



# 剖析川普2017年首次亞洲行 —推動「美國優先」的達成

●林若雲／淡江大學外交與國際關係學系全英語學士班專任教授、「東協研究中心」主任

由2017年11月4日起，川普（Donald Trump）以十二天時間，首先訪問日本、韓國，接著赴中國大陸訪問；隨後還去越南峴港參加亞太經濟合作會議（APEC），而最後一站到菲律賓參加東協高峰會（ASEAN Summit）跟東亞高峰會（EAS）。川普此次亞洲之行，國際社會對其成果與批評見仁見智，但是他不按牌理出牌的「大放厥詞」，勇敢對外（強調「美國優先」），堪稱為相當特殊的「川普模式」。

回顧川普這次的亞洲之旅，最重要的成果就是帶回將近三千億美元的商業合作協議，並且向世界宣告「美國優先」的貿易立場，由川普得到東北亞中、日、韓三國的大筆訂單，就令人不可小看他。川普的第二項成果，是宣示了「印太區域」戰略（Indian-Pacific Regional Strategy）。

川普在亞洲重申「印太區域」概念，努力將印度這個民主同盟國，拉入亞太地區的經貿與戰略布局。川普的第三項成果，就是串聯亞洲主要國家，共同抵禦朝鮮威脅，並且敦促北京聯手制裁朝鮮。此外，川普也成功的為美國與菲律賓的雙邊關係，展開修補工作。菲律賓總統杜特蒂（Rodrigo Duterte），不但上台為川普唱歌；而川普也強調，美菲雙邊關係良好，並且可能與菲律賓展開戰略合作。

## 壹、川普行的過程背景

川普從2017年11月4日起展開為期十二天的亞洲之行，這是他就任總統後最久的一次出訪，分別前往日本、南韓、中國大陸、越南及菲律賓五國進行訪問。川普儘管上任後不久即決定退出十二國自由貿易協定的「跨太平洋夥伴協定」（TPP），但川普尚未設立進口障礙對付賺取美國順差的亞洲國家；他先前誓言不再讓日、韓白吃美國防衛承諾午餐（free lunch）的威嚇，迄今也還沒落實。

川普亞洲行結束後，將就朝核與貿易問題，做出「重大宣布」。此前白宮透露，川普將在亞洲行結束時，決定是否將朝鮮重新列入「支持恐怖主義的國家」。如果列入，將使朝鮮面臨更嚴厲的制裁。

另外，美軍十年來首次調動三大航母打擊群，從11月11日到11月14日，在西太平洋與韓、日分別舉行聯合軍演，展示強大的軍事威懾力。川普此次亞洲行與過去的歷任總統出訪，確實有所不同，動員數量龐大的隨行企業家，以及展示的三大航母群隨行，都是相當的外顯且不低調。同時，川普這次的亞洲之行長達十二天，更締造美國歷任總統的新紀錄。

川普在日本獲得最高規格的「國賓」禮遇，不但首相安倍晉三（Abe Shinzo）特別陪川普用餐四次，與川普打高爾夫球，甚至還安排川普拜訪日本天皇。種種待遇，超越了前任總統歐巴馬（Barack Obama）。

除日本外，美國與韓國、越南的折衝，亦有即為豐碩之成果。在韓國，美韓雙方宣布六十四個新項目，韓國未來四年在美國的投資將超過一百七十億美元，此外，計劃在美國採購五百八十億美元的商品和服務，其中包括兩百三十億美元的能源採購。在越南，美越簽署多項協議，總金額達到一百二十億美元<sup>1</sup>。

在北京，習近平以「國是訪問+」的超高規格迎接川普，並且親自帶領川普夫婦遊覽紫禁城，欣賞京劇，打破故宮九十二年來的紀錄，也締造美中雙方外交史上的里程碑。川普的記者會非常清楚說明其首次亞洲行的重大成果，雖然有自我膨脹的嫌疑，但是也有部分的事實。此外諸如，美國數家公司包括卡特彼勒（Caterpillar）、波音（Boeing）及高盛（Goldman Sachs）等，分別和中方簽署了三十七個重要交易。美方還與中方達成了高達兩千五百三十五億美元的商業協議，創下全球外交史上的新紀錄。川普轉往越南訪問，也同樣簽署了多項經貿合作協議，總額高達一百二十億美元。

到了韓國，川普也是備受禮遇。儘管只停留一天，但川普成為三十六年來，首位以「國是訪問」規格訪問韓國的美國總統。上一次是1983年，前總統雷根（Ronald Reagan）前往韓國進行「國是訪問」。

## 貳、川普自我肯定亞洲行—「美國優先」的達成

2017年11月15日下午，川普在白宮告訴媒體記者，此次亞洲行，是一次深具歷史意義的出訪，除結交許多盟友外，所獲得的最大成就是讓美國及美國人民得到各國的尊重，近幾年，美國從未在國際舞台上，向外界展現這麼強大的實力，「我們的未來將更加光明，人民會更有自信並且以美國為榮」。

川普強調，未來的施政重點將以美國人民的最大利益為前提。他說明亞洲行的三大目標是，結合各國對抗朝鮮、強化美國與盟國的關係、堅持公平互惠的貿易。針對亞洲行的成果，川普表示，貿易協商取得了進展，「我們在貿易方面做了很大的努力」。<sup>2</sup>

「美國優先」是川普的重要競選諾言，川普本次亞洲行的三個重要目標，除了加強實現朝鮮無核化外，其他兩個都是基於美國優先政策，推動建設自由開放的印太區域以

及增進美國繁榮。我們的行程有三個核心目標，首先是聯合世界對抗朝鮮政權的核武威脅，對這個日益增加的威脅需要立即採取行動；其次，在自由開放的印太地區加強美國與盟國及經濟夥伴間的關係；第三，在多年之後，最終回歸公平、互惠的貿易。美國每年與其他國家之間的貿易逆差幾乎達到八千億美元。不可接受。美國將儘快削減這一數字。

美國川普總統十二天亞洲行落幕，不只成功說服亞太國家共同抵制朝鮮，還帶回三千億美元訂單，國際關係學者認為，美、中兩國G2體制，已然成形。川普亞洲行的戰略目標或許可以從美國國務卿提勒森（Rex Tillerson）10月18日在華府智庫「戰略暨國際研究中心」（CSIS），再度強調日本首相安倍晉三過去所提的「印度洋—太平洋區域戰略」四國聯盟演說中，看出端倪。

### 參、川普之行對於亞洲各國的影響

日本首相安倍晉三領導的執政聯盟今（2017）年10月於眾議院大選獲勝後，積極行事作風為眾所目睹。安倍更有希望成為該國在位時間最長的首相，並繼續推動修改和平憲法。

日本在亞洲一面與中國競爭，另一面又得迎合美國支持，對內積極修憲將自衛隊合法化。而日本首相安倍晉三對川普的外交策略、北韓議題，以及川普今年宣布退出的TPP，今年APEC會議期間，後轉由日本安倍晉三主導的「跨太平洋夥伴全面進展協定」（Comprehensive Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership，簡稱CPTPP），皆能看出安倍首相的努力。<sup>3</sup>

可說日本、韓國、中國各以不同的禮數來接待來訪美國的川普總統。而且事實上，也得到各自想要的成果。從日本安倍晉三悉心安排的高爾夫球外交，到韓國文在寅（Moon Jae-in）特別邀請的老慰安婦，再到中國習近平安排帝王級的故宮行、看京劇，川普與東道國領導人之間都有良好的互動。川普跟習近平表面上互動很好，可能是川普上任剛滿第一年的蜜月期；綜觀整個川普首次訪問亞洲五國，看美國與亞洲各國關係，可以得到下面的幾項觀察：

第一，美中關係，表面上呈現持續升溫，美、中甚且簽署兩千五百億美元商業協議。但是仍然存在眾多變數。其中包括雙方對北韓、南海問題、台灣的态度，以及中美貿易關係的變數。

第二，美國川普總統與日本首相安倍晉三，高層關係確實良好，雙手戰略方向一致，可望加強美日同盟關係。

第三，美國總統川普與韓國的領導人文在寅，對於北韓的态度並不一致，未來美國與南韓關係，存在未定之數。

第四，美國總統川普雖然參加東協高峰會、美國—東協雙邊高峰會，但是美國川普總統的東南亞認識、瞭解與關懷，並不像前任總統歐巴馬一樣緊密；所以預期未來美國與東協關係，可能不如前任的歐巴馬總統那麼踏實。

第五，歐巴馬任內的十二國TPP經濟整合的制度安排，在川普上任以後卻以一紙行政命令將之廢止，然而此次亞太經濟合作會議，其餘的十一國卻讓TPP死而復生等於是對美國總統川普打了一個大巴掌！

第六，此次東亞與東協高峰會，美國川普總統雖然表示願意就南海問題進行協調，但是他對整個南海問題的了解仍然膚淺有限，川普威望仍然不足之下，可能不得其門而入。

美國與亞洲各國未來的關係仍然可以穩定加溫，川普亞洲行的表現堪稱「差強人意」，特別是對他這個從未有過正式國際外交經驗的商人而言。然則，川普未來若持續採取大放厥詞的「個人秀」方式，未來美國於亞洲的影響力可能下降。

#### 肆、有關北韓議題與南海問題

不只是中國與美國，俄羅斯、歐盟也極力拉攏東協與越南。美國布魯金斯學會美歐中心主任希爾（Fiona Hill）指出，中、俄兩國既有類似的戰略考慮，也有競爭的一面。不僅涉及俄羅斯在俄、中關係的背景如何看待它與美國的關係，而且也涉及美國、俄羅斯以及其他國家如何處理他們自己與中國非常複雜的關係並找到如何向亞洲以及中國轉向的途徑<sup>4</sup>。

東南亞國家已敏銳觀察到中國近來在處理主權問題上的強勢與自信受到影響，印度可成為東南亞國家彈性戰略和國防的夥伴，東南亞國家期待新德里可持續以自信堅定的態度面對北京。美、日、印、澳四方會談，隱含「印太戰略」對抗中國2017年東協暨東亞高峰會，美國總統川普出席東南亞國家協會峰會成為焦點，遠道而來的歐盟歐洲理事會（European Council）主席圖斯克（Donald Tusk）較低調，但歐盟仍鴨子划水般的提高與東協的戰略夥伴關係。

中國國務院總理李克強出席13~14日在菲律賓舉行的第十二屆東亞峰會與第二十次東協與中日韓（10+3）領導人會議，前一日中國大力拉攏東協成員國，李克強總理建議制訂「中國-東協2030年願景」，中國國務院總理李克強2017年11月13日在菲律賓舉行的第二十屆東協-中國高峰會上提出，建議制訂「中國-東盟（東協）戰略夥伴關係2030年願景」，將「2+7」合作架構升級為「3+X」合作架構，建構以政治安全、經貿、人文交流三大支柱為主線、多領域的合作新架構。中國總理李克強強調，2018年是中國-東南亞國家協會（ASEAN）建立戰略夥伴關係十五周年，有必要對雙方關係發展進行中長期規劃。他強調2017年是東協成立五十周年，大陸願與東協在發展新起點上規劃未來、團結

合作，打造更緊密的周邊利益共同體與命運共同體。

## 伍、有關CPTPP與美日印澳四方會談—未來中美在亞洲的影響

川普的亞洲五國行，聚焦在北韓問題及貿易議題，但對美國的亞洲盟國來說，最關注的卻是：川普要如何建構美國的新亞洲政策。自從川普上台後，在「美國優先」的旗幟下，已經揚棄歐巴馬時期的「亞洲再平衡」（Re-balance）政策及TPP經濟戰略，此後美國就再也沒有明確的亞洲政策，使得美國的亞洲盟友惶惶日憂，紛紛利用川普此行來探詢美國亞洲政策的新路徑。

也許是商人個性所致，川普不喜歡被明確的政策約制，而善於以模糊言語來爭取政策的最大彈性空間，這也難怪川普在亞洲行首站日本，除了再次恫嚇北韓不要低估美國的決心外，一方面在飛抵前稱許習近平地位崇高，一方面又在落地後盛讚美日兩國是最堅實的同盟，這讓安倍晉三摸不著頭緒。

然而，美國的亞洲盟友早已習於被美國亞洲政策的架構約制，也依此來找到抗衡中國大陸崛起的方式。安倍這次先以鋪陳高爾夫球外交來極力交好川普，接著在正式會談中就其抗衡中國大陸的「自由開放的印度太平洋戰略」，形成美日共識，強化美國、日本、澳洲及印度四國的軍事合作，以此尋求美國對日本軍事承諾的再保證。

從戰略層面來看，美國其實從未離開過亞洲。川普上台後，雖然結束歐巴馬的「重返亞太」戰略，但川普把北韓列為優先解決的議題，並以軍事嚇阻及經濟制裁來壓制北韓發展核武，同時加速在南韓境內部署薩德系統，在日本境內設置愛國者三型防空導彈，更計劃引進最新型的「宙斯盾」導彈攔截系統，美日、美韓軍事同盟仍然是美國亞太戰略的兩大支柱，只是戰略重心從防堵中國大陸轉向壓制北韓。

其次，美國圍堵中國大陸的戰略路徑，似乎也沒有改變。這次川普在行前把亞太地區稱之為「印太地區」（印度洋—太平洋），首度把印度與亞太地區連結並稱，這與印度的「東望政策」遙遙相望，更與安倍近期所推動從東南亞、澳洲至印度的菱形戰略不謀而合。因此，在川普新亞洲政策的思考中，中國大陸仍然是美國亟欲抗衡的潛在對象，只是換個名稱罷了。

在戰術層面，與過去歐巴馬的「亞洲再平衡」政策相比，川普新亞洲政策的操作卻更為細膩。歐巴馬時期圍堵中國大陸的政策，之所以沒有產生效果，最主要原因就是沒有找到施壓點，如今川普改弦更張，透過向北京施壓來解決北韓問題；美國了解中國大陸對北韓的控制能力有限，但北韓核武問題沒有進展，卻可以歸咎於中國大陸的不力，同時還可以用中美貿易摩擦及台灣問題來作為與中國大陸討價還價的籌碼。

此外，過去的「亞洲再平衡」政策，是犧牲美國經濟利益來建構TPP，以抗衡中國大陸所主導的「區域全面經濟夥伴關係協定」（RCEP），而川普上台後宣布退出TPP，

表示今後美國不再以提供經濟優惠來維持同盟關係，反而在美國利益優先下，要求同盟國向美國提供經濟利益作為與同盟國家之間的樞紐<sup>5</sup>。這是這次安倍在川普還未抵達，便急著送出五十七億日圓資助美國第一千金伊凡卡（Ivanka Trump）的基金會的主要原因；而川普也當面極力要求日本解決雙方貿易不平衡問題。

### 結語與我國因應之道

美中已超越過去經濟層面的互利關係，而走向兩國的戰略互信，而在川普宣告新的「印度-太平洋戰略」之後，又提名對台友善的薛瑞福（Randall Schriver），擔任美國國防部亞太助理部長，大多數美國學者分析川普政府會比歐巴馬政府更強勢扼制中國在貿易和軍事上的崛起。印度總理莫迪（Narendra Modi）於11月13日下午與美國總統川普會面，討論焦點包括川普與中國大陸國家主席習近平會面後美中關係新變化，以及美印在印度洋太平洋區域戰略的後續行動。印度於2017年東協暨東亞高峰會場邊舉行的四方會談表達對南海緊張局勢關切及主張航行與飛越自由後，東南亞國家認為印度成為可信賴的國防夥伴。此外，亞洲盟國也認為川普政府會在亞太地區擴增陸、海、空兵力；川普政府會強力要求盟友配合；以及川普政府不會示弱。

首先，川普政府的新戰略方向，可能為美中台關係的再平衡邁出了第一步。包括：台美高層對話接觸、甚至互訪層級提升拉高，未來甚至可以突破台美關係既存的部分政治限制。如果川普政府更重視「民主價值同盟」，而非僅是「實際利益交換」，即台灣的民主、人權和戰略地位都會是美國的「資產」而非「籌碼」而已。甚且台灣更應強化與日本關係，讓台灣的重要性成為美日安全同盟不可或缺的元素。

其次，台灣與民主國家的結盟，是我國必須選擇的道路。如何在美日澳印川普所提「印度洋-太平洋區域戰略」四國聯盟，扮演有意義的重要角色，值得我國政府加以考慮。四方會談形成新型鑽石聯盟，值得我國賦予更大注意力。

再者，2017年越南APEC會議期間除了美國以外TPP的十一個國家，已經將TPP重新包裝成為「跨太平洋夥伴全面進展協定」（CPTPP），目前看來於2017年年底完成CPTPP的機會很大，則CPTPP未來仍然是亞太地區的重要經濟整合機制。CPTPP與RCEP同等重要，CPTPP比TPP更具有包容性，對我爭取加入有利，預估最快2018年生效。區域經濟整合無論是多邊或是雙邊，都非常重要，相關部會應及早因應，做好各種準備，爭取加入CPTPP。避免台灣經濟被邊緣化，兩者都有必要爭取。

最後，必須要更加努力推動台灣的新南向政策，期使新南向十八個對象國充分了解。不只是經濟議題，在文化、區域合作、政治安全，甚至電商產業、非傳統安全層面…台灣有優勢的產業，朝向東南亞，南亞、以及紐澳大力推動新南向，因人、因時、因地制宜，台灣新南向未來應有好的成果。

【註釋】

1. 吳英綜合編譯報導，〈川普談亞洲行：美在全球展現出強大實力〉，《大紀元》，2017年11月16日，<<http://www.epochtimes.com/b5/17/11/15/n9845329.htm>>（瀏覽日期：2017年12月11日）。
2. 吳英綜合編譯報導，〈北京川習會貿易對話 美駐華大使透露內幕〉，《大紀元》，2017年12月6日，<<http://www.epochtimes.com/b5/17/12/6/n9931639.htm>>（瀏覽日期：2017年12月10日）。
3. 趙宥寧報導，〈亞洲國家階層體系形成 楊永明：日本已不再能和美國、中國平起平坐〉，《風傳媒》，2017年11月18日，<<http://www.storm.mg/article/360766>>（瀏覽日期：2017年12月15日）。
4. 〈美國之音：美中俄走向新冷戰？〉，<[https://commondatastorage.googleapis.com/lets\\_corp\\_archive/archives/109056](https://commondatastorage.googleapis.com/lets_corp_archive/archives/109056)>（瀏覽日期：2017年12月12日）。
5. 托克維爾，〈《瞭望之窗》川普亞太政策「重新開機」對兩岸關係的影響〉，《自由時報》，2017年1月2日，<<http://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/1934988>>（瀏覽日期：2017年12月12日）。◆