

# 美中臺三角關係發展與臺灣 「負責任的避險」策略

張登及\*

1980年代學界曾深入探討國際政治的大三角(美蘇中)關係，此後10年國內也有許多延伸大三角的多種「小三角」探討(美中臺、中日臺等等)。<sup>1</sup>不過當時國際政治的基本特徵今天已經大幅改變，不僅是兩極不再，而且美中也從有限的夥伴轉向更全面的競爭。原本美國獨強，臺灣無須費神就可做出扈從美國的選擇，也因為中國經濟崛起、兩岸經貿依存加深，以及美中關係不確定而變得更加艱難。本文認為，當今國際政治已經沒有「大三角」(中俄綜合實力仍遜於美國)，臺灣也很難重回冷戰式「一邊倒」，而需在對美中全面抗衡與全面扈從之間，進行「負責任的避險」。

## 避險概念與國際政治

避險(hedging)行為歷史上有很多中小國家的實踐案例，

\* 作者為臺灣大學政治學系教授。

<sup>1</sup> 經典論證參閱包宗和，「戰略三角角色轉變與類型變化分析」，收錄於包宗和、吳玉山主編，《爭辯中的兩岸關係理論》，(臺北：五南出版社，1999年)，頁337-364。

doi: 10.30382/SSA.201908\_(157).0006

要落實有其主客觀條件。<sup>2</sup> 星加坡的李光耀、馬來西亞的馬哈蒂、菲律賓的杜特蒂、緬甸的翁山、韓國從金大中到文在寅，甚至日本的安倍與北韓的金正恩，都不同程度達成了在大國之間避險的目標。兩岸關係特殊，北京堅持和平統一同時也保留訴諸非和平的最後選項，在2019年「習五點」提出後態勢更是明確。臺北避險難度比東南亞、北韓難度更高，而需實行「負責任」、「有原則」的避險。至於何謂負責，有何原則，本文稍後闡述。

首先談一談「避險」。所謂「避險」，是來自外匯操作與投資領域的概念，也稱作「對沖」。簡單地說是在趨勢相反的標的物上同時下注，目的不是尋求獲利最大，而是避免巨大損失。東南亞避險著名案例研究提示了這個戰略的主要特徵，可以綜合為三點：第一、同時選擇相反的選項，這些選項可以是同一領域，也可以細化區分（例如政經分離），又稱為「兩面下注」。第二、對巨大的相反力量都不做出綁定的、絕對性的承諾。第三、對相反趨勢的激烈競爭，採取慢一步、小一步（fallback）的立場。<sup>3</sup>

中小國家之所以實行避險，根本原因是無政府狀態下，競爭中強權動向的不確定性。所謂動向不確定，最主要指兩個方面：威脅方的意圖與能力不確定，與支持方的決心和能

<sup>2</sup> 中國歷史上週邊中小國值得參照的避險案例，參閱張登及、金世勳，「朝貢體系下中小國家的避險行為：朝鮮半島的兩個歷史案例初探。」《政治學報》，第63期（2017年），頁63-79。

<sup>3</sup> 重要研究範例可見 Dexian Cai, 2013. "Hedging for Maximum Flexibility: Singapore's Pragmatic Approach to Security Relations with the US and China." Pointer, Journal of the Singapore Armed Forces 39, pp.1-12；分析討論引自張登及，「臺灣沒有避險戰略空間嗎？」，《國家政策研究基金會網站》，2019年1月4日，<<https://www.npf.org.tw/1/20038>>。

力不確定。由於意圖、能力、決心三者不僅可以偽裝，而且就算釋放信號也常被誤判，所以與一邊倒相比，中小國家避險往往是高難度動作。

避險還都涉及「大小不對稱關係」(asymmetric relationship)，而大國往往因為要管理國內紛擾的問題與全球龐雜的外務而忽略小國的行為，相反的小國為引起大國注視，則會放大聲量爭取大國的關注，這些都是尋常的心理反應，也已有不少國際關係文獻曾深入探究。<sup>4</sup> 所以小國避險之餘，更必須耳聰目明、仔細而準確地考量各大國的戰略偏好和利害關係，而不可貿然造成強大盟友更多的風險和負擔。

## 當前美中雙攻勢下的美中臺關係

臺灣實際上實行不同程度的避險是行之有年，原因自然是美中競爭的國際體系結構。<sup>5</sup> 特別是最近十年以來，美中關係從胡溫後期與歐巴馬(Barrack Obama)上任初期的「雙守勢」起始，在歐巴馬第二任期與習近平於「十八大」接班後逐漸進入「雙攻勢」。川普(Donald Trump)競選時放言要強力制衡中國的言論，雖然在2017年美中峰會稍見緩和，但兩國的戰略互疑除了中方經濟趕超趨勢、中國「一帶一路」新亞歐戰略造成的地緣政治變化，更使美國為「權力移轉」(power

<sup>4</sup> 不對稱關係下小國視野盲區的歷史案例，參閱 Brantly Womack, "Sustainable International Leadership: Lessons from the Sino-Vietnamese Relationship, 968-1885," in Womack, ed., *China among Unequals: Asymmetric Foreign Relationships in Asia* (NJ: World Scientific, 2010), pp. 183-213.

<sup>5</sup> 近期蔡政府的案例分析，請見張登及，「蔡川通話到習川通話：臺中美險中求穩。」《展望與探索》，第15卷第3期(2017年)，頁9-14。

transition) 而擔憂。<sup>6</sup> 也正是因為「權力移轉」現象在諸多領域有所表現，關於「重估中國」(China Reckoning) 的爭論與美中「修昔底德陷阱」預言亦非常盛行。<sup>7</sup>

美中競爭目前還延伸到包括貨幣、網路、外空乃至北極開發等「全球公域」(global commons) 中，從兩國在朝鮮核武問題與貿易戰問題上的嚴重分歧看來，美中除了貿易談判特派代表團外，各種管道已經徒具虛名。中共「十九大」的報告所提示的「有中國特色的大國外交」也說明北京不僅在領土主權的維權上更加寸土不讓，在「全球公域」也要更積極行使「負責任大國」的權利。美國則認為改變美國體系霸主地位，就是違反冷戰結束後單極確立的「普世規範」和「改變(單極)現狀」，於是積極併用「卸責」(於第一線受中國聲索威脅的國家，例如「印太」國家)與「制衡」(包括軍事與經濟)制約中國崛起，確保國際體系「一霸四強」的霸主永續，四強互斥的格局。<sup>8</sup> 因此，美國 2017 年的國安戰略報告首次明確將北京目為「修正主義」(revisionist) 的「競爭者」(rival)，只是

<sup>6</sup> 相關分析請見王俊評、張登及。「一帶一路之內涵及其對美中關係之影響」。《戰略安全研析》，第 118 期，2015 年 2 月，頁 21-30；關於「權力」究竟如何評估以掌握是否移轉，重要近作參閱 Michael Beckley, “The Power of Nations: Measuring What Matters,” *International Security*, Vol. 43-2 (2018), pp. 7-44

<sup>7</sup> 參閱 Curt Campbell, “The China Reckoning: How Beijing Defied America’s Expectations,” *Foreign Affairs*, March 2018, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2018-02-13/china-reckoning>>. 國內此議提研究成果彙整參閱唐欣偉。「美國國關學界對中國之評估：以攻勢現實主義與權力移轉論為例」，《政治科學論叢》，第 58 期（2013 年），頁 47-70。

<sup>8</sup> 國際體系總體格局「一霸四強」，參閱明居正，《大美霸權的浮現：後冷戰時期大國政治的邏輯》（臺北：五南出版，2013 年）。

理論與政策菁英將心中的擔憂首次成功地表白於官方文件。美國媒體如華盛頓郵報說這是川普的「鷹派轉向」，但從美中結構面深層的雙攻勢性質來看，2017至2018年國防部、國務院與各智庫系列報告、立法的見解都毫不令人意外。「中國夢」與川普「美國第一」(Make America Great Again)，成為證實中美關係雙攻勢最具像的標語訴求。本文認為，中美大國關係雙攻勢已經硬化為結構性矛盾，當前各項談判只能暫時緩和或粉飾這種深層結構的根本緊張，但這只是一種「假朋友」的關係，競爭明顯強於合作，才是當前與未來美中長期關係的本質，而這也是臺灣「避險」最大的挑戰，因為中國仍是臺灣國際貿易最大夥伴，美國則是臺灣安全公共財的首要提供者，臺北與兩者的關係短期都不可能做出「斷然」處置。

## 臺灣「負責任的避險」的必要

美中對抗長期化，卻又難以知道其短期勝負如何。面對此一嚴峻情勢，筆者認為中共「十九大」後臺灣實行避險已經開始必須加上一個更精密的步驟：「負責任、有原則的避險」(responsible, principled hedging)，「習五條」頒布只是更驗證這點。

「負責任的避險」概念看似自相矛盾，因為避險一定程度就是避免承擔小國無法承擔的風險和責任。但筆者這裡所謂的「負責」，不是指承擔無法負荷的成本，而是降低競爭中大國對本國行為「不可預期性」的認知。

例如臺海問題是美中競合下，可能導致巨大代價、成本最昂貴的地緣政治問題，但是議題的重量對美中而言會隨著情勢而轉變。臺海問題是中方的「核心利益」，但目前不是迫

切問題，除非臺北大動作「要求」北京將臺海問題當作「迫切」問題。又例如臺海是美國在亞太有迫切性的重要利益，所以美方有時關切臺北的程度和動作不亞於北京，但是相比於北京，臺北對美國而言不是「核心利益」。<sup>9</sup> 如果小國自認為對兩強而言，本議題在「迫切性」與「重要性」都完全相同，則很可能是一項誤判，也欠缺責任感。

避險的成功有兩大條件需要明辨，包括：一、壓力來源的意圖或能力尚不確定。如果壓力來源的能力與決心立即、明確，當事國除了屈從壓力方或參加制衡方，沒有避險空間。二、國內各主要政治力量對發展方向和政策排序有基本共識。由於避險要求的精細操作，需要相當程度排除國內政治競爭的干擾，何況強大行為者也有很多誘因要介入小國的選擇。上述兩項關鍵因素如果嚴重缺損，即使有精細的避險計算，也很難完整實施。

前文提出臺灣避險的重點在於「負責」與「有原則」，此非無憑據的抽象概念。本文認為，蔡英文總統 2016 年就職演說宣示依照中華民國憲法架構與兩岸人民關係條例處理兩岸關係，可謂「有原則的避險」(principled hedging)，其原則之法理依據至為清楚，即依據憲法之規定。而關於「負責任」，蔡英文總統曾多次揭示「不在壓力下屈服，不走回對抗的老路」，此外也積極爭取強化臺美合作，特別是增加國防預算的編列，滿足美國在區域安全戰略上的期待，可謂對華府倡議之「印太戰略」肩負盟邦適當的責任。所以華府雖偶聞對臺灣政府避險的具體措施和處理尚有微詞，也是瑕不掩瑜。

<sup>9</sup> 有關最近十年中國「核心利益」的變化，請參閱艾約銘、葉曉迪、張登及「中國國家利益概念的演變：一個權力結構轉變的視角。」《中國大陸研究》，第 61 卷第 1 期(2018 年)，頁 63-82。

值得說明的是，由於前屆馬政府時期發生 2014 服貿抗爭後，臺灣避險的內部條件受損，也造成北京認為馬政府「沒有負責的能力」，遂開始「單邊作為」直到「習五點」頒布，這也導致今日另一個避險條件也受到衝擊：判斷北京是否確實要超脫於臺灣選舉政治之外，「獨自」形塑有利其「一國兩制臺灣方案」的條件。這也使川普政府的各項對華競爭和對抗措施，被臺灣各界簡易地解讀為立即兌現的「圍堵」，於是臺北似乎可不必再精於觀察美中關係，拋棄避險改行「扈從」變成直觀的事，這實際上也是對華府對北京戰略變化的細節不夠敏銳，可能有戰略超前的風險。<sup>10</sup>

## 結論與建議：兩岸政策三項支柱的延續與調整

執政黨本屆履任初期所堅持的三個兩岸政策支柱，具有負責任避險的色彩，雖然北京的攻勢與執政黨的傳統，自然更傾向制衡。目前臺灣又接近選舉年，在 2018 年「九合一」選舉後的內外壓力下，容易傾向「對美中兩強而言，臺灣在迫切性與重要性都完全相同」這個偏離事實的戰略判斷，以致於最近的各項政策，容易被認為是獨立性、靈活性不足的單純扈從。從「負責任避險」的角度來看，「負責的扈從」(responsible bandwagoning) 自非只是不經理性抉擇的直覺反應，還要做好盟友要求的準備：特別是華府重視盟國「承擔責任」，中小國更要避免被認為「搭便車」(free rider)。回顧冷戰時期，當時國民黨執政時的對美扈從，一方面得到美

<sup>10</sup> 相關爭論參見張登及，「美國對中大戰略的兩條路線競爭。」《風傳媒》，2019 年 6 月 24 日，<<https://www.storm.mg/article/1415822>>。

援，同時也是付出相當大的成本和代價。沒有承擔責任的準備，期盼外界有不計代價的支持，很難實現「負責任避險」與「負責的扈從」應有的收益。

美中「雙攻勢」既有激烈競爭，又不排除個案與局部議題達成交易的可能。美中關係長期、主要是競爭，這是確定的。但它們要在何處、投放多少成本競爭，各國無法越俎代庖。貿然對此不對稱三角的發展做出早熟的估算，在選舉政治的氛圍中，風險會有所放大，週邊國家也難以應急響應突發的區域安全變故，導致成本不敷之風險。三個兩岸政策支柱承諾概括承受的 20 多年來臺北與北京協商成果（各項協議）和有關的歷史事實與法理基礎，應該仍是未來任何執政者繼續成功執行「負責任避險」並同時拼經濟重要的基礎策略與指南。

美中臺三邊不對稱關係的獨特之處，在於北京與臺北主權仍互不承認、治權仍互不否認，此特殊情況下，同時需要安全競爭和經濟協調。觀諸當今世局在地緣政治、恐怖主義、經濟低迷、環境危機等領域都有很棘手的挑戰，各大小國家長期與短期利益更是複雜糾結，牽一髮動全身。同時美中兩強領導人都有強勢特徵，特別是中國經濟權力與軍事實力興起、臺灣繼續保有「以人為本」(people-centered) 民主價值與創新活力的軟實力優勢，如何處理這樣的優勢不對稱情況，是執政者維護國家安全的重大責任與兼具挑戰。臺方可以堅持以憲政民主為基礎，賡續強化國防、守護外交國格、理性穩健地推進與週邊友鄰所有治理議題的對話溝通，主張逐步落實與各國互利、互惠、互信的交流制度化過程。此一過程必要時也需要依法透過全民複決，決定兩岸政治關係的調整或發展。這或許是在美中臺優勢不對稱的情況下，最能維護



臺灣安全與亞太區域穩定的人本、積極、全方位的臺灣安全戰略。<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> 本文審查人建議筆者將「負責任的避險」具體作法總結為三項：(一)完善美臺間的合作效益、(二)實踐負責任的避險策略。(三)維護臺灣民主價值落實互惠交流制度。筆者認為非常精要並且表示贊同，附記並表示感謝。