任後，安倍可說是公開表示親美立場，絲毫不避諱，而就在安倍訪美期間，北韓也進行飛彈試射最後墜入日本海，而這個時機點或許正中安倍的盤算，因為川普表示，「美國百分之百支持偉大盟國日本。」

2017年8月17日，美日在華府進行「2+2」會議(美日安全保障協議委員會)，該會議為2015年4月以來再度舉行，亦是美國川普政府上任後的首次，此次會議並不具非開不可的急迫性，可說是川普政府因應安倍內閣強烈要求而召開，其實日本意在為美日同盟創造舞台，藉此消弭同盟中遭被拋棄的不確定感。⁴²此次會議聚焦於美日共同因應「朝

核危機」，北韓因技術快速發展而成為新階段威脅，所以雙方對此具有強烈危機感，還將共同合作勸說對北韓具有影響力的中國大陸，以敦促其採取堅決措施。在武器合作方面，防衛大臣小野寺五典還宣布日本將引進「陸基神盾」系統部署在陸地，其能搭載美日共同開發的標準三型Block 2A攔截飛彈，此系統造價較「薩德系統」(THAAD)低廉，僅需兩座即可覆蓋日本全境。⁴³然而，陸基神盾系統雖然是因應北韓威脅，但其背後存在的意涵也是針對中國大陸與俄羅斯飛彈長射程化趨勢，除了俄羅斯外交部針對日本決定表示嚴重關切外，2017年12月俄羅斯總參謀長格拉西莫夫訪日時也向小野寺提及日本陸基神盾系統運用的擔憂。⁴⁴

2017年11月，川普首次訪日之行最受矚目的焦點之一，就是在川普和安倍的聯合記者會中，「自由開放的印度太平洋戰略」正式成為美日共同戰略，「印太戰略」⁴⁵旨在以美國、日本、印度、澳洲四國為核心，以維持美國在亞太地區的戰略架構，而此一戰略的前身是「自由與繁榮之弧」與「安全保障鑽石構想」的再版，現在獲得美國採用，可

41 王濤，〈安倍與川普的「高爾夫球外交」〉，《民報》，2017年2月7日，<<http://www.peoplenews.tw/news/ff1d385c-7e5a-42df-9b48-fe24980dc624>>。

42 何思慎，〈美日強化同盟因應東亞變局〉，《海峽評論》，第321期，2017年9月號，<<https://www.haixia-info.com/articles/9485?highlight=%E4%BD%95%E6%80%9D%E6%85%8E>>。

43 〈應對北韓導彈威脅，日本決定引進陸基神盾系統〉，《自由時報》，2017年8月17日，<<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2166173>>。

44 〈日本引進陸基神盾系統的若干意圖〉，《日經中文網》，2018年1月12日，<<https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/28782-2018-01-12-10-35-26.html>>。

45 「印太戰略」構想是2016年8月日本首相安倍在出席第六次非洲開發會議時首次提出。

謂安倍政府區域安全政策的一大勝利，無異吃了定心丸，不過劍指中國大陸的意圖不言可喻。⁴⁶

二、美國的北韓政策

川普在上任初期，美朝關係曾一度出現曙光，北韓媒體曾將川普稱為之稱為「有智慧的政治家」，反觀歐巴馬則是「邪惡的黑色潑猴」，川普在競選期間也曾表示，「雖然我不會為金正恩舉辦國宴，但是吃個漢堡、聊一聊還是可行的。」⁴⁷在川普當選總統後，平壤在美國外交政策全國委員會副主席札戈利亞(Donald Zagoria)安排下，北韓外交部北美司司長崔鮮姬本來將於2017年3月訪美進行非官方會談，不過據信應該是平壤再度試射中長程彈道飛彈，以及最高領導人金正恩疑似下令以VX神經毒劑謀殺胞兄金正男等負面傳聞，是美方關閉對談大門的箇中原因。⁴⁸

接下來美朝關係急轉直下，美國川普政府宣布歐巴馬時代對北韓的「戰略忍耐」已經結束，美國將以「極限施壓與交往」來回應北韓行動。美國開始對北韓進行管控與制裁，川普認為中國大陸對北韓具有極大影響力，管得住北韓，因此川普在2017年4月6至7日海湖莊園的川習會上，藉此就朝核議題

取得中國大陸同意雙方加強合作，一同說服北韓放棄核計畫，一股美「中」管北韓之勢興起。就在川習會後，接下來登場的是朝鮮半島四月危機論，美國宣稱三艘航空母艦將齊聚朝鮮半島海域，以嚇阻北韓挑釁行為，不過後來證實是虛晃一場，美國「卡爾文森號」在印度洋與澳洲軍方進行聯合演習，「雷根號」則在日本橫須賀軍港維修，「尼米茲號」更遠在中東海域。

對於美國來者不善的舉動，北韓也頻以飛彈試射反擊，2017年7月4日，就在美國歡慶國慶日數小時前，北韓宣布成功試射第一枚洲際彈道飛彈(ICBM)，該枚飛彈型號為「火星-14型」，射程可達美國阿拉斯加州，而且在同月的28日，北韓又朝日本海發射一枚同型號的洲際彈道飛彈。接著《華盛頓郵報》在8月8日獨家報導北韓「核彈小型化」已有重大進展，可以讓射程涵蓋美國本土的洲際彈道飛彈搭載核子彈頭，而川普當天即發表談話，要為北韓送上「烈焰與怒火」。⁴⁹北韓不甘示弱也在8月10日放話，將考慮瞄準關島周圍齊射四枚中程飛彈進行包圍攻擊，而且飛彈將會飛越日本島根縣、廣島縣、高知縣三個縣上空。

川普聽聞北韓的威脅言論後，立刻落下

46 〈美日推「印太戰略」，主導亞洲區域政治〉，《青年日報》，2017年11月8日，版10。

47 郭慧，〈選前說「一起吃漢堡聊聊」，川普不敢大意的北韓難題〉，《上報》，2016年11月20日，http://ori.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=7681。

48 〈金正恩核武、化武連發，美拒北韓使節入境，雙邊會談告吹〉，《自由時報》，2017年2月26日，<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1081420>。

49 閻紀宇，〈「烈焰與怒火」還不夠猛，川普加碼恐嚇金正恩：北韓會遇上大麻煩〉，《風傳媒》，2017年8月11日，<http://www.storm.mg/article/313463>。

狠話說北韓會惹上大麻煩、遭猛烈報復，而且美國已經準備好具體計畫，一聲令下就會從關島空軍基地派出B-1B重型轟炸機，以先制攻擊打擊北韓的飛彈基地。不過後來態度也軟化許多，還表示「希望永遠都不會動用這項武力」。此外，美國國務卿提勒森也為川普的言論緩頰，稱川普發言不代表美國正準備對北韓採取先制攻擊，仍是希望運用外交措施迫使北韓接受談判。⁵⁰一如美國所提出對北韓的「四不原則」：不尋求朝鮮政權改變，不尋求朝鮮政權崩潰，不尋求加速朝鮮半島的統一，不尋求讓美軍跨越非軍事區。

川普與金正恩的隔空交火其實是在進行膽小鬼博弈(chicken game)，雙方想盡辦法以恐嚇手段來使對方讓步，不過雙方發生衝突機會不高，因為先發須足以制人，否則將遭受到對方的報復攻擊。金正恩雖然窮兵黷武，但卻不是狂人，其在川普任內進行洲際飛彈試射與第六次核試爆，都是為了確保平壤政權不受外力瓦解，而非自取滅亡。⁵¹例如，金正恩在2018新年致詞就軟硬兼施，強調「核按鈕一直在我桌上，這是事實而不是威脅」，還別有心機表達參加平昌冬奧，以體育外交向南韓示好，企圖離間美韓，同時收化解美國制裁的緊箍咒。

三、豎立假想敵

美國從冷戰開始就將蘇聯鎖定為將威脅世界和平的敵人，並對之發起全球性圍堵，接著蘇聯終於瓦解而冷戰也隨之落幕，接下來登場的便是中國大陸崛起的威脅論，小布希政府上任初期就稱中國大陸為戰略競爭者，後來在九一一恐攻事件後，由於需要中國大陸支持全球反恐作戰，先是發展「建設性合作關係」，後來又鼓勵中國大陸成為國際體系「負責任的利害關係者」，而歐巴馬政府可說是隱性圍堵中國大陸。到了川普時代美國的戰略思考仍是如此，川普在首部的國家安全戰略中直指中國大陸與俄羅斯為修正主義強權，企圖改變現狀，損壞美國利益。⁵²只不過這種假想敵策略，其實就是所謂「亦敵亦友」關係，川普還將之轉化成生意人的談判策略，先拉高價碼，再來慢慢談減價，藉此獲取美國利益。

美「中」的霸權與次霸權結構，導致彼此整體性的關係緊張性且長期性的，不管是在安全或是經濟層面都是如此，只不過目前看來經濟上的煙硝味比較濃厚，因為川普強調「經濟安全就是國家安全」。雖然川普在首次亞洲之行的中國大陸站時，美「中」簽署超過2,500億美元的合約，包括中國大陸向美國購買370億美元的波音飛機、中國大陸購買50億美元的美國黃豆、430億美元兩國企業

50 葉亭均編譯，〈美朝隔空交火，道瓊早盤重挫〉，《聯合新聞網》，2017年8月11日，〈<https://udn.com/news/story/6811/2636017>〉。

51 何思慎，〈解決朝核危機美國時間不多〉，台北論壇，2017年10月2日，〈http://140.119.184.164/view_pdf/407.pdf〉。

52 蔡東杰(教授)，〈「捏造敵人」的美國〉，《中時電子報》，2018年02月05日，〈<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180205000599-260109>〉。

合資開發阿拉斯加液化天然氣，以及創造1萬2,000個工作機會等。不過吾人可以理解為這是中國大陸為化解美「中」逐漸升起貿易戰所釋出的利多，但是針對美國所關心的體制面問題，也就是中國大陸採用補貼等產業政策、造成不公平貿易的部分，並沒有具體的承諾。所以美國反對中國大陸在2016年入世界貿易組織滿十五年後自動取得市場經濟地位，不外乎就是這個思維。⁵³

美國對於中國大陸的不公平貿易也開始進行反制行動，美國於2018年1月宣布對進口的太陽能面板和洗衣機課以重稅，以回應限制廉價進口貨。⁵⁴此外，由於中國大陸長久以來都侵犯美國的智慧財產權，估計美國年損約6,000億美元，同時強迫在大陸地區與「中」方合資的美國公司轉移科技，川普也於2018年8月下令美國貿易代表署啟動301條款調查中國大陸，一股美「中」貿易戰逐漸升溫。

繼301條款後，接下來的制裁為是否根據232條款，宣布全球性生產鋁和鋼對美國構成

國家安全威脅，然後對這兩個行業實行大量關稅，不過此時傳出白宮內部意見分歧，白宮鷹派貿易顧問納瓦諾(Peter Navarro)和美國貿易代表萊特海澤(Robert Lighthizer)強烈建議如此做，但國防部長馬提斯不同意全球鋼鐵產能過剩是國家安全威脅，國務卿提勒森也支持馬提斯的觀點，認為廣泛的增加關稅是不良政策，有損美國與盟友關係。⁵⁵看起來美國決策圈裡還是有人扮演踩剎車的角色。

由於俄國疑似干預美國大選、吞併克里米亞等違反國際規範的情事，導致美國參眾兩院一起通過制裁法案，使川普不得不乖乖就範，不過川普的態度則是認為制裁俄國無助於美俄外交關係，對於簽署制裁案也是不甘不願。⁵⁶或許將俄國視為假想敵是美國戰略佈局之下採取的作法，但是川普本人卻認為俄國是一個可以交好的國家。

結 論

川普外交政策主張多變，而且他任命的內閣官員政策看法常與他不同，好處在於他

53 〈「中」美貿易戰將波及全球〉，《經濟日報》，2017年12月21日，<<https://money.udn.com/money/story/5628/2886774>>。

54 美國貿易代表署於2018年1月22日宣布，將對進口的太陽能電池與模組課徵防衛稅，2.5GW(gigawatt，10億瓦)以內免課防衛稅，超過2.5GW後第一年徵收30%，第二、三、四年分別降至25%、20%、15%；至於外國進口的洗衣機，美國第一年對120萬台以內課稅20%，其餘課以50%的關稅，第二、三年才降低，並實施進口配額限制。請參見，Office of the United States Trade Representative, President Trump Approves Relief for U.S. Washing Machine and Solar Cell Manufacturers, January 22, 2018, <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/january/president-trump-approves-relief-us>>。

55 江靜玲，〈「301條款」結果望本月公布，川普將在任期第二年投下「中」美貿易炸彈〉，《中時電子報》，2018年1月1日，<<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20180101002152-260408>>。

56 許祖菱，〈美國務卿：制裁俄國法案讓川普很不高興〉，《聯合新聞網》，2017年8月2日，<<https://udn.com/news/story/6813/2618610>>。

57 林中斌、元樂義，《撥雲見日：破解台美「中」三方困局》(台北：時報文化，2017年8月)，頁214。

可以隨時調整，左右逢源，但壞處是國家領袖看法前後不一，總統與閣員不同調，則執政團隊如何適從，又如何避免昨是今非的亂局。⁵⁷而川普退出國際體制的作為，冷落全球化理念，除了使得美國盟邦群龍無首之外，也使得中國大陸順理成章承接美國在國際體制的主導地位，近期最顯著案例就是在2017年達沃斯論壇上，中國大陸主席習近平提出捍衛全球化言論，強調堅決反對保護主義，歡迎各國人民乘搭中國大陸發展的快車、便車，放寬外商投資等，這些觀點都受到熱烈歡迎。再者，美國退出巴黎氣候協議與聯合國教科文組織已損害到美國在世界各地的軟實力。川普在考量美國優先的利益時，或許應該先算算到底值不值得。

克勞塞維茨曾言，「戰爭是暴力推展到極致。」所以要獲得勝利，暴力愈多愈有效。這個思維也表現在川普強軍與強烈使用武器的意願上，但是川普似乎忘記前美國參謀首長聯合會議主席所說過，「美國最大安全威脅是國債。」⁵⁸如何在過與不及之間找到平衡點，將是川普政府未來的挑戰。

日本與南韓是美國在東北亞最重要的安全同盟體系，歐巴馬時代汲汲營營的美日韓三角同盟，或是稱之為「小北約」安全體系，在川普任內似乎興致缺缺，反倒是跟日本和南韓重談自由貿易協定，另外打著北韓威脅，令日韓兩國向美國買武器，做生意賺錢，才是川普認為的外交安全政策的重點。

美國劍指「中」俄的政策或許可理解為增加國防預算的一種手段，如何建立美國強大軍力與打造全新核武能力，勢必需要假想敵，藉此說服國會與國人備戰才能止戰，正如川普所言，這種現代化軍力與核武能力，希望美國永遠不會使用，也希望能在未來幾年減少，但要取決於他國如何做。而川普重視經濟安全層面也將導致美國在世界各地進行各場次的「貿易角力」(trade battle)，還不至於達到「貿易戰」的程度。

川普美國優先的外交政策已經敲起美國孤立的警鐘，可能使美國自絕於其他國家之外，儘管川普政府並不認為如此，但許多專家學者卻一再撰文指出這種現象的危害，卻是不爭的事實。川普自豪的「彈性」外交政策，或許到時候又回到世界的中心，承擔起世界領導者的角色，應該不足為奇，只不過循美國歷史脈絡而言，美國外交政策的鐘擺目前是从國際主義往孤立主義的方向擺盪。

作者簡介

劉宗翰先生，陸軍少校編譯官，任職於國防部政務辦公室史政編譯處，政治大學戰略與國際事務碩士。

敬請
踴躍投稿

58 林中斌(前國防部副部長)，〈美若仍軍事優先，恐步蘇聯後塵〉，《聯合新聞網》，2018年2月7日，<<https://udn.com/news/story/11321/2972212>>。