

美國《臺灣旅行法》 在區域的戰略含意

Strategic Implications of “Taiwan Travel Act”:
In View of Taiwan-US-China Relations

顏建發 (Yan, Jiann-Fa)

健行科技大學企管系教授

壹、前言

美國與中華民國在 1979 年斷交後，我國的總統、副總統、行政院長、外交部長與國防部長便無法訪問華府，而美國閣員訪臺也通常避開敏感的國防、外交官員，多半僅止於商務、教育等領域。今 (2018) 年 3 月 16 日傍晚，美國總統川普以總統簽署的方式，讓攸關臺美關係的《臺灣旅行法》生效，成為美國法律，未來臺美高級官員將可自由互訪。這無疑意味著臺美關係趨於緊密而臺美「中」大三角關係的面臨改變。這個改變不是出於一時半刻，其影響自然也會有一段長的時期。

此一法案最早於 2016 年 9 月由美國國會參眾兩院提出，卻因會期緊湊，未能完成立法。2017 年 10 月眾議院的外交委員會表決通過該草案，今年 1 月 9 日，眾議院院會無異議通過。接著，3 月 1 日，參議院也表決通過。而川普總統簽署後，正式成為美國法律。美國雖說未改變其「一中」政策，卻是在理論上嚴重地挑戰了中國大陸（以下簡稱大陸）的「一中」原則。接下來要看的是落實程度以及如何落實。

貳、美方的戰略考量

就美國的法律程序，即便川普不簽署，法案也將於美東時間 16 日自

動生效。而面對大陸排山倒海的外交壓力，有三個可能的處置作為：一、川普動用總統的否決權，將法案退回國會，討好大陸；二、白宮採取不作為的方式回應，讓法案自動生效，不全面扛責任；三、川普以總統簽署的方式，讓法案生效，展現順應民意而全面承擔責任的氣魄。最後的結果顯示，川普對此法案的態度是積極且很有擔當的。只是，為了給大陸面子，拖到最後一刻才簽署。

過程顯示，美「中」關係的格局已大改變。務實的美國政治從事者實事求是，從不走溫情路線。有輿論質疑，臺灣是否會成為美「中」角力的籌碼？事實上，此一論述早已過時，那是過去美國「玩中國牌」的戰略背景；「將臺灣作為籌碼」乃預設美國希望與大陸聯手對付第三勢力。如今，大陸崛起，而且有挑戰與威脅的企圖，習近平強化共產黨一黨獨大與高舉建立社會主義模式的大旗更無疑是向美國公開叫板，大陸已是美國必須用力扳倒的對象。職是，臺灣與其說是籌碼，不如說是助援。

退一步想，就算美國政府要將臺灣當作籌碼，也並不容易。美國乃一多元社會，尤其國會對於臺灣的自由民主發展多表讚賞，長期支持臺灣主權的獨立存在與國際參與。更何況，在大陸最終併吞的意志與圖謀不變的狀況下，為求生存，就算被當作籌碼，也是無可奈何之事。但總體來說，因為大陸已在挑戰美國的世界霸權，臺灣的戰略位置與能量已交融成為美國利益的部分，自有難以交易的地方，一旦必須將臺灣當作籌碼交換，那時將意味著，大陸以強大到非美國所能掌控，那將是天下易主之時，屆時，又是另一番新局面，那時臺灣再考慮新的戰略選擇，也不遲。但懷疑美國的能力與決心，至少不是現在。

參、「中」方對臺美關係進展反應

在推動立法的過程中，大陸方面綿密地加強輿論恐嚇，認為此法只會更加損害臺灣的利益，最終也不會通過。大陸外交部發言人陸慷批評美國干涉大陸內政；大陸官方媒體鋪天蓋地的利用御用學者威脅，這是武力統一臺灣的好藉口，並揚言美國總統一旦簽署或通過該法條將依《反分裂國家法》攻打臺灣。甚至，大陸駐美公使李克新還公開宣稱一旦美軍艦艇停靠臺灣將武力攻臺。一時之間，武統臺灣之論，甚囂塵上。但是，大陸強硬的威脅對美國卻完全失效，反而更強化美國輿論界支持臺灣的力道。當

立法過後，並未見大陸採取任何反制措施。

話說回來，依過去大陸的制式反應模式看，只要習近平沒有強硬表態，那麼，其以下的官員不管文武，皆只是一種表態，甚至強硬姿態為的是對內交代，從而作為習近平得以寬和的姿態面對美國，藉以換取緩和與美國關係的籌碼。換言之，強硬是為了後面的柔軟，也就是所謂的「前倨後恭」。中共向來一手硬，一手軟，「會死，會活」（臺語）是其最擅長的對應特質，在硬的失效後，便出籠軟的另一手：去（2017）年12月7日共軍轟炸機飛進鵝鑾鼻空域並放話：「臺灣戰機立即離開，否則一切結果須自負」；8日駐美公使李克新放言，「美國軍艦抵達高雄之日，就是解放軍武統臺灣之時。」；2018年1月4日上午8時，大陸民用航空部門單邊通知臺灣方面M503將於該日啟用。而由於大陸一直不願就M503航線與我協商，為了飛航安全，我民航局只能以「暫不核准」大陸東方航空、廈門航空兩岸春節加班機的申請，而東航與廈航擔心萬一屆時無法飛航將承受莫大的損失，被迫於1月30日宣布取消航班，並與大陸官方口徑一致，發表聲明，批評民進黨政府「罔顧民意、一意孤行」。

然而，不到一個月，也就是2月28日國臺辦與國家發改委便發布對臺31項《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》內容涵蓋高新科技、能源、環保、交通、農業、金融、就業、教育、文化、法律、藝術、醫療、影視，以及公益社團等多個領域的經濟文化交流合作措施，要片面讓臺灣民眾得到大陸民眾所享的「準國民待遇」，並強化臺灣人員與機構的編入。硬的無效，換軟的；但不管軟硬，皆不懷好意，最終皆欲併吞臺灣。

肆、變遷中的臺美「中」三角關係

繼去年底12月12日「2018財政年度國防授權法」之後，川普又於今年3月16日簽署《臺灣旅行法》，這一連串的事件自然不是偶然發生的，它們象徵著臺美「中」三角關係的結構性改變：臺美關係日益緊密，美「中」嫌隙不斷擴大，而兩岸關係也更趨惡化。很清楚地，由於大陸崛起的勢頭正在挑戰美國的霸權，美國必須及早反制於未然，相互激盪下，美「中」兩強的衝撞是結構性的、必然的，於是，不可避免的是，臺美「中」正在形成一窄底的狹長型三角關係，也就是，大陸個別和臺美的關係都在疏遠，而此狀態剛在熱頭上，還有發展勢頭。可以預見，此一情景

仍會持續一段時間，而短期內兩岸的官方關係仍不會回溫。

誠然，眼前習近平及其班底概出於文革世代，他們的政治傾向特別具侵略性與破壞性，然而，他們也正是享受大陸改革開放後豐碩的經濟成果，不願見到戰爭將大陸帶回文革的貧窮與落後，因而決策風格與政治特質，往往擺盪於兩極之間，時而很理想，時而很務實，碰到臺灣這弱的一方，會很高調，寸步不讓，碰到美國這強的一造，會很低調，先硬後軟，前倨後恭。問題是，在眼前的戰略利益言，美國不可能、也不需要與臺灣完全切割，習近平想保持對美柔軟，對臺強硬，有時並不容易，最有可能是：藉由豐沛的經濟資源與美國交換，以維持穩定對美關係，但另一方面則是軟硬兩手，一方面，運用「三戰」（法律戰、輿論戰、心理戰）來恐嚇、孤立、挫折民進黨政府，另一方面以單邊的對臺商、臺民策略，吸納臺灣資源入大陸，弱化、分化臺灣，以達最終不戰而屈人之兵的目的。嚴格講，這種無煙硝的三戰，也是一種戰爭形式，或成為一種最終武力訴求的「準戰爭」階段。也因為如此，美方並未掉以輕心。

基本上，大陸仍會傾全力處理對美關係與對內問題，尚不會對臺灣輕易動武；對臺方面，會以「軟刑」來制裁臺灣政府，用「利益」來勸誘臺灣人民：一方面威脅民進黨政府「一切分裂祖國的行徑和技倆都是注定要失敗的，都會受到人民的譴責和歷史的懲罰，大陸人民有堅定的意志，充分的信心，足夠的意志，挫敗一切分裂國家的活動。」，另一方面，勸誘臺灣人民「推動兩岸關係和平發展，擴大兩岸經濟文化交換合作，優先與臺灣同胞分享大陸發展機遇，推進祖國和平統一進程。」，早前2月28日國臺辦祭出對臺31項措施便是「軟的更軟」的作為，至於涉及主權問題，則會採取「硬的更硬」的作法，軍機與軍艦繞臺便是有彰顯主權的象徵之例證。

即便大陸採取如此的社會、政治、經濟與心理戰，並無煙硝，但臺灣畢竟位居第一島鏈的核心位置，所謂「千里之堤，潰於蟻穴」，一旦美國意識到大陸的戰略用心也威脅到美國的戰略利益時，必然起而協助防衛。2018年《國防授權法》、《臺灣旅行法》、《在臺啟用境外通關措施》等等，皆顯示美國對臺美關係的重視；是一種預防性措施。今年3月20至22日訪臺的副助理國務卿黃之瀚(Alex Wong)的隻字片語獲得證實：「我們對這些目標的責任從未如此之大」；「美國政策的目標是確保臺灣人民可以繼續在自己選擇的道路上前進，不受脅迫」；「希望加強我們與臺灣人民的聯繫，增強臺灣人民捍衛民主的能力」。

伍、美「中」爭雄態勢在上升中

近來美國對臺灣示好的舉措多少也折射出美國對於大陸崛起與習近平集權的憂慮與不安。而美「中」兩強競逐的過程中，除了是兩個國家綜合國力的較勁外，雙方領導人特有的政治風格，也很關鍵。川普精明、強勢、我行我素、口無遮攔、全面擁抱「美國至上」，其行為固不可測，卻有膽大心細的一面。習近平沉穩、寡言、持重、低調，喜怒不形於色，給人莫測高深之感，但要恢復大陸盛世、強烈的愛國主義與民族主義，溢於言表。當「美國夢」碰上「中國夢」時，兩強對峙氛圍乃無可避免。

川普喜玩外交，也充滿了商人的氣息。口口聲聲說習近平是他的好朋友，多少應該有欣賞的意味。不過，川普一直維持批評大陸，不批習近平的基調，在公開場合給足了習近平面子，但私底下卻言辭激烈，直指問題核心，多少應出於給愛面子的習近平保留餘地，從而談判換取籌碼的謀略考量。習近平迄今未曾公開評價川普，未曾口出惡言，顯示更深的城府。但隱忍並不意味著沒有作為，事實上，他下屬的外交和軍事系統已有不滿美國之聲，一一出籠，就算不是他的命令，相信也是他所默許的。

然撇開領導人迥異的風格外，客觀上，大陸現在可說是四面結怨，處於孤鳥情境。中共固然是世界上最有錢的政治團體，有錢能使鬼推磨，這是包括美國在內一般民主國家的領導人所沒有的優勢，然而在軍事與外交上，大陸仍遠遠無法與美國分庭抗禮。無疑地，美國仍擁有眾星拱月的優勢。此外，眼前多數強權大抵是走民主道路，以所謂的「同心」(like-minded)的角度看，勢頭自然還在美國這邊。

大陸已是孤鳥，習近平的19大報告，讓大陸更走向孤立的處境。中共要「奮力奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利」。而這個所謂的「新時代中國特色的社會主義」又是甚麼？簡單地講，就是不同於向個人主義、自由主義傾斜的資本主義體系；它走的是以「黨國」為前導、以「公有體制」為基礎的社會主義。用報告裡的字眼來說，也就是：毫不動搖鞏固和發展公有制經濟，毫不動搖鼓勵、支持、引導非公有制經濟發展。去年10月底在川普總統訪問北京前夕，美國再次拒絕承認大陸市場經濟地位，並非偶然。美國商務部發布備忘錄說：大陸政府無處不在地控制市場並參與私營領域，造成經濟的根本扭曲。歐盟已決定將對普遍涉及「市場扭曲」國家彙整調查報告，而大陸是最常被提及的國家。此外，大陸的「一帶一

路」已藉由所謂的「16+1」逐步將中、東歐納入其經貿發展軌道。去年8月30日德國副總理兼外交部長嘉布瑞爾（Sigmar Gabriel）公開呼籲大陸不要嘗試分裂歐洲，應該要遵循「一個歐洲」政策，要求歐洲要團結起來，並對大陸採取共同策略。

最近以來，習近平極盡一切的外交的手腕與資源，企圖修好與周邊國家的關係，包括對韓國與日本。然外交終究只是國家發展模式的延伸。大陸這種政府高度介入經濟模式所帶來的不公平競爭，沒有改變，大陸就無法成為全球化社群受歡迎的成員。如依19大報告所揭櫫的道路來走，那麼，大陸招來國際聯合抵制，只是遲早的事，是難以避免的宿命。

陸、結語

某種意義上可以說，《臺灣旅行法》的出爐意味著臺美「中」關係走到一個新的分水嶺。不過，也不宜誇大。它仍未企及於拋棄「一中政策」的境地，毋寧可是為走向「空洞化一中」政策的切香腸過程的向前一步。大陸畢竟是大國，更何況在崛起中。以美國的國情與外交需求，不能無視於大陸的存在，而以川普的商人特質，不可能不考慮大陸所能提供的諾大經濟與外交利益。反過來說，習近平及其幕僚，也非不解如何伸縮於和美國較勁之前。如前所言，文革培養出的這一代人，特別理想性，也特別務實性；能伸能屈。因此，在兩強對決之日未到之前，兩邊所採用的語彙與姿態，多半有外交與權謀的考量。美「中」關係終究會走向正軌。因此，我們不宜高估《臺灣旅行法》的效果。當然，我們也沒有理由像某些言論不斷複製北京的思維與口吻，不僅不將此法通過視為是進展，反而以瘟神視之，錯亂了敵我關係。

外交畢竟要看「勢」。眼前世界的主流是朝民主自由與市場經濟的方向前行，大陸卻走向個人崇拜、黨集權、社會主義發展模式，無非自絕於主流；臺灣則選擇了歷史的正確方。大勢有利於臺灣。臺灣存在的價值與擁有的實力，讓臺灣成為國際與區域的資產。如《臺灣旅行法》內容所陳述：「臺灣已於1980年代末期成功完成民主轉型，成為亞洲民主的燈塔，且臺灣民主成就激勵著該地區的諸多國家和人民。」臺灣的現代化努力與成果已獲美國的肯定，而目前是漸入佳境的起點。