



● 作者/Elliott Abrams ● 譯者/余振國 ● 審者/林政龍

# 川普的困境

## Trump Versus the Government: Can America Get Its Story Straight?

取材/2019年1-2月美國外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, January-February/2019)

川普與政府之間的衝突其實是反映出一種民粹主義的反動，但多數批評者都拒絕討論川普的外交政策，反而是將焦點轉向其煽動性言論，但若要對這位總統的執政進行公正評論，則可能要等到他離開白宮的那一天了。

正當川普總統任期過了一半時，他發覺到龐大的美國政府不只是政策執行之工具，也常是其施政上的障礙。反思川普的這些挫折，也許會讓他回想起前幾任總統艱辛執政的舊軼事而自我調侃。美國前外交官弗蘭克爾(Charles Frankel)在其回憶錄中提到，一位白宮造訪者曾對甘迺迪(John F. Kennedy)總統提出一個建議案，甘迺迪對此表示，「這是個很棒的點子，但現在我們需要看看此提案會不會被美國政府接受。」

總統與政府之間意見不合並非僅是川普時期才有的產物，但很明顯地，這點確實已成為川普政府主要特色之一。這樣講吧！川普時常反對近數十年來美國外交政策的共識，他質疑美國對於亞洲與歐洲盟友的承諾、批評美國在中東進行的戰爭，以及公開稱讚美國政府在地緣政治上的敵手。但總統言論與政府實際作為是兩回事。雖然

川普惹毛了不少人，但他所領導的政府在政策執行上大多與前朝相同。美國並未離開北約且數千名美軍仍部署在中東地區，而華府依舊對中共與俄羅斯採取強硬路線。

為何會有這麼大的差異呢？部分原因在於，川普是一位靠情勢混亂而出線的總統，也許這一切都是刻意操縱的兩面手法——也就是率先由川普擺出一付不願妥協的姿態，再由部屬扮演白臉找出妥協的方案。美國當局之所以會形成兩種反差的態度，原因似乎在政府內部、甚至在川普內閣裡的有心人士想要淡化總統倡議，故意違背總統的意旨以維持政府原本的運作方向。

一些川普的反對者可能會讚賞這些來自內部的抗拒力，但這類狀況本身也是一個問題——就是無人可以確定美國真正的立場是什麼。當外國政府無法預測美國政策是會被川普的目標或美

川普是一位靠情勢混亂而出線的總統，儘管常有不循常規的言論，但其許多立場仍與美國外交政策的主流相符。(Source: Flickr/Michael Vadon)







國的傳統目標所影響時，那麼盟友們對於美國提案的支持就會採取保留態度，而且少了美國政府明確的表態，敵人可能藉此機會鋌而走險，美國就得採取更明確的立場來避免憾事。

### 雙面政府

美國總統與政府之間的紛爭由來已久。1977年1月，美國前總統卡特(Jimmy Carter)在不顧中情局與國防部大力反對下，公開宣布想兌現競選期間將美軍從南韓撤離的承諾。當時任職五角大廈高層官員阿布拉莫維茨(Morton Abramowitz)事後回憶道，「我們開始進行內部防衛作業，就是盡可能拖延、淡化，並減少這項決定所造成的影響。」卡特總統在受到這些阻礙戰術拖延後，最後才放棄這項決策。這類模式並非只在美國或其他民主國家中才會發生，德國社會學家韋伯(Max Weber)寫到十八世紀普魯士時曾提到，「腓特烈大帝(Frederick the Great)主張廢除農奴制的法令最後都失敗了，主因是政府機構將該想法視為臨時起意的半吊子念頭，因此不予理會。」

對許多聯邦政府的官員而言，將「半吊子」用在現任的總統身上，可能算是比較文雅的说法，但韋伯當年所描述的情況，美國正如法炮製在華府上演。川普在當上總統之前，多年來曾不斷呼籲美國應結束在阿富汗的戰事；其中2013年，川普曾在推特中寫道，「從阿富汗撤軍吧！美軍正不斷被自己訓練的阿富汗人射殺，更別提我們在該地浪費了數十億美元。」但在他就職八個月後，加上其自稱曾跟政府閣員與將軍們進行多次會議後，最後結論是，美國如果快速從阿富汗撤軍，將會



當川普在G7高峰會對俄羅斯示好時，反觀美軍卻在波蘭北方進行「特洛伊足跡」演習。(Source: US Army/Matt Britton)

帶來各種可預測與無法接受的後果。同樣地，川普也想將美軍撤出敘利亞，並在2018年3月表示美軍「很快」就會從該國撤軍。但到了9月，川普政府的敘利亞外交特使傑佛瑞(James Jeffrey)提到，「新政策已修正為美軍不會在2018年底從敘國撤軍。」

川普與政府之間最明顯分歧的例子就是美國對俄羅斯的政策。川普稱讚俄羅斯總統普丁(Vladimir Putin)並表達願意加強與莫斯科的關係，甚至公開支持俄羅斯的立場，這些舉措都讓美國國內那些對川普的批評者大吃一驚。2018年，川普曾在加拿大G7高峰會舉行之前提到，「俄羅斯也應出席此會議」，此言一出讓其他各國領袖們皆啞口無言，因為俄羅斯才在2014年因併吞克里米亞而遭逐出G8高峰會。在這之後，媒體又報導川普認為克里米亞人都說俄語，所以克里米



川普對俄政策的強硬態度，連歐巴馬時期曾擔任駐俄大使的麥富爾(圖右二)，都不得不承認川普的政策還蠻不錯的。(Source: White House/Pete Souza)

亞本該屬於俄羅斯，此言一出亦迫使國家安全顧問波頓(John Bolton)不得不出面澄清：「此言並非代表美國的立場。」

當川普在G7高峰會期間對俄羅斯示好時，反觀美軍正在波蘭北方進行「特洛伊足跡」(Trojan Footprint)演習。《華盛頓郵報》專欄作家同時也是川普最嚴厲的批評者艾普鮑姆(Anne Applebaum)寫道，「這是近年來記憶中規模最大的北約特種部隊演習。」2018年6月，《華爾街日報》的一篇社論曾正確指出川普對俄政策甚至比歐巴馬(Barack Obama)更為強硬，該篇

文章接著指出：「川普同意強化在東歐的北約駐軍，並讓馬其頓(Macedonia)加入北約組織。他甚至出售標槍(Javelin)反戰車飛彈給烏克蘭、同意美軍攻擊在敘利亞的俄羅斯傭兵、制裁普丁的親信，以及聲援英國共同驅逐俄羅斯間諜。」此舉就連歐巴馬時期曾擔任駐俄大使的麥富爾(Michael McFaul)，都不得不承認川普政府對俄政策還蠻不錯的。麥富爾更在一場訪談中表示，「這些政策在各個方面他幾乎是完全支持，但總統本人似乎並不認同這些政策。」

### 川普主義

總統言辭與政府行動之間的分歧亦引發出一個問題：川普真正想要的政策到底是什麼？是官員們說服他對俄羅斯採取強硬態度，還是這些制裁、演習，以及部署軍隊其實都是內閣成員的私下作為？難道是國家安全顧問波頓、前國防部部長馬提斯(James Mattis)，以及國務卿蓬佩奧(Mike Pompeo)在努力維持他們所支持的政策，而違反總統個人的觀點？

一些徵兆指出目前的狀況為後者。2018年9月，一位匿名的川普政府官員在《紐約時報》專欄寫到，「許多川普政府內的資深官員正在努力，從內部阻礙川普的計畫與他最糟糕的魯莽行為。」政府內部會有這樣的抗拒可說是不足為奇。川普有著霍布斯學派(Hobbesian)的世界觀，並不想讓國際間承諾與外交友好舉動，阻擋他追求理想中的美國國家利益。這種作法跟許多經驗老道外交官、軍官，以及分析師的直覺背道而馳，這些人認為與他國的盟邦關係，才是美國權力與影響力的核心。馬提斯在美海



軍戰爭學院的畢業演說中，提到波蘭柯斯丘什科(Tadeusz Kosciuszko)、法國拉法葉(Marquis de Lafayette)、法國羅尚博(Comte de Rochambeau)，以及普魯士施托伊本(Baron von Steuben)這幾位為美國獨立戰爭出力的外籍軍人，至今他們的雕像依樹立在白宮對面的拉法葉廣場上。馬提斯說道，「這是要吾等銘記……美國絕不會孤身奮戰。」這句話是要講給誰聽的，已經相當明顯。

在某些案例中，川普與政府之間的衝突反映出一種民粹主義的反動，也代表了被一群不知民間疾苦菁英分子所遺忘的選民觀點。例如川普在貿易上推翻兩黨共識，批評那些不公平的協定、課徵關稅，以及對盟邦與敵人均擺出一種咄咄逼人的談判姿態。在華府中儘管有許多人士同意全球貿易秩序會對美國大大有利，但卻危及了數百萬美國人的生計，因為這群美國人合理相信自己所關心的議題被政府、學界，以及華爾街的菁英們給遺忘了。2018年6月，《經濟學人》曾斥責川普，勿忘季辛吉(Henry Kissinger)所言：「秩序不能只靠蠻力決定，若要秩序長存，就必須使其成為公正之道且為人接受。」但這就是問題的關鍵，許多美國人認為菁英分子為他們決定的這套系統似乎並不公正。

川普同時也運用了大眾對於美國將大把鈔票花費在盟邦上表達不滿。2018年7月在布魯塞爾舉行的北約高峰會上，根據報導，川普當眾威脅歐洲盟友若不增加自己國家的國防預算，美國就會退出北約。儘管此番煽動性言論震驚了不少老練的外交官，但對那些了解盟邦關係是西方國家安全的關鍵，卻又要美國為這些盟友承擔不成比

例花費的美國人而言，可說是引起共鳴。舉例來說，身為富國的德國國防預算只占國內生產毛額(GDP)的1.2%，而美國卻高達3.5%。

除了儘管川普不循常規的煽動性言論之外，他的立場有許多都與共和黨的立場吻合，也跟美國外交政策的主流相符。2011年，小布希與歐巴馬政府期間曾任國防部部長的蓋茲(Robert Gates)曾提出警告，若歐洲各國不增加國防花費，那北約將有一個灰暗，甚至慘淡的未來。雖然川普因跟普丁、北韓金正恩，以及中共主席習近平等敵國保有良好關係而遭受批評，但歐巴馬在任期內跟古巴與伊朗示好時，卻是受到讚揚。川普既尖酸又無外交手腕的言論、對盟友討價還價的強硬態度，以及對敵人示好的舉動雖然與眾不同，但有時也為美國帶來明顯好處：2009至2016年間，那些沒有在國防預算上增加國內生產毛額百分比的北約成員國，自2017年起連續兩年都已增加了國防預算，這部分仍要歸功於川普的強硬態度。

事實上，川普的支持者會為其辯護說他是一位正常的總統。與歐巴馬相比，川普對於俄羅斯的態度較為強硬，而對伊朗的態度則更加嚴厲。雖然川普曾說過想要脫離這場被他視為無止境又無利益的戰爭，但他依舊將美軍駐留在阿富汗、伊拉克及敘利亞。川普政府各種官方外交政策文件，包含2017年《國家安全戰略》與2018年《國防戰略》等報告，內容都跟共和黨的黨內共識相符。

川普支持者宣稱總統一些不尋常的舉動，都是為了要糾正近十年來所累積的不平衡政策。這些動作也造就了一些實際的成就，除了讓北約





川普支持者宣稱，總統在2018年簽署的「美墨加貿易協定」，就是為了要糾正近十年來的不平衡政策。(Source: State Department/Ron Przystucha)

盟友增加國防預算外，也造就了新版的「北美自由貿易協定」(North American Free Trade Agreement, NAFTA)，即「美墨加貿易協定」(USMCA)，還跟南韓達成更有利的貿易協定。此外也達成一些合理的要求，例如跟中共的貿易關係變得更加公平。川普式風格已招致許多不滿的批評(包括大多數主流媒體和幾乎所有當選的民主黨員)，而這些勢力則將每次違反協定之行為都視為大災難的前奏。但如同川普支持者所辯稱的，若能忽視總統那些歇斯底里的舉措，目前政府的外交政

策在延續性與成就上，都比川普批評者所宣稱的更加出色。在很多狀況下，這些反對者對總統本人的厭惡妨礙了公平的政策分析。

### 無法被預測的美國

川普辯護者所言確實有理。許多對於川普的言辭攻擊是有些被誇大，而他總統任期內所造成的媒體奇觀，卻不針對政府的優缺點進行揭露。缺點必然是存在的，但這些人對於川普及其政策進行的建設性批評，理應具有同理心，並希望這兩者都會成功。

遺憾的是，這類的人在政府官員內過於稀少。川普政府要面對的關鍵問題之一，是沒有能力且無法留住資歷足夠的人才。雷根總統時期擔任國務卿的舒茲(George Shultz)在其回憶錄寫道，「到頭來，這些外交政策都是出自於總統本人，所以要幫助他將這些政策定型並執行的關鍵人士，應該是跟總統持有相同政治觀點的人。」許多共和黨員不願意在川普政府中任職，反而某些願意在政府任職的共和黨員，則因曾在2016年總統大選期間反對川普而遭拒絕。另外也有類似在《紐約時報》匿名投稿的官員，是實際任職後才發覺自己的政治觀點與總統完全不符。由於政府內部官員流動率高，導致這個政府很難僱用具資格又有效率的人才，來推動川普的外交政策願景。因此，政府內部懸缺在難以被填補的狀況下，就只能仰賴機構內的資深人員來代理相關職務，但他們並不認同川普的世界觀。

川普批評者也許會認為這是好事，其實並非如此。若把川普與其他較傳統的總統相比，他



更加依賴手下的幕僚。川普的領導風格中，似乎早已預設領導者一定會遭受官僚保守主義與內部阻力的抗拒。川普不斷創新、打破常規、嘗試以新手段與敵人交涉，以及同時冒犯既有盟友，最後再將如何修補傷害或完全反悔的問題交給自己的顧問去傷腦筋。一位領導者的職責是領導，而手下官員則是負責處理細節，在這樣的系統之中，這些官員的忠誠度與能力就至關重要。

幕僚職缺無法填補的問題，進而擴大成政府無法預測的危機。由於沒人知道政府內部各階層官員是在實行川普的命令，還是忽視總統的偏好而自行運作，那麼無論是美國官員或外國官員均無法確定美國政策的立場為何，更不知道國家政策最後的走向。舉例來說，美國是否會繼續保持對北約的承諾，還是這份諾言只維持到馬提斯卸任為止？2018年7月，川普在《福斯新聞》被問到美國是否會協防北約成員國蒙特內哥羅(Montenegro)，總統回應他不會幫助蒙特內哥羅，因為：「他們是非常具有侵略性的人。當他們變得好鬥時，恭喜！你已來到第三次世界大戰。」雖然川普政府對北約的支持度一直非常堅定，但他這一番言論可能會讓蒙特內哥羅與其他北約成員懷疑這位總統在危機中會如何反應(普丁就不用說了)。

川普不把美國的盟友視為極重要資產，更加深各國對於美國的不確定性。2018年10月，馬提斯在巴林(Bahrain)的一場國安會議中曾提到，「我從軍超過四十年，從未在單由美軍組成的部隊中作戰。」但川普總不時提及美國盟友是不公平的重擔，根本無法提供實際或可能的戰力。2018年

3月，川普說道，「美國的盟友都只關心他們自己，根本不在乎美國。」在其他場合中，他則貶稱這些國家為美國的假盟友。

好在川普這種論調在其就職後的兩年間並沒有持續發酵，若這種觀點已成為他國對美國政策的長期看法，則無論官僚再怎麼努力去修補，都已造成美國與盟友間難以修復的蝕痕。馬提斯在海軍戰爭學院的演講中提到，美國盟友是美國國家安全的基石，跟僅有少數盟友的中共、伊朗及俄羅斯相比，這些盟友也是美國國防的主要特色之一。

川普對美國貿易亦存有過度的質疑。美國藍領工人一致認為，他們已被之前的貿易協定損害其自身的利益，因此擁有大量這類支持者的川普會在貿易上採取更強硬手段，這是完全合理的。但美國在與各國的雙邊關係上，並非每一年都需維持貿易順差。川普宣稱他所提的關稅並非其終極目標，而是用來取得更公平貿易協定的手段，而他成功完成「北美自由貿易協定」的重新協議，就是驗證其強硬手段是行得通的。但中共將會是川普政府的一大挑戰，川普在處理中共問題時，與其採取其偏好的雙邊談判，還不如轉而跟加拿大、日本及歐盟聯手迫使中共遵守規則，將會是更有效的作法。無論川普是要單槍匹馬或結伴同行，他若能使用鉅額的關稅迫使中共在貿易與投資上做出讓步，這將是他在總統任期內最大的勝利。

最後，川普尚未完全了解維護道德基礎的美國外交政策所帶來的巨大利益。川普的舉動時常只將美國視為世界眾國中的一員，唯一目標就只有

將美國財富與權力最大化。但身為全球最強大的國家，美國必須維持這個會進行譴責並防止任何侵略性行為，以及獨裁者滋長的全球系統正常運作。川普亦不時表現出他對民主與人權的支持，例如他就曾批評古巴、伊朗、敘利亞，以及委內瑞拉在人權的極差紀錄。因此，川普應能理解支持人道價值將幫助其所表彰之「美國優先」(America first)的外交政策。此外，尼克森式「現實政治」(realpolitik)的主張早已不再受到大眾支持，美國人並不接受在世界各地的獨裁者跟美國與其民主盟友之間沒有道德差異的說法。

### 未來之路

川普的外交政策仍尚未成形。他目前的執政團隊是在2018年4月波頓加入之後才組成的，如今川普首次有了一位他能完全信任的資深顧問。國家安全會議幕僚與國務院內的懸缺依然高掛，但人員仍持續緩慢填補職缺。因此，川普任期的後兩年內，總統與政府之間的分裂，無論在規模或嚴重程度

上將會縮小。在美軍海外部署的觀點上，川普亦已展現出偏向政府立場的轉變。當他在2017年3月宣布美軍將不會從阿富汗撤離時，自己曾解釋道，「我這一生都不斷聽人說，直到當你坐在白宮橢圓形辦公室的辦公桌後方，也就是當你成為美國總統後，所有的決定都會變得很不一樣。」

川普的外交政策不會回歸平均水準。沒有人能說服他去追求或在乎美國在世界經濟論壇或歐盟內的名聲。他也會不斷從盟友或敵國中榨取任何屬於美國的利益，並且對那些限制美國手上選項的多邊協定繼續保持不信任感，而讓他當選總統也讓他在國內外飽受批評的煽動性言論更會如影隨形跟著他。

川普在其總統任期前兩年的運氣非常好，沒有發生任何巨大國際危機來測試其膽量與對世界政治的手段。若往後兩年間也沒有任何大事發生，那麼他在2020年的總統大選就可告訴美國選民，就算他的外交政策受到不少批評，但至少沒有讓美國吃下任何實際的敗仗、

也沒有引發戰爭。此外，他還辯稱如能保持這種更激進之民族主義立場，其所得到的好處將大於壞處。川普批評者與對手將在2020年面臨此一問題，如何使美國人了解川普外交政策讓美國付出高額代價，但問題是這些代價是難以具體說明的。

雖然在這方面的辯論是非常有價值，但多數批評者都拒絕公平討論川普的外交政策，反而是將焦點轉向他煽動性言論與個性，所以這類辯論看來已不太可能實現。如果現在要對這位總統的執政細節進行辯論，那可能就要等到他第一屆總統任期屆滿之後，甚至更有可能是第二屆總統任期屆滿，也就是在他離開白宮的那天才能進行了。

#### 作者簡介

Elliott Abrams 係美國外交關係協會中東研究高級研究員。他曾在雷根政府和小布希政府時期擔任國家安全委員會和國務院的高階職務。

Copyright © 2019, Council on Foreign Relations, publisher of *Foreign Affairs*. Distributed by Tribune Content Agency, LLC.