airiti

美國對臺海危機之立場：戰略模糊或戰略清晰？

吳崇涵*

美中關係在 2020 年因新冠肺炎疫情與美國大選進入深水區。美國對臺海戰略模糊的必要性，遂成為學者專家相繼檢視的重要課題。其中最關鍵的議題，莫過於華盛頓是否需要改變戰略模糊並轉向戰略清晰。因此，本文將就戰略模糊的意涵，美方對戰略模糊的詮釋與美國國內的相關辯論進行評析。期望藉由相關論述，對這個概念進行深化探討，並提出相關文獻證實戰略模糊依然會是美方對臺的主要策略。

提倡改變戰略模糊論者，認為臺灣的民主政治、經濟活力、人力和技術資源質量高，對美國利益具有實質的價值。若華盛頓對臺北的態度不夠明確，恐危及臺美關係，迫使臺灣進一步向中國靠攏。臺灣也因具備瞰制中共海軍第一島鏈的地理位置，對美國深具戰略價值。因此，美國不但不能拋棄臺灣，更必須展現明確的承諾與幫助。臺灣值得美國提供軍事及長期安全承諾。

相反的，支持戰略模糊論者認為，強有力的安全承諾可能會鼓動臺灣對中國採取更多抗衡，增加美國捲入臺海戰爭之風險，因此戰略模糊變得相當關鍵。美國若向臺灣發出更明確的安全承諾，是相對冒險的舉動。此外，偏離當前戰略

* 作者為國立政治大學外交學系副教授。

doi: 10.30382/SSA.202012_(165).0002

airiti

模糊的任何做法，都可能改變現狀，邁向美中軍事衝突。

美國在臺協會前理事主席卜睿哲（Richard Bush）就對戰略模糊下了精要註解。他認為所謂的戰略模糊，就是美國在臺海問題產生雙重嚇阻（dual deterrence）的效果。第一重嚇阻是美方嚴正警告北京切勿對臺使用武力；第二重嚇阻是告訴臺灣，美國不支持臺獨及其所引發的軍事衝突。學者陳鼎（Dean P. Chen）也指出，所謂的戰略模糊就是告訴臺北當局，若片面更改現狀並宣布獨立，美方將無法馳援。

美國改變戰略模糊之辯論？

如果美中兩強在安全、經濟與政治上繼續加強競爭，且兩國領導人開始為意識形態對抗做準備，美方是否會改變其兩岸政策的戰略模糊？支持戰略清晰的學者認為，若對臺灣的態度不夠堅定，甚或放棄臺灣，此將危及美國在亞洲其他盟友心目中的地位，更嚴重會影響美國在亞洲國家聯盟的緊密度。此外，戰略清晰支持者認為，如果不能夠明確表達防衛臺灣的意願，北京可能會誤解美國真正意圖；華盛頓對臺北的安全承諾疲軟，將導致北京不能夠謹慎行事並願意採取更多冒險舉措。

國際社會提出一系列對於戰略模糊相關辯論。外交關係委員會主席哈斯（Richard Haass）撰文明確指出，臺灣過去的自由民主發展受世人矚目，且兩千三百萬人民在國際上缺乏足夠安全保障與國際參與。華盛頓更必須重視中共之脅迫戰術和軍事建設正逐漸侵蝕臺灣海峽的權力平衡，華盛頓長期以來模糊的臺海戰略，似乎無法有效遏止中共在印太地區擴張實力。美國現在必須並清楚表示華盛頓會對北京武力犯臺

airiti

作出反制措施。[1]

由以上論點得知，無論支持美國給予更多承諾或減少承諾，不少學者都主張需考慮戰略清晰。2009 年美國參謀首長聯席會議前副主席歐文斯（Bill Owens）曾建議，繼續對臺軍售是「不符合美國最大利益的行為」，甚至只會引來中國的反感。他甚至形容《臺灣關係法》（Taiwan Relations Act，簡稱 TRA）是「過時的立法」，因為在《臺灣關係法》下的軍售，不但無法改善美中關係，只會讓美中關係每況愈下，因此需要「深思熟慮的審查」。[2] 歐文斯此降低對臺承諾並與中國為友之論述，可視為另一種支持戰略清晰的論點。而另一派支持增加安全承諾的戰略清晰派學者如美國卡托研究所（Cato Institute）國防和外交政策高級研究員卡本特（Ted Galen Carpenter）。他認為美國對臺承諾無須繼續模糊不清，是時候強化美臺聯盟並給予臺灣更多安全承諾的時候。華盛頓須試圖加強美臺之間的軍事合作，以防止中共不斷上升的軍事威脅。學者維斯（Gerrit van der Wees）亦認為，為了幫助美國走出「一個中國」具體內容，向臺灣進一步提供安全保證，川普政府採取最具建設性的步驟應是「加強多方面的雙邊關係，

[1] Richard Haass and David Sacks, “American Support for Taiwan Must Be Unambiguous: To Keep the Peace, Make Clear to China That Force Won’t Stand”, *Foreign Affairs*, September 2, 2020, https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/american-support-taiwan-must-beunambiguous. 中文文獻方面，國防安全研究院之《國防情勢特刊》對戰略模糊提供一系列詳細討論。請見國防情勢特刊（109 年 10 月 30 日第六期）。

[2] Bill Owens, “America Must Start Treating China as a Friend,” *Financial Times*, November 18, 2009, https://www.ft.com/content/69241506-d3b2-11de-8caf-00144feabdc0.

airiti

支持臺灣積極地參與國際組織。」[3]

反對戰略清晰的學者認為，維持臺海戰略模糊將有利於美國長期利益。因為戰略清晰迫使中共強硬派認為美國將採取敵對的態度和戰略，替周邊地區帶來更多不穩定。美國外交政策若採用修正主義，將明顯轉變成破壞地區穩定的力量。戰略與國際研究中心（CSIS）高級顧問葛來儀（Bonnie Glaser）警告，從戰略模糊移轉至清晰並無法在根本上解決問題，嚴重者甚至會引發中共的主動出擊。[4] 華盛頓不應該「無條件地為臺灣提供任何保障」，特別是避免在臺獨議題上讓臺灣民眾存有綺麗幻想。此外，馬扎爾（Michael J. Mazarr）也回應葛來儀的論述，認為目前兩岸沒有立即危險。中國在疫情期間，並未展現出短時間內解決臺灣問題的企圖，因此臺灣現階段也未瀕臨被入侵的風險。如果以上威脅都只是假設，華盛頓要避免對臺過多無謂的安全承諾。反之，若美國的安全承諾過於強烈，北京將無法忽視，更可能讓中共為了懲罰臺灣而採取相關舉動，徒增美國陷入戰爭泥淖之風險。

任何小國想要改變現狀，必須得到強權有力的支持。當小國面臨改變現狀的抉擇時，首要條件就是來自強權堅定的聯盟安全承諾。若承諾越強，小國改變現狀的意願將越高；

---

[3] Gerrit van der Wees, “Strategic Ambiguity Over Taiwan Has Outlived Its Usefulness,” *National Interest*, September, 29 2020, https://nationalinterest.org/blog/buzz/strategic-ambiguity-over-taiwan-has-outlived-its-usefulness-169833.

[4] Bonnie S. Glaser, Michael J. Mazarr, Michael J. Glennon, Richard Haass and David Sacks, “Dire Straits-Should American Support for Taiwan Be Ambiguous?” *Foreign Affairs*, September 24, 2020, https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-09-24/dire-straits.

airiti

反之，承諾越低，小國可能更願意維持現狀。[5] 當美中競爭日益激烈，戰略模糊爭論仍然是一個根本問題。美國的安全承諾將破壞東亞區域的現狀，若華盛頓宣布修改戰略模糊，美國多數學者認為，這將損害美國核心國家利益。甚至連哈斯在稍後的文章也同意，他們希望美國維持一個中國政策，重申不支持臺獨。

明確的安全保證將迫使該區域其他主要大國仿效並提出捍衛臺灣的類似聲明。一旦戰略清晰政策獲得肯定，美國勢必得加強在東亞的軍事駐軍與開支，以應付任何突發狀況。以美國為首在印太地區形成的「輪軸體系」(hub-and-spoke system)，以美國是軸心(hub)，盟國是輪軸(spoke)。華盛頓與盟友間緊密連結，互相連動，擔負起區域中心地位角色，並形塑於印太地區的合法性與影響力。因此若臺海一旦發生戰事，日本、澳洲和印度也會相繼被迫就支援美軍在臺海戰事上合作。如此一來，勢必增加此區域的不穩定性，臺海和南海更可能邁向全面軍事化與衝突。

川普時期對臺政策

川普自 2017 年上任以來，在美中關係上採取更挑釁的方式，試圖打臺灣牌與北京抗衡，川普自認具有強烈的「交易性格」，把臺灣作為與中國談判的籌碼。因此川普在制定政策時，傾向於短期交易而不是長期的政策。在貿易戰的過程中，川普試圖盡速解決與中方的貿易逆差，2017 年川普在佛羅里

[5] 相關論述請見 Charles Chonghan Wu and John Fuh-Sheng Hsieh, "Alliance Commitment and the Maintenance of the Status-Quo," *Asian Perspective*, vol. 40, no.2, 2016, p.466-487.

airiti

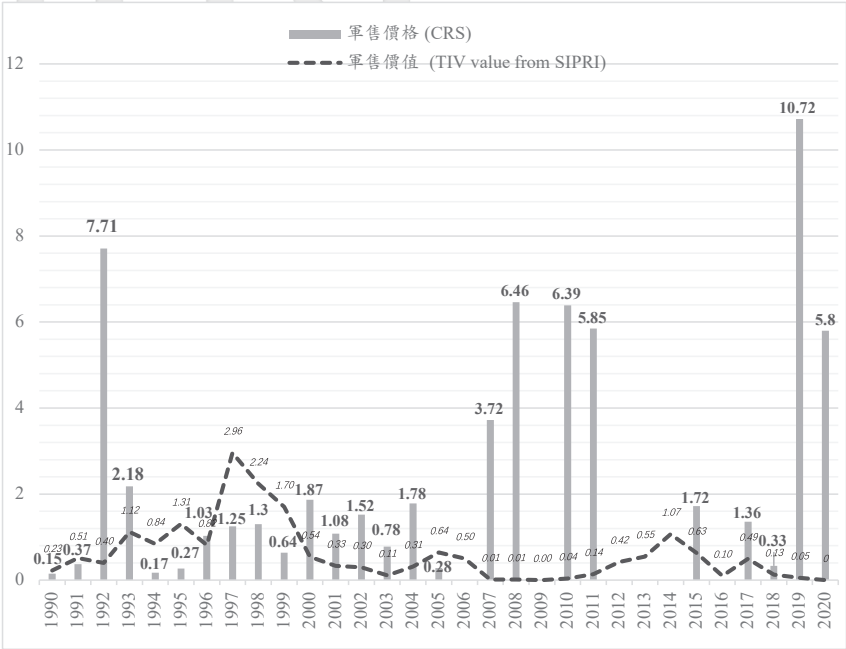
達的海湖莊園峰會（Mar-a-Lago summit）與中方展開一系列「協議訂定」，結果北京承諾幫助解決朝核問題，川普亦回應未來「川蔡熱線」將不復存在，以換取習近平在平壤問題上合作的承諾。因此，川普在外交政策方面似乎比美國歷屆總統更務實，將所有外交政策問題作為一系列商品交易，來實現他的外交政策目標。

相較之下，自 2018 年貿易戰始，美中關係競爭更加激烈。川普售臺武器的質量或數量出現急劇升級，且不再附加白宮對北京的安撫聲明，此舉引發中方的強烈反抗。觀察家（Tanner Greer）認為，臺灣現在所需的其實不是高昂的武器，而是制定一項不對稱的威懾戰略（asymmetrical deterrence strategy），使國家安全最具成本效益。臺灣要趕上中共軍事發展的步伐，應該優先強化後備戰力與反兩棲戰術，並進行技術升級以提高其反導彈、反艦和反潛能力。結束不必要的軍售並不會破壞原本的穩定態勢，反而能帶給臺海更多的穩定。[6]

美國對臺增加軍售，廣義來說並不能稱為戰略清晰。華府有一派說法指出，向臺灣出售更多的軍事武器，比實際派駐軍隊更符合美國國家利益。藉由不斷售予臺灣高價的軍事裝備，華盛頓一方面能夠控制中國在此區域的擴張並維持穩定，且無須高價軍費在臺海部署重兵。此外，一旦臺灣海峽發生軍事衝突時，美方也能減少人員傷亡。美國應該避免傳統聯盟的制約，選擇出售武器。因為軍售既尊重臺灣作為民

[6] Tanner Greer, “Taiwan Defense Strategy Makes Doesn’t Make Military Sense”, *Foreign Affairs*, September 17, 2019, https://www.foreignaffairs.com/articles/taiwan/2019-09-17/taiwans-defense-strategy-doesnt-make-military-sense.

airiti



圖片來源：作者自製

單位：縱軸為億（美金）/ 橫軸為時間

圖一：美對臺軍售質量比較表（1990-2020）

主社會的尊嚴，又降低美國必須承擔的風險。

美對臺軍售相關質量數據中稍見端倪（如圖一所示）。柱狀部分是美國自 1990 年始對臺軍售的實質價格。由圖一可見，李登輝與陳水扁時代美對臺軍售價格在 1992 年老布希政府決議售予我 F-16A/B 時，創下軍售價格第二高的紀錄（約 7.7 億美金），之後呈現遞減狀態。然而在 2019 年蔡英文執政時期，川普售予臺灣價值約一百億美金的軍事武器。川普一連串友臺措施，顯示華盛頓把臺灣納入對中談判的籌碼，而美臺關係則以軍售最受人矚目。2019 年川普決定售予臺灣

airiti

20 億美元的 M1A2T 艾布蘭戰車、80 億美元的 F-16V 戰隼式戰鬥機、2 億 5,000 萬美元的刺針防空飛彈，總價值達 107.2 億美元的軍購。

在軍售價值的部分，虛線則為自「瑞典斯德哥爾摩國際和平研究所」下載之「軍備移轉資料庫」(trend-indicator value)。[7] 此數據代表了軍事武器的實質價值。若以武器的價格與價值做為比較，除了在李登輝時期武器的價格略低於其價值外，其他時間臺灣所付出的價格遠超過武器本身的價值。此外，在李登輝與陳水扁總統時期，美方每年皆有固定軍售臺灣。但在馬英九執政時期則改為多年一次包裹售予。

除了大規模軍售，川普在外交政策上繼續給予臺灣支持。不顧北京的強烈反對，川普在 2018 年 3 月簽署了《臺灣旅遊法》(Taiwan Travel Act)，允許美臺兩國官員互訪，並讓臺北經濟文化代表處(TECRO)與美國政府不同部門開展進一步業務往來。支持者認為，加強華盛頓與臺北關係，是基於美國行政與立法部門對日益自信的中共展現的強硬做法。近期美中關係惡化，讓美方有多餘空間打臺灣牌，同時也弱化中共在美中臺三角關係的地位。但反對者認為，近期友臺的立法和政策象徵意義大於實質意義。前 AIT 處長包道格(Douglas Paal)認為，《臺灣旅遊法》「沒有改變任何實質內容」，因為美國政府一直有自由裁量權，允許臺美人員互訪。

同樣，美國參議院也通過《2019 年臺灣友邦國際保護及加強倡議法：臺北法》(Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative：TAIPEI Act of 2019)，推動臺灣

[7] 美對臺軍售資料請見 SIPRI 資料庫 https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/arms-and-military-expenditure/international-arms-transfers.

airiti

獲得更多國際承認。該法案於 2018 年提出，是美國國會對中共日益強大並削減中華民國剩餘外交盟友的反制措施。因為自蔡英文上任以來，拉美三大外交盟國（巴拿馬、多明尼加共和國、薩爾瓦多）、南太平洋兩個主要外交盟國（所羅門群島和吉里巴斯）、非洲兩國（布基納法索、聖多美普林西比）斷絕了與臺灣的關係並與中共建交。臺北法案的主要動機之一就是阻止這場外交雪崩，防止更多臺灣外交盟友轉投北京。儘管如此，論者認為華盛頓這個做法太過虛偽。因為華盛頓只是希望遏制北京快速的發展，並非真心的為鞏固臺灣盟友。美國更缺乏要求拉丁美洲國家與臺北保持邦交關係的合法性。總之，華盛頓不應該對臺灣的外交盟友發出過多強硬的訊號，因為這些盟友可能會切斷與臺關係，轉而支持中國。

在美中政策不斷變化的背景下，除了《臺灣旅遊法》、《臺北法》，川普政府更通過三項《國防授權法》（NDAA，2017-2020）與《臺灣保證法》。論者認為，此法試圖從戰略模糊轉向清晰，並賦予臺灣更強大的威懾能力，抵禦來自中共的軍事威脅。美國政府認識到中共越來越多的強制和侵略行為，因此一直向臺灣透露對其未來的安全援助，並宣布將繼續執行《國防授權法》，以顯示保護臺灣免受潛在威脅的能力。特別是 2020 年《國防授權法》重申，《臺灣關係法》和「六項保證」（Six Assurances）是美臺關係的基石。2020 年簽署的《臺灣保證法》則呼籲美對臺軍售常態化，並支持臺灣有意義加入國際組織。不過，北京對美國的《國防授權法》作出了激烈回應，批評美國國會嚴重干預國家主權和破壞地區安全。北京警告如果美國向臺灣港口派遣軍隊，很可能會觸及《反分裂法》（Anti-Secession Law）第 8 條，給予中共採取非和平的

airiti

措施解決臺灣問題的藉口。

除了參眾議員提出的法案，川普更在 2020 年 8 月上旬派遣衛生及公共服務部部長阿扎爾（Alex Azar）訪問臺灣，隨後在 9 月中旬派國務次卿克拉奇（Keith Krach）訪臺。兩位高級政府官員對臺灣的訪問引起全球對美臺關係的熱烈討論。國際社會與臺灣國內輿論均認為此時是華盛頓與臺北關係最佳時刻。

然而，北京已經意識到華盛頓逐漸放棄理解代替矛盾的臺灣政策做法，而美臺之間更緊密的雙邊關係促使中共動用頻繁的空軍來對抗潛在的臺灣獨立。解放軍軍機在 9 月至 10 月間共 217 架次進入臺灣防空識別區（ADIZ），49 架次飛越中線。對此，臺灣空軍業已派遣 3000 架次，以掩護、分散和監視解放軍飛機，一再的侵擾使臺灣在空防上耗費近 9 億美元。

川普為回應北京對臺北經濟與外交的打壓，向臺灣提供了更大的武器清單。雖然川普明確支持臺灣，但也繼續向北京保證，美國既不承認臺灣是法律上獨立的國家，也不會試圖將目前的準聯盟關係轉變為正式同盟。華盛頓不止一次宣布，美國現在與將來都不會支持法理臺獨。臺灣應謹慎解讀美國相關決策。任何誤解美方的動機，都將導致嚴重破壞穩定，危及國家和區域安全後果。

隨著 2020 年美國總統大選結束，拜登當選下任總統，美國對臺政策仍充滿不確定性。其實前國務卿蓬佩奧於 2020 年 10 月 21 日即表示，美國並沒有意願改變對臺灣的政策。外交部長吳釗燮也在 2020 年大選前幾天表示，臺灣方面還在評估觀察美國外交政策走向。這些發言都顯示，美國對兩岸政策仍會依循從 1954 年艾森豪總統開始的「戰略模糊」，意即

airiti

美國不會支持臺灣獨立或破壞一法三公報多年來的主張。未來在拜登執政之下，華盛頓對兩岸應會重回一法三公報下戰略模糊的精髓，謹慎處理兩岸關係。因為任意改變現狀，或將戰略模糊轉為戰略清晰，都會對臺海投下不穩定的變數。

未來觀察重點

綜合以上論述可以發現，支持戰略清晰取代模糊的論述仍有很長的路要走。其實連哈斯也承認，他所提及的戰略清晰並非意味美國承認臺灣或升級與臺灣的關係，也不涉及與臺灣簽署任何防衛條約與文件。其實哈斯的論述，應該僅屬於戰略清晰中給予臺灣較多承諾，並非支持臺灣獨立或一中一臺。誠然，支持美國給予臺灣明確安全承諾的論述，基本上源於傳統反共與反專制的言論，並在戰略上以遏止中國崛起為目標。若我們從廣泛的角度來審視戰略清晰的倡議，可以發現支持戰略清晰的論述仍然相當不足，缺乏足夠的理論基礎和實證研究來支持相關論點。在未來拜登政府領導下，美國將繼續尋求世界領導的巨大責任與國際承諾。拜登政府是否會為兩岸的齟齬而繼續打臺灣牌，似乎將與前一任的川普有所不同。

當面對中共採用突襲式武統，美方並沒有明確放棄出兵臺海的計畫。「芝加哥全球事務委員會」(Chicago Council on Global Affairs)最新的美國民調統計顯示，直至 2020 年支持美國出兵臺海的民意上升至 41%。較 2019 年上升三個百分點。然而，維持臺海穩定目前仍然是華盛頓最主要核心利益。拜登在就職演說後不只一次表明其堅定挺臺立場，但未來對臺政策仍將採「低調」延續川普政府部分作為。比如可能繼

airiti

續派遣美軍艦艇穿越臺灣海峽、保持雙方在政治軍事上的對話。但過去大張旗鼓的軍售與支持臺灣參與國際社會的論調將會有所修正，面對拜登並不會輕易地改變「戰略模糊」。美中臺關係仍是重中之重。政府應思考如何融入拜登政府採用之「亞太再平衡」與「印太戰略」體系，在美國軸心與盟國軸輻之間，尋找臺灣可以切入的支點。