



中華民國 109 年 10 月 30 日

第 6 期

國防情勢特刊

美國台海策略之辯： 戰略模糊或戰略清晰

美國近期「戰略清晰」主張與灰色地帶衝突	王尊彥	1
美國在台海採取「戰略模糊」的可能論據與作為	李俊毅	13
	許智翔	
為何美國對台戰略清晰才能一勞永逸	謝沛學	28
川普政府對中共武力威脅台灣的立場分析	陳鴻鈞	44
台灣面對美國「戰略模糊」與「戰略清晰」的因應策略	陳亮智	53
中國對美國「戰略模糊」的看法及因應	林柏州	67

Debating on the US Strategy toward Taiwan Strait: Strategic Clarity or Strategic Ambiguity

The Recent “Strategic Ambiguity” Point of View of the United States and Grey Zone Conflict	<i>Tsun-Yen Wang</i>	1
The Possible Grounds of Argument and Actions of the Adoption of “Strategic Ambiguity” towards the Taiwan Strait by the United States	<i>Jyun-Yi Lee & Jyh-Shyang Sheu</i>	13
Why Strategic Clarity towards Taiwan by the United States Can Put Things Right Once and for All	<i>Pei-Shiue Hsieh</i>	28
Analysis of the Trump Administration’s Position on the Military Threat of China Against Taiwan	<i>Hung-Jun Chen</i>	44
Taiwan’s Response Strategy to the “Strategic Ambiguity” and “Strategic Clarity” of the United States	<i>Liang-Chih Evans Chen</i>	53
China’s View of U.S. “Strategic Ambiguity” and Its Response	<i>Po-Chou Lin</i>	67

編輯報告

一、背景說明

過去 40 年，美國透過「一個中國」政策、《台灣關係法》與《六大保證》，在台海建構出一套旨在維持兩岸現狀的「建設性模糊」(constructive ambiguity) 體系。對於台海可能出現的武裝衝突，《台灣關係法》僅表明，任何以非和平方式，決定台灣未來的作為，將被視為對西太平洋地區和平穩定的威脅，而為美國所嚴重關切。但對於「如果中共對台動武，美國是否將出兵協防台灣」，上述文件均未明白交代。在此一「戰略模糊」策略下，台海多年來大致維持和平穩定的情勢。

40 年後的今天，中國的國力崛起與習近平諸多強勢作為，不免讓人懷疑傳統的「戰略模糊」是否已無法有效嚇阻北京當局。2020 年 9 月 2 日，美國「外交關係協會」(Council on Foreign Relations) 會長哈斯 (Richard Haass) 與該協會研究員塞克斯 (David Sacks)，在《外交事務》(*Foreign Affairs*) 期刊發表專文。該文直指，面對日益強勢的中共，「建設性模糊」(constructive ambiguity) 的時代已經告終。美國政府應該改採「戰略清晰」，明告中共如果對台灣採取任何武力作為，美國必將有所回應。

哈斯與塞克斯的文章在華府引發熱烈討論。「戰略與國際研究中心」(CSIS) 學者葛來儀認為，「戰略清晰」可能刺激中國動武，明確協防台灣，可能鼓勵台獨理念者冒進，美國的亞太盟邦，可能視之為對中國的潛在挑釁，並擔心被捲入兩岸軍事衝突。她認為「戰略模糊」可以繼續預防台海戰爭，美國要作的是恢復嚇阻能力。「企業研究所」(AEI) 學者施密特 (Gary Schmitt) 與馬明漢 (Michael Mazza) 則認為，被動等待中國對台灣採取行動，屆時再設法因應，將釀成災難。面對當前情勢，美國應將嚇阻態勢向前部署，並協助台灣強化嚇阻能力。

二、編輯觀點

問題的本質是美國在台海嚇阻機制的檢討。主張「戰略清晰」者，認為「戰略模糊」造成中共對於美國介入兩岸軍事衝突意向的懷疑，因此應從意願 (willingness) 層面入手，藉由明確表達美國立場，強化對中共的嚇阻並減少誤判。但反對者認為，就算採取「戰略清晰」策略，但美國 (及台灣) 在台海周邊的軍事能力 (capability) 不足，此一策略也不具備可信度 (credibility)，甚至反而可能招致中共的挑戰。學者之間較有共識的，是從強化能力的層面下手。包括強化美國在印太地區，特別是台海周邊的海空軍力部署、協助台灣強化國防等。

美、中、台三方的利益各不相同，關於戰略思維與抉擇的討論，也是見仁見智無關對錯。因此，本期特刊的目的，在於客觀呈現研究同仁的多元觀點。相關論點若有可參採之處，則是本刊之幸。本期第一篇〈美國近期「戰略清晰」主張與灰色地帶衝突〉與第二篇〈美國在台海採取「戰略模糊」的可能論據與作為〉作者不約而同指出，中共的灰色地帶衝突操作，凸顯美國「延伸嚇阻」面臨的困境。在探討「戰略清晰」與「戰略模糊」之餘，或許灰色地帶衝突才是更為急迫且各方應該正視的安全威脅。第一篇文章更進一步指出，若無法因應灰色地帶操作的侵蝕，恐難排除台海秩序瓦解，或台灣被迫與中國統一的可能性。

關於「戰略模糊」或「戰略清晰」的利弊與美國的政策抉擇，本刊第二篇從美國的角度進行分析，認為「戰略模糊」策略搭配「戰術不可測」是美國政府合理的

策略抉擇。第三篇〈為什麼美國對台戰略清晰才能一勞永逸〉則認為，改採「戰略清晰」可明確警示北京並正告台灣，更能遏止台海雙方的冒進政策。除戰略層面探討，這兩篇文章也進入戰術層面，討論戰術清晰與戰術模糊（不可測）之下，美國與台灣可能針對部隊、武器、作戰概念採取的手段。二文一致認為，維持戰術層面的靈活不可測，應是美方的較佳選擇。

本期第四到第六篇，分別從美國、台灣、中國的角度切入分析。第四篇〈川普政府對中共武力威脅台灣的立場分析〉認為川普政府對中共「武力威脅」台灣，逐漸採取「戰略清晰」立場，但川普對於如果中共「武力犯台」，美國將如何回應的模糊回答，認為行政部門與總統分別採取「戰略清晰」與「戰略模糊」兩種立場。第五篇〈台灣面對美國「戰略模糊」與「戰略清晰」的因應策略〉試圖呈現台灣在美國策略抉擇（清晰 vs. 模糊）與中國因應對策（退卻 vs. 動武）下，面臨的不確定性與決策處境，並對台灣政府的因應策略提出政策建議。第六篇〈中國對美國「戰略模糊」的看法及因應〉，作者從北京的角度進行分析，指出過去 40 年台海和平，但並非美國的嚇阻奏效，而是過去中國軍力不足所致。中國也利用「戰略模糊」體系的矛盾，將「和平解決（台灣議題）」化約為「和平統一」、要求美國停止與台灣任何官方往來，並發展反介入/區域拒止戰力，提高美國介入台海戰事的成本。

三、作者導讀

本期特刊第一篇〈美國近期「戰略清晰」主張與灰色地帶衝突〉，作者是王尊彥。本文指出，中國在區域與全球的擴張，挑戰並威脅美國及其友盟國家，而美國長期秉持的「戰略模糊」立場，已無法維持台海及印太區域的和平與穩定，故「戰略清晰」論應運而起。本文列舉中國船隻闖入並滯留釣魚台群島海域、菲律賓黃岩島遭中國奪取等事例，指出中國的灰色地帶衝突操作，對台灣而言已是緊迫的危機。作者主張，美國的「戰略清晰」必須伴隨具體因應作為，而台灣也應積極強化防衛力量，方能因應灰色地帶衝突的挑戰，並維持「戰略清晰」的政策效益。

第二篇〈美國在台海採取「戰略模糊」的可能論據與作為〉，作者是李俊毅與許智翔。本文將「戰略清晰」界定為美國明確表示中國武力犯台時將防衛台灣，未有如此清楚主張者皆屬「戰略模糊」。本文從美國的立場出發，認為「戰略模糊」使美國在台海安全議題上保有自主性，也有一定嚇阻效果。批評者認為此舉將使中國懷疑美國決心，反而令台海更加不穩。作者們則認為，美國可藉由戰術作為彌補此一問題。美國國防部的「戰略可預測、行動不可預測」其實是「戰術模糊」，其關鍵是以「動態軍力部署」創造更大的不確定性，進而強化嚇阻效果。

第三篇〈為什麼美國對台戰略清晰才能一勞永逸〉，作者是謝沛學。本文主張，美國對台海建置的策略，本質是立基於嚇阻概念。嚇阻的可信度是能力加上意願的綜合函數，並須清楚傳達給潛在進攻方。隨著中國軍事力量不斷上升，「能力」作為嚇阻成功的要件之一，已逐漸失去其作用。繼續採取「戰略模糊」，將更進一步使情勢判斷複雜化。作者主張，華府除採取「戰略清晰」以減少各方誤判的機會外，還必須在嚇阻能力上持續提升，並以適當的戰術手段部署與展示，方能發揮最大效用。本文主張，以「機動的遠程精準打擊能力」塑造美軍在戰術部署上的彈性與不可預測性，方能最大程度增加華盛頓「戰略清晰」的嚇阻效果。

第四篇〈川普政府對中共武力威脅台灣的立場分析〉，作者陳鴻鈞。本文認為，有關中國武力威脅台灣一事，美國的立場牽動美中台及區域安全情勢，也會影響美國的國際地位與信譽。隨著中國軍事實力不斷升高，美國也持續關注中共對台的軍

事威脅。蔡總統主張維持現狀，隨著川普政府上台，華府對中共武力威脅台灣的認知日益加深，華府以加強美台安全合作、增加對台軍售等方式回應。換言之，川普政府對中共武力威脅台灣的立場是逐漸採取「戰略清晰」的政策。然而，川普在2020年8月接受電視訪問時，卻又出現「戰略模糊」及「戰略清晰」兩種立場。

第五篇〈台灣面對美國「戰略模糊」與「戰略清晰」的因應策略〉，作者陳亮智指出，如果美國對「台灣沒有進行法理獨立而中國卻採取武力犯台」的立場是採取「戰略模糊」的態度，此對台灣未必全然不利，亦未必全然有利，因為美國對台灣安全的協助可能會讓台北滿足，但也可能會讓台北失望，前者有機會，後者則有風險。如果美國對「台灣沒有進行法理獨立而中國卻採取武力犯台」的立場是採取「戰略清晰」的態度，這對台灣應當是有利，因為美國對台灣安全的協助是清楚且具體，而台灣在此當中的機會將大為提升，風險將大幅降低。作者認為，不論是面對「戰略模糊」或是「戰略清晰」，台灣最須優先掌握的是內部制衡力量（internal balancing）的提升，其次才是外部制衡力量（external balancing）的加強。

第六篇〈中國對美國「戰略模糊」的看法及因應〉，作者林柏州指出，本文旨在分析中國對美國「戰略模糊」的理解與因應。中國認為，美國的「戰略模糊」並不侷限於近期各界討論美國是否干預台海戰事之議題，而是包含更廣泛的美國對台政策建構。因此認為，美國對台政策採取既矛盾又模糊的立場。美國雖然認知「一中原則」並與中國簽訂「三項公報」，但卻又片面制定《台灣關係法》及「六項保證」。此外，中國特別關注的是，美國能否劃出「反台獨」的紅線，這是台灣在討論「戰略模糊」與「戰略清晰」時經常忽略的。

美國近期「戰略清晰」主張與 灰色地帶衝突

王尊彥

非傳統安全與軍事任務研究所

壹、前言

台美斷交以來，美國長期在「若中國武統台灣，美國是否出兵護台」這個問題上，大致維持模糊的立場，藉此使中國無法確定戰爭風險，而不敢輕言出兵，也使台灣無法確定是否會遭美國放棄，而不敢輕言獨立。然由於中國近年軍事力量快速增強，美國知識界升起質疑「戰略模糊」政策的聲浪，認為該政策現今已無法維持台海和平，故美國應該改採「戰略清晰」政策，明言「若中國武統台灣，美國將出兵護台」以嚇阻中國，減少北京當局誤判風險。

台灣位處第一島鏈，南北連結東南亞與東北亞，在印太地區的地緣戰略重要性無庸置疑，故保護民主台灣不受極權國家侵略，對美國而言是維護印太自由開放與安全的要務。除台灣之外，美國戰略清晰政策的需求，亦來自於日本、菲律賓等其他區域內國家。故美國台海戰略的清晰或模糊，不僅攸關我國家安全，也同時關係到台海鄰近區域以至整個印太地區的穩定。換言之，美國知識界建議調整戰略模糊政策，並非只是針對台海局勢快速升高的緊張，而是同時著眼於區域和全球情勢。

基於此問題意識，本文首先討論戰略模糊和戰略清晰之意義與差異。接著，從全球、區域、國家等三個層次出發，分析中國因素在各層次對美國及其盟友的挑戰，迫使外界檢討戰略模糊是否仍有其政策效益。然後，本文也討論近年來威脅多國甚鉅的「灰色地帶衝突」，其與戰略清晰政策的關係，指出強調戰略清晰對「灰色地帶衝突」的

因應仍有不足。

貳、戰略清晰與戰略模糊之意義與前提

一、美國對台戰略模糊

戰略模糊政策的目的是，一方面是讓中國無法猜測若武力攻台，美國是否會出兵協防台灣；另一方面，也藉由政策上的模糊，防阻台灣以台獨等方式挑釁中國、引發中國攻打。戰略模糊來自於台美斷交前所通過的《台灣關係法》(Taiwan Relations Act)，該法指美國將對中國以非和平方法解決兩岸分歧「嚴重關切」(第2條之b)，但未說明是否會以武力介入保衛台灣。美國當時不願在《台灣關係法》中明確表達保台立場，應是不願因為《台灣關係法》而衝擊甫建立的中美建交。

民進黨 2000 年首次執政初期，美國政府曾一度脫離過去戰略模糊的傳統，小布希總統公開表示，將「盡一切方法」保護台灣(2001 年)，¹這是美台斷交以來美國少有的戰略清晰立場表明。惟後來隨著陳水扁政府提出「一邊一國」(2002 年)和推動公投(2003 年)之後，美國又重新回到戰略模糊。美國擔心若秉持戰略清晰原則，台灣將視此為美國給的空白支票而宣布台灣獨立。在此背景下，戰略模糊的主要目的是防止台灣宣布獨立，同時嚇阻中國因台灣宣告獨立而攻台，故戰略模糊在概念上是「雙重嚇阻」：嚇阻台灣獨立，並嚇阻中國武統。今(2020 年)年 8 月 23 日，川普(Donald Trump)總統在面對《福斯新聞》(Fox News)訪談，被問及「若中國試圖侵略或掌控台灣」之問題時，表示「中國了解我會做什麼」，再度反映美國至今仍然秉持的戰略模糊立場。²

¹ “Bush pledges whatever it takes to defend Taiwan,” CNN, April 25, 2001, <http://edition.cnn.com/2001/ALLPOLITICS/04/24/bush.taiwan.abc/>.

² 〈談北京若進犯台灣 川普：中國知道我會怎麼做[影]〉，《中央社》，2020 年 8 月 26 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202008250351.aspx>。

美國持戰略模糊立場，除嚇阻目的之外，尚有另一考量，那就是即使台灣無宣告獨立之虞，美國也擔心台灣不願意增加國防經費強化自衛能力，只想依賴美國的保護。例如，民進黨陳水扁執政第二任時期，因台灣朝野政黨對立，而使對美軍購預多次在立法院遭到封殺，就引起美國政府對台灣「搭便車」(free-riding)之質疑。近期則有美國國家安全顧問歐布萊恩(Robert O'Brien) 2020年10月7日在美國內華達大學(University of Nevada)演講時，重申戰略模糊立場，稱「美國將如何回應[中國攻打台灣]，還有很大模糊空間」，他也同時強調台灣應該要提高國防經費。³

事實上，當中國面對美國的戰略模糊時，會猜測美國對其攻勢是否會採取因應，但有可能因猜錯(誤認為美國不會有所反應)而加以實行，也有可能因為不確定猜錯或猜對而予以試行，亦即從「猜猜看」的階段推進到「試試看」的階段。這時，美國也只好公布「答案」：反對中國的動作，並著手嚇阻該動作升級。當結果演變至此，可算是戰略模糊原本所意圖的嚇阻(目的是「讓中國不動手」)失敗。1995至1996年中國在台海引發飛彈危機，對此美國派遣航母戰鬥群對中國實施嚇阻，即屬此例，證明戰略模糊未必有預期中的嚇阻效益。

二、美國對台戰略清晰

戰略清晰意指「明白表示若中國攻打台灣，美國將出兵保護台灣」。惟戰略清晰有其前提，亦即台灣不可宣布獨立。因為若台灣宣布獨立，中國恐將不惜一切攻打台灣，此時美國若欲保台將被捲入戰爭。

支持戰略清晰立場的人士認為，現階段對美國而言，台灣已無前述宣布台獨的顧慮，而此刻必須急於因應的對象是中國。正如同美國

³ 管淑平，〈美國安顧問警告中國 別想武力奪台〉，《自由時報》，2020年10月9日，<https://m.ltn.com.tw/news/politics/paper/1404880>。

務院助卿史達偉 (David Stilwell) 日前在美智庫傳統基金會的演講上，批判中國對台進行外交孤立、軍事威脅、網路攻擊和經濟施壓等手段時所說，「這些破壞穩定的行為來自北京，而非台北或華府。」⁴再加上戰略模糊政策至今仍未能制止中國的威脅，故戰略清晰論支持者認為已到轉換戰略的時刻。

參、戰略清晰論的形成與浮現

中國對他國之威脅並不僅只於針對台灣，而是以更大的地理範圍作為舞台，遍及台灣、印太區域以至於全球。以下依照全球、區域、國家等三個層次進行分析。

一、全球層次

在全球層次上，美國試圖防止中國透過全球擴張結盟，挑戰並危及其全球領導者的角色。冷戰結束後，美國成為世界唯一超強，在全球外交、軍事、經濟、甚至文化方面獨領風騷。然而，隨著中國挾其經濟發展的成果，在國際社會快速崛起，並且運用國際政經戰略規畫，使中國對他國的影響力與箝制力擴張到全球，衝擊美國的全球領導局面。

在美國眼中，中國作為「戰略競爭者」，傾其國力在全球實施戰略性擴張，而在此過程中美國的國家利益遭受損害。以中國「一帶一路」規劃為例，美國政府認為中國意圖藉此擴展軍事與外交影響力，以壓縮美國的國際領導地位與國家利益。

二、區域層次

在區域的層次上，美國自視為太平洋國家：共和黨小布希總統在

⁴ “Remarks by David R. Stilwell, Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs at the Heritage Foundation (virtual),” American Institute in Taiwan, August 31, 2020, <https://www.ait.org.tw/remarks-by-david-r-stilwell-assistant-secretary-of-state-for-east-asian-and-pacific-affairs-at-the-heritage-foundation-virtual/>.

日本國會演講時，宣示美國是太平洋國家；⁵民主黨歐巴馬（Barack Obama）總統稱美國是「亞太國家」並提出「重返亞洲」政策；⁶共和黨川普執政後則是提出「印太戰略」；此均反映自新世紀以來美國對亞太／印太地區的重視。然美國發現，其所重視的印太地區已遭到中國霸權行徑的威脅，中國對於區域內國家持續取得優勢，美國國防部 2019 年《印太戰略報告》便直指中國是「修正主義強權」。

在台海方面，中國對我的軍事威嚇從未間斷，近年來更趨頻繁且更具侵略性，屢屢創入侵我海空域之紀錄。解放軍對我國軍具有數量上的優勢，能夠對我採取人力物力之消耗戰，對我原本即構成高度壓力；再加上近來解放軍軍機飛越台海中線之後，甚至由中國外交部正式否認海峽中線的存在。

在東海方面，解放軍海軍艦隊不定期穿越宮古海峽、大隅海峽等日本的國際水道而引發日本緊張。在空域，中國軍機屢屢入侵釣魚台群島（日本稱尖閣諸島）空域，而且把軍機的起飛基地，從浙江改為距離釣魚台更近的福建。為此，日本只得增加軍機派遣頻率以為因應，⁷中國顯然也是對日本進行消耗戰。除解放軍正規部隊之外，日本也持續面臨中國「灰色地帶衝突」的威脅。例如，2016 年 8 月中國公務船和疑為海上民兵的漁船共約 230 餘艘，進入釣魚台周邊海域及領海，然東京當局束手無策；今年 5 月到 8 月，日本海警船在釣魚台海域現蹤長達 111 天，對日本構成壓力與威脅。⁸

在南海，中國在南海造島舉世皆知，其圈海造陸的作為已侵犯相

⁵ President Bush, "President Discusses Unity Between the U.S. and Japan," *Remarks by the President to the Diet*, U.S. Department of State, February 18, 2002, <https://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rm/2002/8616.htm>.

⁶ "Text of President Obama's Speech," *Voice of America*, November 18, 2009, <https://www.voanews.com/archive/text-president-obamas-speech>.

⁷ 林彥臣，〈日本 F-15 開始定期巡航釣魚台 不等解放軍從福建飛過來〉，《軍聞社》，2020 年 7 月 22 日，<https://www.ettoday.net/news/20200722/1766132.htm>。

⁸ 王尊彥，〈中國船艇長期現蹤釣魚台之評析〉，《國防安全即時評析》，2020 年 7 月 23 日，https://indsr.org.tw/tw/News_detail/2216/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E8%88%B9%E8%89%87%E9%95%B7%E6%9C%9F%E7%8F%BE%E8%B9%A4%E9%87%A3%E9%AD%9A%E5%8F%B0%E4%B9%8B%E8%A9%95%E6%9E%90。

關國家的權益，並屢屢引發圍繞著主權的對立與衝突。其中，越南、馬來西亞、印尼、菲律賓等東南亞國家，均因島嶼主權或經濟海域與相關權益，與中國頻生齟齬。面對強敵中國，這些國家即使挺身面對，仍無法與中國較勁。

在地理位置上，台灣位居東北亞和東南亞之間、台灣海峽連結東海和南海，與日本之間的宮古海峽、以及和菲律賓之間的巴士海峽，均為扼制中國解放軍出海的隘口。美國近年重視的島鏈防禦，最重要即是第一島鏈，而第一島鏈處於關鍵地位者，便是台灣。如果台灣在軍事上落入中國之手，北京即掌握第一島鏈的關鍵節點，對北可威脅日本、往南封鎖巴士海峽進入南海的通道，也勢必威脅美國在太平洋的軍事戰略部署。從台灣在印太地緣戰略上的重要性，是美國必須提升對中嚇阻的重要理由。尤其近年日本相當關注台海情勢，日本國內已有將台灣安全與日本安全連結思考的聲音，亦即台灣倘若淪陷日本亦將不保。⁹顯然台灣的安危已引發日本憂慮，身為日本盟友的美國，應也感到有必要採取進一步行動強化台灣安全。

三、國家層次

美國迄今主張「戰略模糊論」有其國內考量。在對手強大、美國沒有一定打得贏對手的保證下，即使美國政府傾向戰略清晰，但美國國內輿論在考量戰爭風險、以及因應目標可能無關美國國家主權，有可能反對美國政府採取戰略清晰政策。此外，美國民眾對中國的情感（所謂厭中情感）或認知，某程度亦可代表戰略清晰論的空間與正當性。在這方面，美國皮尤研究中心今年 10 月所公布的民調顯示，高達 74% 的美國人，對中國抱持著負面觀感，美國民眾對習近平的負面

⁹ 例如日本前防衛廳（防衛省前身）情報本部部長太田文雄，即從兩岸關係與釣魚台的地緣位置的觀點，以〈今天的香港、明天的台灣、後天的沖繩〉為題撰文，警告「中國海警船在釣魚台周邊的活動已日益激烈，而中國拿下台灣之時，就會以釣魚台為跳板，展現對沖繩的野心」。太田文雄，〈今日の香港、明日の台湾、明後日の沖繩〉，國家基本問題研究所（日本），2019 年 8 月 20 日，<https://jinf.jp/feedback/archives/26862>。

觀感更暴增 27 個百分點，創下新高。這樣的厭中情緒，對於採行戰略清晰政策應會相對支持。¹⁰如此的推斷清楚地反映在美國戰略與國際研究中心稍後（10 月 13 日）所公布的民調當中。該民調發現，若依據 1 到 10 的評分，10 意指承擔風險最高，美國民眾願意為捍衛台灣所承受的風險為 6.69，甚至高於為捍衛澳洲所承擔的風險度 6.38。

11

在台灣方面，國內政治、經濟和社會均臻健全，尤其台灣在戰後民主發展成熟，新世紀以來順利完成三次政權輪替；經濟發展穩定，在 2019 年經濟成長已躍居亞洲四小龍之首。尤其，台灣人民對於民主價值的信念，與中國的極權治理毫不相容，對國家的認同也逐漸鞏固，目前絕大多數台灣人不願意接受北京的統治。蔡英文政府在這些基礎上，推出穩健有度的兩岸政策，洗刷過去麻煩製造者或過度親中的國際印象。然而，台灣卻仍持續壟罩在中國的外交打壓和軍事威嚇之下，這對標榜自由民主普世價值、亟欲推動以法治為基礎的國際秩序的美國而言，自然難以容忍。

綜言之，戰略清晰的呼聲並非無中生有，而是美國基於前述各層次情勢的觀察，認為若欲維持其全球領導地位、維護印太區域國家的穩定、遏制極權中國對東海、台海和南海區域國家的侵略擴張、以及對民主模範台灣的各種威脅，便須加大對中國的嚇阻，轉採戰略清晰。鑒於台灣在印太地區地緣戰略上的關鍵性，倘若對台戰略清晰能夠有效嚇阻，不排除也能對其他國家／區域產生示範效果。

肆、灰色地帶衝突與戰略清晰的局限

然而，戰略清晰現階段並無法完全嚇阻來自中國的襲擾。中國除

¹⁰ 楊清緣，〈戰狼外交顧人怨！14 國民調：73%外國人討厭中國 78%不信任習近平〉，《新頭殼》，2020 年 10 月 7 日，<https://newtalk.tw/news/view/2020-10-07/475641>。

¹¹ Mapping the Future of U.S. China Policy: Views of U.S. Thought Leaders, the U.S. Public, and U.S. Allies and Partners, Center for Strategic and International Studies (CSIS), October 13, 2020, <https://chinasurvey.csis.org/>.

了運用傳統武器、導致戰爭風險快速升高的傳統軍事威脅之外，也不斷操作「灰色地帶衝突」，威脅相關國家。儘管「灰色地帶衝突」已為國際社會所認知，但美國的戰略清晰論，似未強調因應之道。關於這點，美國海軍作戰部長理查遜（Admiral John Richardson）曾表示，美國還不習慣因應灰色地帶衝突；而美國戰略司令部司令海騰（John Hyten）上將也曾在美參議院聽證會上坦承，美國並沒有一個清晰策略以因應灰色地帶的競爭。¹²更令外界憂慮的是，從日本和菲律賓的經驗發現，即使象徵「最高戰略清晰」的軍事同盟關係，也未必保證能對中國產生嚇阻效果。

一、日本

中國對釣魚台群島的攻勢，包括海警船和漁船進入島嶼周邊海域、或日本所宣稱的領海海域，都令日本政府憂慮不已。尤其前述2016年中國船隻大舉闖入釣魚台周邊海域時，東京當局束手無策，更未見美軍馳援驅趕。多年來，日本政府多次向美國確認「美日安保條約適用於釣魚台」，即反映日本心中憂慮美國不願協防釣魚台，而且日本的憂慮並非毫無根據。僅以2013年為例，該年4月，美國國防部長哈格爾（Chuck Hagel）在訪日期間即公開表示，釣魚台群島適用《美日安保條約》；同年中國單方面劃設東海防空識別區之後，美方再度做出同樣聲明。然而美方聲明有如對牛彈琴，中國對釣魚台海空域的入侵依然不歇，2016年事件如此，今年（2020年）海警船長達111天滯留該處海域事件亦同。¹³

¹² 黎堡，〈美軍高官：美國缺乏清晰策略應對中國灰色地帶挑戰〉，《美國之音》，2019年7月31日，<https://www.voachinese.com/a/hyten-confirmation-china-grayzone-challenge-20190730/5022157.html>。

¹³ 〈哈格爾：釣魚島屬美日安保範圍〉，《BBC 中文網》，2013年4月30日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2013/04/130430_japan_china_diplomacy_us?c；“News Release：Statement by Secretary of Defense Chuck Hagel on the East China Sea Air Defense Identification Zone,” U.S. Department of Defense, November 23, 2013, <https://archive.defense.gov/releases/release.aspx?releaseid=16392>.

儘管美國與日本是軍事盟國，《美日安保條約》是「美國對日戰略清晰」的極致型態，但是當日本面對中國船隻挑釁的時候，條約卻未啟動，無怪乎日本的戰略憂慮無從打消，而必須向美方反覆確認。若套用現今社會流行的說法，日本向美方要求的戰略立場表態可謂「沒有最清晰、只有更清晰」。

二、 菲律賓

美國另一亞洲盟國菲律賓，與美國之間簽有《美菲共同防禦條約》（1951年），但當菲國在2012年面對中國在南海製造「灰色地帶衝突」，以「切香腸」與「剝白菜」等戰術成功奪取黃岩島（Scarborough Shoal）之際，卻未見盟國美國協防驅敵。菲國政府為此批評美國並對美失去信心，而這也是戰略上清晰卻無嚇阻作用的另一事例。

以上兩起事例究其原因，應是因當時的事態性質不明，亦即處於「和平以上戰爭未滿」的灰色地帶，而不被視為「遭受到外來武裝攻擊」。換言之，中國在前述日、菲事件當中，正是利用灰色地帶衝突的特性「打破和平、但又未高達戰爭門檻」。而中方得逞—頻繁闖入釣魚台海域、成功奪取黃岩島—則是暴露戰略清晰在面對灰色地帶衝突式的侵略手法時，無法發揮嚇阻的作用，因為灰色地帶衝突未達戰爭門檻，故無法構成明確要件以啟動盟約進行協防。遲至今年（2020年）7月底，駐日美軍司令終於允諾日本，美軍將會協助監控釣魚台周邊情勢。¹⁴而菲律賓則在美國支持下，將黃岩島事件訴諸國際仲裁法庭，國際仲裁法庭並在2016年7月宣布中國在南海基於九段線的權益主張無效，惟黃岩島為中國所控制已淪為現狀—既成事實（fait accompli）。

戰略清晰之下美國對台海情勢的干預，其前提在於台灣不求獨

¹⁴ 〈駐留經費交渉、秋以降に 尖閣周辺の監視支援—在日米軍司令官〉，《時事通信》，2020年7月30日，<https://www.jiji.com/jc/article?k=2020072901142&g=int>。

立，但若台灣主動尋求統一，現階段則不在戰略清晰論的想定範圍之內。既然中國對我灰色地帶衝突威脅日益加大，美國政府若認真思考改持戰略清晰立場，至少應將灰色地帶衝突納入檢討，才能維持戰略清晰的政策效益與期待。

伍、小結

綜前所述，近期的戰略清晰論並非學者一時心血來潮，而是有其據以主張的情勢觀察與判斷。在全球層次，中國的全球擴張已對國際秩序與許多國家構成挑戰；在區域層次，中國在台海、東海、南海的挑釁行動，危及印太地區的和平穩定；在國內層次，美國國內的厭中情緒與台灣象徵的民主價值遭受嚴重威脅，升高美國介入的動機。本文認為，近期戰略清晰論的提出，正是此等不同層次情勢發展、以及層次間相互作用的歸結。

在這當中，儘管美國有識之士思考以戰略清晰加大嚇阻，但日本與菲律賓的案例卻暴露出，戰略清晰未必能有效因應灰色地帶衝突：即便與美國之間擁有「極致戰略清晰」一軍事盟約一的菲、日兩國，也同樣不能免於威脅。前者已失去島礁，而後者宣稱擁有主權的小島，正被中國覬覦中。

討論戰略模糊或戰略清晰，固然有其重要意義，但更為緊迫的是，北京持續對台灣進行的灰色地帶衝突操作。例如，中國在持續入侵我西南防空識別區之後，是否可能奪取我外離島，或單方面劃設南海防空識別區等作為的可能性，未來均無法排除。對於簽有正式盟約的菲律賓與日本，美國尚且無法及時有效地反制中國的灰色地帶衝突作為，面對北京列為核心利益，並具有強烈主權領土意圖的台灣問題，如果美國未能調整因應策略展現決心，並加上台灣政府積極強化防衛能力，美中台現狀的改變甚至台灣的失守，並非不可想像。

美國在台協會(AIT)台北辦事處前處長司徒文(William Stanton)

公開強調台灣的戰略地位重要性，並指出「兩岸關係的發展不只影響台灣，也影響到整個亞太區域和整個世界」；前美國國防部印太事務助理部長薛瑞福（Randall Schriver）則稱台灣是「現代亞洲『富爾達缺口』」，其安全是美國確保印太穩定的關鍵。¹⁵美國若能夠改採戰略清晰政策，並且搭配實質行動協助台灣和區域內國家，嚇阻來自中國可能的武裝攻擊，並協助強化相關國家的內部安全與社會韌性，因應灰色地帶衝突的威脅，將更有助於強化台海以至於印太地區整體穩定並維持和平現狀。

本文作者王尊彥為日本東京外國語大學國際關係博士，現為財團法人國防安全研究院非傳統安全與軍事任務研究所助理研究員。

¹⁵ 〈司徒文：台灣戰略地位重要，足以影響兩岸、區域及全世界〉，小英教育基金會，2013年11月10日，<http://www.thinkingtaiwan.org/2013/10/blog-post.html>。〈薛瑞福：台灣戰略重要性如現代亞洲富爾達缺口〉，《中央社》，2020年10月20日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010200014.aspx>。

The Recent “Strategic Ambiguity” Point of View of the United States and Grey Zone Conflict

Tsun-Yen Wang

Assistant Research Fellow

Abstract

Recently, voices questioning the US policy of strategic ambiguity have been successively heard in the US. The paper believes that this is the conclusion after observation of all levels of the situation; the US believes that, if it wants to maintain its global leadership position, maintain stability of countries in the Asia-Pacific region, and restrain the encroachment of authoritarian China in the East Sea, Taiwan Strait and countries of the South China Sea and the threat to democratic model Taiwan, it must intensify deterrence against China by adopting strategic clarity.

This paper also points out that strategic clarity can't completely deter harassment by China, in particular the threat of gray-zone conflict. Taking Japan and the Philippines as examples, both are US military allies; military alliance is the highest form of strategic clarity; however, the former has had to face intrusion into the waters around Diaoyutai by Chinese fishing boats alone for a long time and the latter's Scarborough Shoal has long been under Chinese control; the US military has not intervened in either case. These two cases reveal that strategic clarity has shortcomings. In the future, if the US adopts strategic clarity, it should take gray-zone conflict into consideration and respond with substantive actions to maintain the policy effect of strategic clarity.

美國在台海採取「戰略模糊」的可能論據與作為

李俊毅

許智翔

非傳統安全與軍事任務研究所 先進科技與作戰概念研究所

壹、引言：「戰略清晰」與「戰略模糊」的爭點

本文嘗試推導美國若在台海採取「戰略模糊」的立場，其可能之論點與具體做法。「戰略模糊」相對於「戰略清晰」，兩者是美國嚇阻中國武力犯台的選項。前者大致主張，美國應不公開承諾防衛台灣，但也不公開表明放棄，而是透過此一曖昧的立場或不確定性，使中國因無法確定美國的意圖而不採取武力；後者則主張美國應明確表示，若中國對台使用武力，美國將提供台灣安全保障。¹此一分別看似清楚，但實務上兩者的意涵不無爭論的空間。舉例而言，2020年10月9日，美國國務卿蓬佩奧（Michael Pompeo）接受電台節目「修伊特秀」（the Hugh Hewitt Show）專訪表示，美國「將確保其信守對台灣的所有義務」。²此一陳述是「戰略清晰」或「戰略明確」的反映，恐陷於人言言殊之情境；《台北時報》（*Taipei Times*）即解讀為蓬佩奧未明示美國的防衛承諾。³本文將「戰略清晰」界定為美國明確表示防衛台灣；只要沒有如此清楚的表態而讓台海兩岸都有「猜猜看」的空間者，皆屬「戰略模糊」，蓬佩奧前述的回應即屬之。

¹ 林正義，〈「戰略模糊」、「戰略明確」或「雙重明確」：美國預防臺海危機的政策辯論〉，《遠景基金會季刊》，第8卷第1期（2007年1月），頁1-51；Richard Haass and David Sacks, “American Support for Taiwan Must Be Unambiguous,” *Foreign Affairs*, September 2, 2020, <https://tinyurl.com/yxr5y7yv>; Bonnie S. Glaser, et al., “Dire Straits: Should American Support for Taiwan Be Ambiguous?” *Foreign Affairs*, September 24, 2020, <https://tinyurl.com/y4d7ldug>.

² “Secretary Michael R. Pompeo With Hugh Hewitt of the Hugh Hewitt Show,” US Department of State, October 9, 2020, <https://tinyurl.com/y2we8sjy>.

³ “Pompeo stops short of explicit Taiwan defense pledge,” *Taipei Times*, October 11, 2020, <https://tinyurl.com/yyydrzjp>.

「戰略模糊」與「戰略清晰」的核心概念是嚇阻（deterrence），意指要求對方「不改變現在的行為，即不要做某些尚未實現的事」。⁴ 嚇阻理論自第二次世界大戰結束後不斷發展，累積十分豐富的研究，但對於美國如何將之應用在台海，使中國不致對台發動軍事攻擊，而台灣亦不片面宣布法理獨立，則尚無共識。嚇阻是一個討價還價（bargaining）的過程，兼具理性計算與心理認知的層面，是一個動態的過程。⁵ 嚇阻的策略因此往往是若干選項的權衡（trade-off），並無最佳的解方。本文主張美國為兼顧其在台海的行動自由與嚇阻的成效，較可能採取「戰略模糊」，但不表示「戰略模糊」可迴避或解決某些選擇的困境。

貳、從嚇阻理論建立支持「戰略模糊」的論據

一、「延伸嚇阻」的兩難

從嚇阻方與被嚇阻方的關係來說，美國在台海安全的角色係屬「延伸嚇阻」（extended deterrence），即嚇阻的目的是提供第三方（台灣）安全保障。⁶ 從美國的立場來看，「延伸嚇阻」面臨如下的權衡：

1. 國內的支持

相對於「直接嚇阻」（direct deterrence）攸關本國生存與發展，容易獲得國內的支持，「延伸嚇阻」冒著為第三國犧牲本國子弟的風險，較易引起國內的疑慮或反彈。這是「戰略模糊」與「戰略清晰」的論辯裡較少提及的因素，但其重要性應予關注。美國海外用兵的決策，一直受到「越戰症候群」（Vietnam Syndrome）的影響。儘管 1991 年

⁴ Robert J. Art and Kelly M. Greenhill, “Coercion: An Analytical Overview,” in Kelly M. Greenhill and Peter Krause (eds.), *Coercion: The Power to Hurt in International Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2018), pp. 7-22; Michael Green, et al., *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2017), pp. 34-50。

⁵ Thomas C. Schelling, *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 2008 [1966]).

⁶ 「延伸嚇阻」的概念源自於第二次世界大戰以後美國為防止蘇聯攻擊其西歐盟國而提供之核嚇阻，參見 David J. Trachtenberg, “US Extended Deterrence: How Much Strategic Force Is Too Little?” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 6, No. 2 (Summer 2012), pp. 62-92.

的波灣戰爭後，時任總統布希（George H. W. Bush）宣稱美國已擺脫此夢靨，但論者認為避免美軍投入不必要、長期、昂貴且可能死傷慘重的戰爭之觀念，仍鑲嵌於美國的軍事思維中。⁷報導指出，2016年3月間時任美國參謀首長聯席會議主席鄧福德（Joseph Dunford）曾詢問美軍太平洋司令部司令哈里斯（Harry Harris），「你會為了黃岩島開戰？」，反映儘管南海事關美國重要的海上交通線（sea lines of communication, SLOC），但美國內部對於因此和中國開戰，仍不無疑慮。⁸亦有論者指出，相對於政府的可信度，美國民眾關切的往往更是謹慎與實質。⁹因此雖然近期美國智庫戰略與國際研究中心（Center for Strategic and International Studies, CSIS）的民調顯示，多數美國受訪者認為美國應該為保護包括台灣在內的盟友與夥伴而承擔風險，¹⁰但在美國面臨疫情、選舉的不確定性、社會對立，乃至於經濟停滯與債務問題等挑戰的情勢下，一旦危機發生，民眾仍可能對美中軍事衝突採取保守態度。

美國內部對「延伸嚇阻」的支持程度，本質上影響的是美國政府應否落實對台的安全承諾，而和此安全承諾係採「戰略模糊」或「戰略清晰」無必然關係。易言之，假設民意因為顧慮美軍陷入與中國的大型戰爭而反對美國出兵協防台灣，則無論該任政府持「戰略模糊」或「戰略清晰」，都將面臨限制。儘管如此，在「戰略清晰」的情境裡，美國政府須於平時明確表態防衛台灣的立場，較之「戰略模糊」更可能引起民意、媒體與學界的討論，對執政者造成的壓力較大。當然，美國民意對美軍協防台灣未必持反對立場；即使民意反對，在當

⁷ Conrad C. Crane, *Avoiding Vietnam: The U.S. Army's Response to Defeat in Southeast Asia* (Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2002); Marvin Kalb, "It's Called the Vietnam Syndrome, and It's Back," Brookings, January 22, 2013, <https://tinyurl.com/y4mlyhw7>.

⁸ Helene Cooper, "Patrolling Disputed Waters, U.S. and China Jockey for Dominance," *New York Times*, March 30, 2016, <https://tinyurl.com/y645bhs9>.

⁹ Jack Snyder and Erica Borghard, "The Cost of Empty Threats: A Penny, Not a Pound," *American Political Science Review*, Vol. 105, No. 3 (August 2011), pp. 437-546, cited from Michael Green, et al., *Countering Coercion in Maritime Asia*, p. 41.

¹⁰ "Mapping the Future of U.S. China Policy," Center for Strategic and International Studies, October 14, 2020, <https://chinasurvey.csis.org/>.

前美國民主與共和兩黨似乎同對中國採取強硬姿態的情勢下，其亦未必能影響決策。但總的來說，特別是從美國決策者的立場來看，採取「戰略清晰」受到的內部制約應大於「戰略模糊」。

2. 「拖累」與「拋棄」的權衡

「延伸嚇阻」的另一困境是避免陷於「拖累」(entrapment)與「拋棄」(abandonment)的兩難。「拖累」意指嚇阻方對盟友提供明確的安全承諾，此舉本意是對被嚇阻者釋出強烈訊號，但卻使該盟友因有恃無恐而對被嚇阻者採取過激或挑釁行為，從而將嚇阻者捲入不必要的衝突。反之，「拋棄」意指若嚇阻者不提供盟友明確的保障，則此舉可能鼓勵被嚇阻者採取行動，也使該盟友產生遭背棄的憂慮，甚至扈從(bandwagoning)被嚇阻方以換取安全。¹¹應用在當前的台美關係，或可說美國擔心因「戰略清晰」而被台灣「拖累」，而台灣則因美國採「戰略模糊」而懷疑美國的決心與可信度，擔心被「拋棄」。

從美國的立場設想，因「戰略清晰」而被台灣「拖累」的風險或許不高，但不能排除。2020年10月6日，中國國民黨立法院黨團提出「促美軍協防台灣」及「台美復交」兩項提案，並獲朝野通過。有論者認為這是中國國民黨內部路線之爭；有認為此舉意在逼迫民進黨做力所不及之事；也有論者認為復交的提案意在凸顯美國對台支持的限度，亦即要讓台獨人士「看見美國的真面目」。¹²無論如何，這顯示台灣因為民主化的結果，政黨政治與民意對外交政策的影響日漸顯著。如美國採取「戰略清晰」，則類似前揭兩項提案的倡議或將不斷提出，升高中國的疑慮。當前這兩案屬象徵性質，但不能排除日後台

¹¹ Michael J. Mazarr, "Understanding Deterrence," pp. 3-4; Michael Green, et al., *Countering Coercion in Maritime Asia*, pp. 44-48.

¹² 呂嘉鴻，〈國民黨提台美建交議案背後的計謀與紛爭〉，《BBC 中文網》，2020年10月7日，<https://tinyurl.com/y5goepkw>；〈藍營提台美復交 立院無異議通過 總統府：要一步一腳印 學者：國民黨冀「自救」〉，《明報》，2020年10月7日，<https://tinyurl.com/y4my6zxl>；李芯，〈國民黨提台美復交打什麼算盤？趙少康：想脫被民進黨扣的這頂帽子〉，《風傳媒》，2020年10月7日，<https://www.storm.mg/article/3088577>。

灣因內部行為者的利益考量，而要求執政者片面挑戰現狀的情事。

在此情況下，美國將「戰略清晰」調整為「雙重明確」，亦即提供台灣安全承諾但附帶明確的條件如「不支持台灣法理獨立」，將是較佳的作法。此舉同時嚇阻兩岸採取挑釁行為，也提供雙方一定的保證。¹³不過台灣方面仍可能提出諸如「美軍協防」的要求，招致中國過激的反應。

相對的，美國採取「戰略模糊」的隱憂，是台灣因擔心被「拋棄」而轉向中國。惟就現況來說，這應非美國須考量的議題。首先，鑒於中國對台灣的文攻武嚇，以威逼的方式要求台灣接受已不具市場的「一國兩制」，台灣扈從中國的可能性甚低；其次，在前述條件下，因兩國實力的不對等，台灣需要美國或許更甚於美國需要台灣。

3. 「戰略清晰」的訊息與中國誤判的可能

美國若改採「戰略清晰」，意味其對維護台海和平與穩定的立場發生重大變化，因此必須考慮此舉對中國與美國盟友的訊息。就中國來說，美國國防部中國事務副助理部長施燦得（Chad Sbragia）曾表示，中國軍方多次向美國透露「無論成功與否，中國都可能為了防止國家利益永遠喪失，而被迫捍衛國家利益」。¹⁴在中國採取軍事演習、機艦干擾與強硬言詞威逼台灣但未有明確軍事冒進行為的情況下，美國宣布「戰略清晰」可能讓中國領導人或解放軍高層解讀為捨武統別無他法，而只能在相對有利的時機，如美國總統選舉結果未明、美國政府人事因政黨輪替而出現空窗期、或台灣新一代的軍備尚未完全到位時，孤注一擲。相較於明確的保證可能激起中國的對抗而升高情勢，模糊的保證較有利兩岸局勢的和緩。¹⁵

¹³ 如向中國表明若武力犯台，美軍將採軍事行動，並向台灣表示美國未必會為台獨而戰。參見林正義，〈「戰略模糊」、「戰略明確」或「雙重明確」：美國預防臺海危機的政策辯論〉，頁 26-37。

¹⁴ 〈五角大廈官員：中國即使沒有勝算仍可能對台動武〉，《民報》，2020 年 9 月 25 日，<https://tinyurl.com/y5wg2cgl>。

¹⁵ Michael Green, et al., *Countering Coercion in Maritime Asia*, pp. 42-44.

對美國在印太地區的盟友而言，「戰略清晰」意味著一旦美國為台灣而和中國爆發軍事衝突，他們可能因與美國的條約義務而被迫捲入戰爭，至少也須在兩強之間做出選擇。¹⁶這對於美國維持地區安全體系是否有利，亦是須思考的問題。

二、混合威脅或灰色地帶衝突的挑戰

延伸嚇阻面臨的兩難，於灰色地帶衝突（grey zone conflicts）更加明顯。灰色地帶衝突是指超過國家正常的競爭、但未達戰爭門檻的行動。因為未達戰爭門檻，防守方無法合理地以軍事方式回應，攻擊方乃能以漸進主義（incrementalism）或切香腸（salami slicing）的方式，逐步造成既成事實（*fait accompli*）以取得成果。¹⁷灰色地帶衝突可使用多種脅迫工具，惟因為「戰略模糊」與「戰略清晰」的論辯主要局限於軍事層面，以下討論亦集中在武力的使用上。

台灣因地理條件的特色，中國對台發動灰色地帶衝突，主要將以騷擾或脅迫外、離島為主要情境，並涉及中國海警與海上民兵的使用。¹⁸由於美國海軍作戰部部長理查森（John Richardson）上將於2019年1月向中國解放軍海軍司令員沈金龍表示，美國將不會區別對待中國海警、海上民兵與解放軍海軍，因為它們都被用以增進北京的軍事野心，¹⁹中國海警與海上民兵對我國外離島的騷擾，在美方的邏輯下將等同中國的軍事武力侵擾。在此情境下，美國若持「戰略清晰」的政策，其將面臨因台灣受到未達戰爭門檻的攻擊，而和中國發生軍事對

¹⁶ Michael Mazarr in Bonnie S. Glaser, et al., “Dire Straits: Should American Support for Taiwan Be Ambiguous?”

¹⁷ Lyle J. Morris, et al., *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2019), pp. 7-12.

¹⁸ 如一度沸沸揚揚的中國海上民兵包圍東沙一事。許麗娟、洪定宏，〈東沙島遭中共海上民兵船包圍 60 小時？海巡署：絕非事實〉，《自由時報》，2020年9月12日，<https://tinyurl.com/y6blmqhy>；賴怡忠，〈中國「灰色地帶衝突戰」對台灣的挑戰〉，思想坦克，2020年9月15日，<https://tinyurl.com/y6m78q5u>。

¹⁹ Demetri Sevastopulo and Kathrin Hille, “US warns China on aggressive acts by fishing boats and coast guard,” *Financial Times*, April 28, 2019, <https://tinyurl.com/yxt32y1p>.

抗的風險。其困境將是多重的。第一，有鑒於美國國務卿蓬佩奧於2019年3月向菲律賓保證，若後者的軍艦與公務船在南海爭議地區受（中國）攻擊，將啟動1951年簽訂的《共同防禦條約》（*Mutual Defense Treaty*），美國的回應涉及的不只是台美關係，而更是美國在區域的可信度與聲望。²⁰第二，在台美關係升溫，且台灣政府必須回應民意的情況下，美國被迫以某些軍事方式回應的壓力更大。第三，若美國的保證在一兩個事例中無法具體落實並被凸顯，則將招來中國更多且更嚴峻的試探。固然與中國相競爭或對立未必不是美國當前的戰略，但若是在延伸嚇阻的考量下為了確保自身的可信度而為之，則意味美國本身的自主性或迴旋空間受到限制，不見得符合美國的利益。

相形之下，「戰略模糊」或是美國在灰色地帶衝突下較佳的選擇。論者或主張，隨著科技發展，軍事行為的種類與幅度大量增加，所以灰色地帶衝突的樣態也增加；因此無論美國採取「戰略清晰」或「戰略模糊」，中國仍可能使用各種灰色地帶衝突手段測試美國的反應與底線。²¹的確，中國身為被嚇阻的一方，測試美方的底線與決心是必然的。惟從美國的立場思考，問題不在中國在哪種情境下會（或不會）發起灰色地帶衝突，而是假設中國將訴諸灰色地帶衝突，以及美國在此情境下的迴旋空間。「戰略模糊」不明示美國是否回應或回應的方式，可賦予美國在戰術層次較大的空間。

參、以「戰術模糊」進一步強化嚇阻

前述討論意在指出，從美國的立場思考，在「延伸嚇阻」的情境下，採取「戰略模糊」可能是較有利的。當然，「戰略模糊」並非毫無問題或限制。在試圖製造模糊或不確定性，讓台灣與中國都因為需「猜猜看」而克制自身行動，但模糊的對台安全承諾也可能鼓勵中國試探。

²⁰ Karen Lema and Neil Jerome Morales, "Pompeo assures Philippines of U.S. protection in event of sea conflict," *Reuters*, March 1, 2019, <https://tinyurl.com/y39uoe4k>.

²¹ 感謝審查人之一的提問。

不過此一限制可從戰術層次的作為補強。事實上，美國近期的軍事姿態與部署似也朝此方向發展。

一、軍事姿態採取「行動不可預測」方針

美軍近期在兵力部署上，開始透過「模糊」方式強化嚇阻能力。美國國防部《2018年美國國防戰略》(2018 National Defense Strategy)強調，美軍應「戰略可預測、行動不可預測」(strategically predictable, operationally unpredictable)，以因應重回大國競爭時代後，與過往不同之安全挑戰。美國國防部認為，其軍事實力及盟友的綜合態勢，將顯示對制止侵略的承諾，而其中的核心概念，即是美軍在動態兵力部署、軍事姿態與行動，須讓對手決策者無法預測，使競爭對手因而處於不利地位下面對衝突。²²

特別要說明的是，《2018年美國國防戰略》強調的「戰略可預測」與本文探討之「戰略清晰」並不相同。這主要是因為前者係針對美軍的作為，而後者則是政治決定。此外，即使是「戰略模糊」，美國仍不斷重申諸如《台灣關係法》與美中「三公報」等文件，並呼籲兩岸的克制與對現狀的信守，具有一定的穩定與可預測性。因此，本文尊重《2018年美國國防戰略》對「戰略可預測」的使用，但相較於前述聚焦於整體台海安全的「戰略模糊」，本文將此處的美軍行動策略定位在戰術層次。

在「戰略可預測、行動不可預測」的方針下，美軍採取「動態軍力部署」(dynamic force employment, DFE)概念，以軍事力量部署的模糊策略，強化美軍的嚇阻能力。2018年，時任美國國防部長馬蒂斯(Jim Mattis)在美國國會聽證會上，解釋其對美國海軍部署的看法將有重大變化。馬蒂斯認為，應對大國競爭的挑戰，航空母艦的部署不

²² "Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America," U.S. Department of Defense, January 19, 2018, p.5, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

應再像過去一般按表操課、僅對為期 36 個月的航艦部署週期表進行調整，而是更進一步追求在部署中能迅速機動調整以因應戰略情勢變化之需求；²³ 時任美國參謀長聯席會議主席鄧福德上將（General Joseph Dunford）亦在國會聽證中強調美軍將強化行動上的不可預測性、部隊的敏捷性（agility），以及主動部署（proactive deployments）的特性，由此可窺見美軍「行動不可預測」的基本原則。

二、美軍以「動態兵力部署」強化對中俄軍事嚇阻

除了前述針對海軍部署上的思考外，美國空軍在 2020 年的行動及作為，也同樣符合當前的「行動不可預測」方針，其中一個非常重要的例證，即是美軍撤離關島的 B-52 轟炸機一事。2020 年 4 月，美國空軍結束了自 2004 年開始的「持續轟炸機進駐任務」（Continuous Bomber Presence, CBP），並撤離原本駐紮在關島的 B-52 轟炸機；CBP 的主要目的有二：提供快速打擊能力並強化嚇阻及成為美國對該地區盟友的安全承諾。在引入 DFE 概念後，轟炸機群後置於美國，但定期向目標區域派遣，由於難以預測其飛行，對美國的對手造成更強大的挑戰。²⁴

事實上，相較於常駐於關島的老舊 B-52 轟炸機，引入 DFE 後派遣巡弋西太平洋的 B-1B 轟炸機，提供了更強大的軍事嚇阻能力。在美軍現行的三種主力戰略轟炸機中，儘管匿蹤的 B-2 轟炸機擁有最佳的戰場生存能力，然而 B-1 轟炸機擁有最大的載重能力，並具備超音速飛行能力，更可掛載多達 24 枚的 AGM-158C 長程反艦飛彈（Long Range Anti-Ship Missile, LRASM）。換言之，2 到 4 架的 B-1 轟炸機即可在數百公里外，對中共艦隊投射高於一支艦隊的反艦火力；²⁵ B-1B

²³ David B. Larter, “Jim Mattis’ ‘dynamic force employment’ concept just got real for the US Navy,” *Defense News*, January 16, 2018, <https://www.defensenews.com/naval/2018/07/16/jim-mattis-dynamic-force-employment-just-got-real-for-the-us-navy/>.

²⁴ Jeffrey W. Hornung, “Japan and Dynamic Force Employment,” RAND, June 23, 2020, <https://www.rand.org/blog/2020/06/japan-and-dynamic-force-employment.html>.

²⁵ AGM-158C LRASM 為 AGM-158 聯合空對地距外飛彈（Joint Air-to-Surface Standoff Missile,

轟炸機儘管並非真正的匿蹤轟炸機，卻有多種降低雷達截面積(RCS)的設計，已可稱為「部分匿蹤」，加上其超音速飛行能力及針對冷戰時期蘇聯設計的低空突穿防空網能力，整體戰力遠超過 B-52，如此作為使得美國空軍結束 CBP 後，反而在西太平洋地區展現了具備更強嚇阻力的軍事能力；類似的派遣任務也並不僅限於西太平洋地區，在 DFE 概念下，美軍在 2020 年結束 CBP 後的幾個月內，也多次派遣 B-1 轟炸機，以「行動不可預測」強化對俄羅斯的嚇阻。²⁶這種隨時可能因應戰略情勢需求，機動強化各地區兵力派遣的作法，實際上加強了對中俄等大國競爭對手的軍事嚇阻。

三、美國以戰術模糊因應環境變化

觀諸美軍目前的方針及其後實際作為，可再次確認儘管美國在《2018 年美國國防戰略》中，強調其「戰略可預測」，然而此可預測性，仍服膺美國諸如針對南海自由航行任務 (Freedom of navigation operations, FONOP) 及對東北亞及東歐的安全保證等整體國家戰略方針之立場，而非在現有採取「戰略模糊」立場的地域如台海方面，進一步改採清晰立場。換言之，美國國防部的「戰略可預測」方針，從目前的軍事行動看來，並不涉及美國在整體戰略上「清晰」與「模糊」論述之變化；事實上，在台海方面來說，美國亦未明確改變在對台灣的安全承諾上採取的態度。不過，在避免「延伸嚇阻」造成之困境的

JASSM) 之反艦飛彈衍生型，JASSM 系列飛彈依型號，射程由 370 公里 (AGM-158 JASSM) 至 900 餘公里 (AGM-158B JASSM-ER)，研發中之 AGM-158D JASSM-XR 更進一步將射程延長至 1,000 海里、約 1,900 公里；B-1B 轟炸機可攜帶 24 枚 JASSM，並已於 2018 年 12 月具備操作 LRASM 的能力。

²⁶ Theresa Hitchens and Colin Clark, "B-1B Flies Dark Close To Russia, Over Kurils; China Announces Defense Budget," *Breaking Defense*, May 22, 2020, <https://breakingdefense.com/2020/05/b-1b-flies-dark-close-to-russia-over-kurils-china-announces-defense-budget/>; John Vandiver, "Air Force B-1 bombers fly over East Siberian Sea in latest US show of force," *Star and Stripes*, September 11, 2020, <https://www.stripes.com/news/europe/air-force-b-1-bombers-fly-over-east-siberian-sea-in-latest-us-show-of-force-1.644703>; Joseph Trevithick, "B-1B Bombers Fly With Ukrainian Flankers and MiGs Over The Black Sea For First Time Ever," *The Drive*, May 29, 2020, <https://www.thedrive.com/the-war-zone/33744/b-1b-bombers-fly-with-ukrainian-flankers-and-migs-over-the-black-sea-for-first-time-ever>.

同時，新的 DFE 概念下的軍事姿態與台海區域的機艦派遣，增強了美軍在台海當面的軍事嚇阻能力。

美國在戰術層面上的模糊策略，主要可視為對戰略環境兩個重大因素的回應：1. 重回大國競爭的戰略態勢後，大國競爭對手與美國的實力差距遠小於過往後冷戰時期；2. 美軍儘管須重新強化其面對大國衝突威脅的能力，但其仍具備遠較對手全面且強大的軍事實力。

近年來由於中國與俄羅斯與美國的戰略競逐態勢逐漸升級，中俄等大國對手，在整體國家實力及軍事面對美國造成的威脅，皆遠非後冷戰時代面對的中小型國家對手，以及反恐戰爭時代對抗恐怖組織等非國家行為者所能相比。就印太地區的大國競爭威脅而言，中國在軍事實力上的發展，已逐漸對美國原先在此區域的固定軍事部署產生威脅。例如長期在中程核武條約（the Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF）規範外的中國，建立了一支具備大量短程彈道飛彈（short-range ballistic missile, SRBM）及中程彈道飛彈（medium-range ballistic missile, MRBM）的火箭軍，足以威脅美國在第一島鏈附近的艦隊、各軍事基地等長期軍事部署的能力。

在武器技術的持續發展下，「東風 26」型彈道飛彈及轟-6 轟炸機搭載「長劍 20」巡弋飛彈等打擊火力逐漸對美國在第二島鏈，尤其以關島為主的核部署兵力開始造成威脅；整體來說，當大國競爭時代重新以中國作為對手後，過往作為安全保證的固定駐守兵力嚇阻能力，將隨著中國軍事能力的成長而減弱，西太平洋區域美軍將面對中國的飛彈部隊及快速擴大的海軍在內之各方面能力的挑戰。²⁷簡單來說，中國人民解放軍致力強化的「反介入／區域拒止」（Anti-access/Area-Denial）能力，的確對美軍的印太區域部署造成威脅，並使其須改變過往策略，強化軍事上的嚇阻能力以維持整體嚇阻的可信

²⁷ David Lague, “Special Report: U.S. rearms to nullify China's missile supremacy,” *Reuters*, May 6, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-missiles-specialreport-us-idUSKBN2211EQ>.

度。

對美國而言，目前處於重建兵力階段的美軍，須要更有效率的軍事姿態及調度原則，以維持符合美國利益的全球秩序。在任務需求的增加與持續縮小的兵力結構影響下，美國海軍的裝備維修週期、人員培訓及部隊士氣上皆受到極大影響，基於「行動不可預測」方針及 DFE 概念，美軍將可透過調度靈活性與敏捷性，重建部隊的戰備狀態。²⁸

儘管大國競爭時代，中俄的實力能對美國產生極大安全威脅，美軍亦處於重建能力的階段，但美軍全面性的強大實力，進一步強化美國在軍事「行動不可預測」及其「戰術模糊」產生之效果。對美軍而言，撤離部署在關島的 B-52 轟炸機並不代表其就此減少嚇阻，而是透過本土派出的 B-1 轟炸機展示更強大的軍事實力；2019 年 10 月底時美國海軍 11 艘航艦僅 2 艘部署在外，²⁹然而，美國級兩棲突擊艦（America Class LHA）搭配 F-35B 戰機時可做為「閃電航艦」（Lightning Carrier），提供較中共遼寧號及山東號更強大的空中戰力，以彌補艦隊的戰備狀態，並提供軍事嚇阻能力。換言之，美軍長期以來建立強大及全面的能力，使美軍在行動上能有多種不同的選擇，更是美國國防部在透過「戰術模糊」加強大國競爭嚇阻效果的最大後盾，亦是其嚇阻能力的核心。

四、「戰術層面模糊」之進一步探討

美國的軍事實力，使其可在戰術及軍事部署上，透過「模糊」政策強化其嚇阻效力。然而，美國軍方的「行動不可預測」策略，仍如同過往的戰略模糊政策一樣，引起多次討論。

包含前述的 CBP 在內，過往在戰術及軍力部署上的「清晰」政

²⁸ David B. Larter, loc. cit..

²⁹ Megan Eckstein, “VCNO Burke: Navy Needs New Readiness Model for New Era of Conflict,” *USNI News*, October 25, 2019, <https://news.usni.org/2019/10/25/vcno-burke-navy-needs-new-readiness-model-for-new-era-of-conflict>.

策，實際上構成了美國對其區域盟國安全保證的重要一環，在美國決定結束 CBP，並將 B-52 轟炸機撤離關島時，也曾招致日本對美國提供的安全保證的疑慮。³⁰儘管美國空軍根據新的 DFE 原則，機動派遣戰力遠高於 B-52 的 B-1 轟炸機前往西太平洋地區強化軍事嚇阻能力，但長期部署於區域的固定兵力，仍為一強而有力的安全保證信號，而抽調當地的單位機動前往需求區域，也可能對當地盟國造成對美國提供安全保證的疑慮；換言之，撤離長期派駐的固定兵力，改以機動派遣的方式，將須透過持續不斷的實力展現，及加強與盟國之戰略溝通以彌補可能的政治問題。

亦有論者認為，迫使競爭對手遵從當前國際秩序的根本，在於美國減少對其軍事行動原因的不確定性，這既能避免無意的挑釁與狀況升級，也能證明美國軍事嚇阻的可信度。換言之，美軍應在「行為上可預測」，透過軍事行動傳達美國決心，並使對手能明確認知該決心與其他「訊號」的不同；在這種目的下，DFE 仍屬必要，其可使美軍快速判斷對美國國家利益的挑戰，並盡速動員及因應。³¹

肆、結語

本文嘗試探討美國在兩岸關係上採取「戰略模糊」的可能論據。首先，「戰略清晰」面臨的國內壓力應大於採取「戰略模糊」。其次，「戰略清晰」固然可彰顯美國的決心，但也冒著因台灣內部因素而被台灣「拖累」的風險，在美國未做好準備的情況下捲入與中國的武力對抗，這也相對凸顯「戰略模糊」的優點。最後，在灰色地帶衝突的情境下，「戰略清晰」可能使美國承擔太多其未必願意或能夠實現的承諾，從而傷害美國承諾的可信度與聲望，至少亦降低其自主的空間。就此來說，美國採取「戰略模糊」，恐是較為有利與可能的。

³⁰ Jeffrey W. Hornung, loc. cit..

³¹ Melanie W. Sisson, "A Strategy for Competition," Center for a New American Security, August 27, 2020, <https://www.cnas.org/publications/commentary/a-strategy-for-competition>.

「戰略模糊」使美國在兩岸關係上有較大的迴旋或自主空間，但可能使中國懷疑美國對台承諾的可信度而逐步試探，反而增加兩岸擦槍走火的可能。為彌補此一不足，美國近期似以「戰術模糊」的方式強化嚇阻的效果，反映在美國國防部《2018 年美國國防戰略》所持「戰略可預測、行動不可預測」的主張。本文認為「戰略可預測」並不同「戰術清晰」，而毋寧凸顯美軍有確保美國戰略目標（不論是「清晰」或「模糊」）的實力與意志。尤有甚者，美國在仍具有相對軍事實力優勢的前提下，更以「行動不可預測」，特別是「動態軍力部署」的概念，試圖創造更大的不確定性與嚇阻效果。

總的來說，從美國的立場來看，「戰略模糊」與「戰術模糊」賦予其最大的自主空間與行動自由，或許最符合美國自身的利益。當然，這仍建立在美國軍事實力仍具相對優勢的前提下。沿此邏輯，無論美國總統選舉的結果為何，美國未來採取「戰略模糊」與「戰術模糊」的策略，當是可預期的。與此同時，美國亦將持續在台海乃至區域展現軍事實力，傳遞維繫對台安全承諾與嚇阻中國的訊號。

本文作者李俊毅為英國東英格蘭大學國際關係博士，現為財團法人國防安全研究院非傳統安全與軍事任務研究所副研究員；許智翔為德國杜賓根大學哲學學院博士，現為財團法人國防安全研究院先進科技與作戰概念研究所博士後研究。

The Possible Grounds of Argument and Actions of the Adoption of “Strategic Ambiguity” towards the Taiwan Strait by the United States

Jyun-Yi Lee

Jyh-Shyang Sheu

Associate Research Fellow

Assistant Research Fellow

Abstract

This paper advocates that the US is more likely to adopt an attitude of strategic ambiguity rather than strategic clarity to deter an attack on Taiwan by China and to also give attention to freedom of movement in the Taiwan Strait. Strategic clarity means that the US clearly states that it will protect Taiwan if it is attacked by China; everything else is strategic ambiguity.

There are four grounds for argument supporting the adoption of strategic ambiguity by the US: 1. The willingness of decision makers to sacrifice the US military for Taiwan will not be questioned; 2. The risk of Taiwan encumbering the US is relatively small; 3. Provoking China can be avoided; 4. In a “gray-zone conflict” situation, the US won’t have to make promises that are hard to keep.

As for the risk that strategic ambiguity will make China misjudge the determination of the US, this can be offset on a tactical level. The “strategy can be predicted, action is unpredictable” point of view of the US Department of Defense implies that the US military has the power and will to protect its strategic objectives. Its dynamic force deployment concept attempts to create greater uncertainty and deterrence effect.

為何美國對台戰略清晰才能一勞永逸

謝沛學

量化分析暨決策推演中心

壹、 回應美國對台戰略之辯

美國對台政策長期存在著「戰略清晰」(strategic clarity)與「戰略模糊」(strategic ambiguity)之辯。儘管「戰略模糊」是美國官方一貫的對台策略，亦為部份華府人士所讚揚，認為是維繫台海平衡的最佳方式。隨著美、中對抗在疫情爆發後持續升高，以及中國在南海、中印邊界、香港與新疆的獨斷行徑。近半年以來，美國國內呼籲檢討對台政策，支持轉向「戰略清晰」的聲浪有高於「戰略模糊」的趨勢。不僅國會展開一系列的立法行動，多名國安界人士與重量級學者紛紛在媒體和智庫發表看法，支持強化美國對台灣的安全承諾，以確保北京不會錯估形勢，企圖以武力單方面改變台海現狀。¹ 唯反對者仍堅持，「戰略清晰」只會引發反效果，更有讓美國被捲入與中國全面開戰之慮。採取「戰略模糊」，方能讓台海雙方因為猜不透華盛頓的真實意圖，而不敢躁進。²

本文主張，「戰略模糊」的立論在今日的時空背景下，已經逐漸站不住腳。首先，美國對台策略，其本質是立基於嚇阻概念，即認為透過特定手段的操作（外交、軍事），能夠扼止台灣與中國採取冒險行徑，降低美國被捲入台海衝突的風險。然而，由核武對抗所延伸而來的嚇阻概念，假定行為者能夠對成本與效益進行理性計算。防衛方能否影響潛在進攻者對於成本效益的計算，進而成功阻止對方發動攻

¹ Richard Haass and David Sacks, "American Support for Taiwan Must Be Unambiguous," *Foreign Affairs*, September 02, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/american-support-taiwan-must-be-unambiguous>

² Bonnie Glaser, Michael Mazza, Michael Glennon Richard Sacks, 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>

勢，取決於「對攻擊進行反制的能力及意願」、「嚇阻訊息的傳達與接收」(signaling)，等要件。更進一步地講，嚇阻的可信度是能力加上意願的綜合函數，空有能力而無反擊意願，亦無法達成嚇阻進攻的效果。此外，防守方擁有的報復能力與意願必須清楚無誤的傳達給潛在進攻方，如公開軍演、武器測試等方式，以減少誤判的機會。³

隨著中國整體國力，特別是軍事力量的不斷上升，增加了北京在第一島鏈挑戰美國的自信。「能力」作為嚇阻成功的要件之一，在台海的例子來看，已逐漸失去其作用。即便主張維持「戰略模糊」的葛來儀(Bonnie Glaser)與馬明漢(Michael Mazza)等人，亦不得不承認，中國軍力的急速上升，已經讓美國對中國的嚇阻不再那麼有效。⁴ 在這樣的背景下，倘若華盛頓仍決定採取「戰略模糊」策略，最可能的結果，反而是讓北京相信華府沒有介入的意願，選擇鋌而走險，發動對台侵略。也就是說，「戰略模糊」策略將使得已經逐漸失去原有威懾力的美國對中嚇阻態勢，進一步瓦解。尤由甚者，防守者必須將「能力與意願」清楚無誤的傳達給潛在進攻方，且潛在進攻者還需要正確解讀防守者的意圖，嚇阻才能發揮真正的效用。「戰略模糊」只會將情勢判斷複雜化。當威懾能力下降，卻又認為嚇阻的成功必須取決於保持反擊意願的模糊，無異是緣木求魚。

其次，「戰略模糊論」者的一個主要觀點，即華府的明確承諾，等於是給台灣開了一張空白支票，將造成台灣政府採取法理台獨的冒進路線。這樣的論點，除了忽視我方近年來所秉持的理性不躁進的兩岸路線，以及台美雙方良好的互動管道。從嚇阻概念的角度來看，亦難以說服人。如果美方目的是為了阻止台北採取冒進的路線，也就是

³ Stephen L. Quackenbush and Frank C. Zagare, "Modern Deterrence Theory: Research Trends, Policy Debates, and Methodological Controversies," *Oxford Handbook*, May 2016. <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199935307.001.0001/oxfordhb-9780199935307-e-39>

⁴ Bonnie Glaser, *ibid.*

把台灣方面視為對台海現狀的潛在進攻者，則華府更應該採取「戰略清晰」的政策，強調「只要台灣沒有單方面改變現狀，中國卻執意武力入侵，美國必定會介入」。這樣一來，不僅能給北京警訊不要輕舉妄動，也能傳達一個清楚的訊息給台灣，即對於台灣採取冒險政策而引發的兩岸衝突，美國沒有義務與責任介入。把範圍與底線劃清楚，反而有利於各方的溝通。

再者，「戰略模糊論」者亦擔憂，在美中對峙升高之際，採取立場強硬的「戰略清晰」只會增加擦槍走火的機會。這種論點忽略了一個事實，即中國從來沒有放棄武力犯台。特別是自 96 年台海危機之後，中國便一直發展「反介入／區域拒止」(Anti-access/Area-denial) 的能力。簡單地講，「戰略模糊論」錯誤的理解問題的本質。過去北京之所以沒有發動全面對台戰爭，並非因為華府「戰略模糊」策略奏效，而是自認實力不足以壓制介入衝突的美軍。相對於美國的模糊，北京的目標則是一貫的清晰，即透過「反介入／區域拒止」能力將前來馳援的美軍阻絕在第一島鏈之外。

因此，本文認為，「戰略模糊」只是治標不治本的策略。當美中冷戰的格局逐漸成形，解放軍亦急起直追與美軍的實力差距之際，必須採取「戰略清晰」減少各方誤判的機會。當然，正如嚇阻理論所展示，意願與能力缺一不可。華府除了明確表達協助台灣的承諾，還必須在嚇阻的能力上持續提升，並以適當的戰術手段部署與展示，方能發揮最大效用。因此，關鍵不在於是否採取「戰略清晰」，而是怎麼樣的「戰略清晰」才有效。

進入本文第二部份開始探討這個議題之前，必須先界定幾個關於「戰略清晰」的要素，以免討論過於發散。也就是在什麼條件下，美國必定會介入協助台灣進行防衛，以及美國將用什麼手段介入。關於前者，本文主張，「當中國單方面以武力破壞兩岸現狀，企圖軍事入

侵台灣時，美國必定會介入」。至於採取什麼手段，本文將討論兩種狀況，一是華府決定「直接出兵協防台灣」，另一種狀況是「用一切可能手段」。如此的設定，允許我們將對「戰略清晰」的討論，對應到美軍近年來奉行的「戰略上可預期、戰術上不可測」（strategically predictable but operationally unpredictable）的原則。本文認為，若華盛頓採取「將直接出兵協防台灣」的明確戰略目標，則在戰術手段上亦將清晰明確。相對地，如果美方決定「用一切可能手段介入」的戰略目標，在戰術手段上則以「不可測」的模式為主。

貳、 美方採取戰略目標與戰術手段都清晰

假定華盛頓聲明，只要是中國單方面以武力破壞現狀況，美國必定出兵協防台灣。我們可以合理推斷，華盛頓將採取「清楚明確」的戰術手段回應中國的侵略，方能支撐如此強硬的表態與承諾。至於何為「清楚明確的戰術手段」，我們或可從美軍近年來奉行的「戰術手段不可測」（operationally unpredictable）作逆向推導。根據美國國防部在《2018 國防戰略》（National Defense Strategy 2018）所揭示所謂的「戰術不可測」，係指己方在「武力部署、軍事態勢與行動」（force employment, military posture, and operations）上，讓敵人無法捉摸。⁵反映到美軍的實際作為，則以減少第一島鏈常態兵力部署，改為採取遠程精準打擊武力，從第二島鏈的關島乃至美國本土，對解放軍進行反制。因此，我們可以反向推論，倘若華盛頓決定採取「清楚明確的戰術手段」，則可能以增強第一島鏈常態兵力的方式，向北京傳達「不會退讓、就在第一島鏈反擊」的強硬訊息。例如，以隆納·雷根號航艦（USS Ronald Reagan CVN-76）為首的三個航空母艦戰鬥群，共同巡弋第一島鏈的安排將常態化。並搭配可起降 F-35B 戰機的美利堅級

⁵ Department of Defense, *National Defense Strategy 2018*, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

(*America Class LHA*) 或胡蜂級 (*Wasp Class LHD*) 兩棲突擊艦，增加匿蹤打擊能力。

我們也可預期，美國將在第一島鏈部署射程可達 2,500 公里的陸基型戰斧 (BGM-109G Tomahawk) 中程巡弋飛彈，作為打擊解放軍的重要地面目標之用。⁶華盛頓也將敦促第一島鏈的重要盟邦與安全合作夥伴，加強自身的飛彈能力 (防空、反艦、制陸)。至於華盛頓是否會選擇重新駐軍台灣，如最新一期的美國陸軍《軍事評論》雙月刊所建議，派駐 4 個師與重裝備協防台灣。⁷由於台、美雙方尚無正式建交與共同防禦條約，更為可行的作法是採取美國自反恐戰爭經驗所發展出來的新型態部隊派遣模式 - 「安全合作據點 (Cooperative Security Location, CSL)」。⁸即事先由小規模的指管、情報、通信、後勤等領域人員，以文職專家的身份來台，針對共同作戰所需事項進行評估與協調。並搭配「預置部署」(prepositioning deployment) 的方式，將一部分作戰所需物資與裝卸工具，預先儲放在台灣南、北兩端的作戰要地附近。一旦戰事爆發，美軍相關人員再從日本輕裝出發趕赴台灣，進駐預先規劃好的作戰位置，啟封預存的軍備展開協同作戰。⁹

⁶ Dylan Malyasov, "Pentagon aims to start production of ground-launched cruise missiles," *Defense Blog*, Aug 15, 2020. <https://defence-blog.com/news/pentagon-aims-to-start-production-of-ground-launched-cruise-missiles.html>

⁷ Brain J. Dunn, "Drive Them into the Sea," *Military Review*, September-October 2020. <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/September-October-2020/Dunn-Drive-Into-Sea/>

⁸ 「安全合作據點」最早係美國為了毒品戰爭，於 2000 年在荷屬安地列斯與薩爾瓦多設立的行動據點。由於在部署上極具彈性，且能作為後續軍事行動的前哨站，反恐戰爭期間美國陸續在各地建立了此種小型基地。US Southern Command, "Cooperative Security Locations," <https://www.southcom.mil/Media/Special-Coverage/Cooperative-Security-Locations/>; David Vine, "The Lily-Pad Strategy: How the Pentagon Is Quietly Transforming Its Overseas Base Empire," *Huffpost*, Dec 06, 2017, https://www.huffpost.com/entry/us-military-bases_b_1676006

⁹ 五角大廈過去為了解決支撐快速反應全球危機所需的沉重後勤運輸負擔，建立了數個「海上預置艦中隊」(Maritime Prepositioning Ship Squadrons)，將作戰所需裝備與補給預先裝載於大型運輸艦上，部署在可能發生衝突的地區附近。目前美軍擁有 2 個海上預置艦中隊，1 個在印度洋迪亞哥加西亞島基地，另一個在西太平洋的關島基地。<https://www.marinecorpstimes.com/news/your-marine-corps/2018/10/19/the-corps-must-change-how-it-gets-wartime-gear-to-the-fight-generals-say/>

一、以源頭打擊能力壓制解放軍地面重要目標

當上述要件成立，即使解放軍所戮力發展的「一體化聯合作戰」，以及「全方位、全時域、全空域」的登陸能量，到了 2025 年皆有一定成果，包括數艘可搭載大型氣墊登陸艇與近 30 架直升機的 075 型兩棲攻擊艦陸續服役，已具備「多層立體」的登陸能力，能以三棲多點出擊的方式，搭配空機降作戰，策應其登陸部隊，威脅我方的政經中樞。¹⁰ 在我方與美方的協同作戰下，解放軍將難以奪取進行登陸戰所需的海、空優。台灣除了擁有世界密度第二高的防空火網，陸續籌獲的 AGM-88 「高速反輻射飛彈」(HARM)、射程可達 270 公里的 AGM-84H/K 「增程型距外陸攻飛彈」(SLAM-ER)、由 M14 高機動性多管火箭系統 (HIMARS) 發射，射程可達 300 公里的陸軍戰術飛彈系統 (ATACMS)，以及射程超過 1,000 公里的雄二 E 增程巡弋飛彈。¹¹ 若再加上美方所部署的戰斧中程巡弋飛彈，將大幅增加我方反擊中國大陸沿海第一線軍用基地和防空雷達的能力。解放軍企圖在開戰第一時間，以飛彈飽和攻擊摧毀我方的防空能力與重要軍事設施，將難上加難（如下方圖 1 所示）。

¹⁰ 揭仲，〈共軍新兩棲攻擊艦改變登陸戰術〉，《風傳媒》，2019 年 10 月 4 日，<https://www.storm.mg/article/1784126?mode=whole>。

¹¹ 洪哲政，〈美可望售我增程陸攻飛彈 專家揭露一枚逾 300 萬美元〉，《聯合報》，2019 年 9 月 19 日，<https://udn.com/news/story/10930/4872075>。

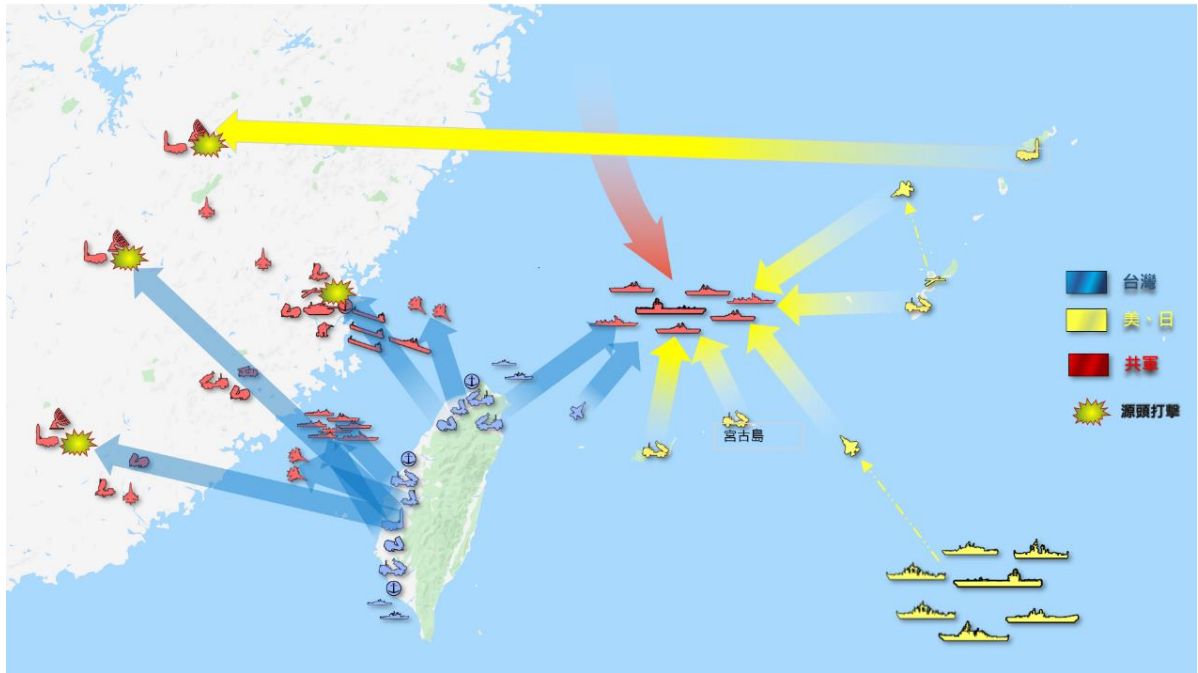


圖 1、台美於第一島鏈協同作戰擊退解放軍示意圖

資料來源：作者自行製圖

二、在第一島鏈獵殺解放軍艦隊

此外，我方本島北端部署的陸基魚叉飛彈，以及雄二與雄三反艦飛彈，其增程型皆可達 250 公里，日本亦沿著西南群島部署射程 400 公里的增程型 12 式飛彈機動部隊。若加再上我方 F-16V 所搭載的空射型魚叉飛彈、可由任一型 F-35 戰機掛載，射程達 500 公里以上的聯合打擊飛彈（Joint Strike Missile），以及日本空自 F-2 所配備，射程達 400 公里的改良型 ASM-3 超音速反艦飛彈，台、日之間的宮古水道將成為獵殺解放軍航艦戰鬥群的場域。¹² 我方本島南端部署的機動反艦飛彈，以及在菲律賓海警戒的美軍航艦戰鬥群，將壓縮共軍艦隊突穿巴士海峽的空間。解放軍透過兩航艦戰鬥群，經由南、北兩端（宮古水道、巴士海峽）壓制我戰力疏遷至東部的海、空軍，並對台灣進行海上封鎖的企圖，亦將為之挫敗。

¹² Tyler Rogoway, "Japan Buying Joint Strike Missiles For Its F-35As Is A Much Bigger Deal Than It Sounds," *The Drive*, March 13, 2019. <https://www.thedrive.com/the-war-zone/26939/japan-buying-joint-strike-missiles-for-its-f-35as-is-a-much-bigger-deal-than-it-sounds>

此外，即便在沒有海、空優的條件下，解放軍仍執意進行登陸作戰。由於台灣海峽平均寬度僅 180 公里，部署於本島、澎湖與外島的機動反艦飛彈部隊，其射程能輕易涵蓋大部分海峽水域，重創解放軍登陸船團。而試圖策應登陸作戰的空機降特戰部隊，也在台、美地面部隊的合作之下，完全被殲滅。

參、 美方選擇戰略目標清晰但戰術手段不可測

華盛頓公開承諾，如果台北沒有單方面改變兩岸現狀，北京卻選擇武力犯台，美方將「用一切手段」介入。華府此處宣稱的「一切手段」，非僅軍事行動，亦可能包括外交、經濟制裁等選項。唯本文僅分析軍事層面的因應，即美方可能採取的戰術手段。當華盛頓表明所有的選項都可能時，代表美方希望保持在回應上的彈性。從軍事層面來看，「將用一切手段介入」的論點，亦符合美國國防部在《2018 國防戰略》中，揭示「戰略上可預期、戰術上不可測」的原則。¹³

儘管增強第一島鏈常態部署能向北京釋放更強硬的訊息，由於近年來中國在「反介入／區域拒止」能力不斷上升，美軍在第一島鏈的行動已成為解放軍的重點打擊對象，即便位處於第二島鏈的關島基地，亦面臨中、長程飛彈的威脅。如果拉大距離，將關鍵軍事力量往防護更為完備的本土收攏，同時展示在短時間內有能力從本土或海外選定的地點向第一島鏈投射軍力。如此能大幅提高部隊的生存能力，並增加美軍行動的不可預知性，給對手施加更大的壓力。

因此，在「戰術手段上不可測」的原則下，於第一島鏈投入大規模部隊與中國對抗並非五角大廈的優先選項。而是採取「化整為零」的分散式部署，減少在第一島鏈的大型、集中的常態兵力配置，讓美軍能夠從整個印太地區的任何一處，向第一島鏈發起攻勢。如有必要，

¹³ Our strength and integrated actions with allies will demonstrate our commitment to deterring aggression, but our dynamic force employment, military posture, and operations must introduce unpredictability to adversary decision-makers.

甚至能夠在不利的戰場環境，以小規模部隊迅速在對手的區域拒止防線上打開數個破口，讓後續友方的兵力得以進入衝突地帶，逼迫對手進行決戰。競爭對手則必須面臨從遠處、四面八方而來的威脅。要用什麼手段、在那裡開戰，都由美國決定。

一、以機動的遠程精準打擊能力反制共軍區域拒止威脅

幾個技術上的突破與作戰概念革新，支撐了五角大廈朝向「戰術手段上不可測」的轉變。首先，於 2018 年開始量產服役的 AGM-158C 遠程反艦飛彈，其匿蹤的特性與超過 900 公里的射程，除了彌補魚叉飛彈生存能力與射程不足問題，更具備獨立辨識高價值目標的能力。¹⁴AGM-158C 的出現，讓原本面臨除役壓力的 B-1B「槍騎兵」轟炸機找到了新的舞台。此款可低空高速飛行的戰略轟炸機，搭配匿蹤遠程反艦飛彈，將是敵方艦隊的夢魘。一架 B-1B 可掛載 24 枚 AGM-158C，美空軍通常由兩架 B-1B 搭配共同執行作戰任務，則每次出擊可投射 48 枚 AGM-158C。若以兩枚飛彈攻擊一艘敵方船艦的比例來計算，足以重創敵方整個艦隊。¹⁵

近期美軍不斷向印太地區一些過去少見的或從未部署過的地點派遣轟炸機，便是為了演練從美國本土長途奔襲第一島鏈，熟悉此種新的作戰模式。例如今年 4 月 30 日，一組 2 架 B-1B 轟炸機從南達科他州埃爾斯沃思空軍基地（Ellsworth Air Force Base）出發前往南海執行任務，往返全程共耗時 33 小時。此次演練任務向盟友與潛在競爭對手送出一個清楚且強硬的訊息，即如果需要，位於美國本土的戰略打擊武力可以在約 15-6 個小時抵達印太衝突熱點地區的上空。¹⁶

¹⁴ Sebastien Roblin, "Why the Navy's New LRASM Missile Would Be a Real Ship-Killer" *National Interest*, February 28, 2020. <https://nationalinterest.org/blog/buzz/why-navys-new-lras-missile-would-be-real-ship-killer-128032>

¹⁵ Xavier Vavasseur, "Next-Generation Anti-Ship Missile Achieves Operational Capability with Super Hornets," *USNI News*, December 19, 2019. <https://news.usni.org/2019/12/19/next-generation-anti-ship-missile-achieves-operational-capability-with-super-hornets>

¹⁶ News Center Staff, "Ellsworth B-1B Lancers fly 33-hour round-trip sortie to South China Sea," *MSNBC*, April 30, 2020. <https://www.newscenter1.tv/ellsworth-b-1b-lancers-fly-33-hour-round-trip->

再者，由於近來強調具備在所有作戰領域同時對敵人進行打擊的能力，美陸軍與海軍陸戰隊分別針對自身軍力結構進行改革與調整。陸軍體認到未來必須以較現行編制規模更小的分隊，在更廣的範圍進行分散式作戰。因此，籌建了一支約 1500 人左右的「多領域特遣隊」(Multi-domain Task Forces, MDTF)，正在印太戰區測試與演練如何突破競爭對手的「反介入／區域拒止」策略。此種配備長程精確打擊武器與防空單位的小股部隊，具有優異的「情報、資訊、網路、電戰」能力，足以在多個領域獨立作戰，發揮現行 4000 人規模部隊的作戰效益。並能在劣勢的戰場環境，沒有額外補給的條件下，進行長達 7 天的獨立作戰行動。¹⁷

海軍陸戰隊則是透過打造具備高度機動、遠程精確打擊能力的小型但高效的「濱海戰鬥團」(Marine Littoral Regiments)，重建陸戰隊在島嶼防禦與爭奪上的能力，同時進行制海、陸、空的多重領域打擊。依照美陸戰隊指揮官的改革計畫，「濱海戰鬥團」將以濱海戰鬥艦、突襲快艇搭配無人載具，快速在選定的島嶼、島礁間進行突襲、壓制、攻佔，並迅速撤離之機動作戰。其目的在於將對手領域週邊的一連串島嶼、島礁，改造成具備機場、加油站、反艦飛彈陣地等的簡易基地。¹⁸不論是陸軍的「多領域特遣隊」，亦或陸戰隊的「濱海戰鬥團」，皆希望透過具備制海、陸、空能力的小規模部隊，迅速在對手的區域拒止防線上打開數個破口，給對手造成疲於奔命的多重壓力，並協助海、空軍擴大戰果，重創來襲的敵方主力。

sortie-to-south-china-sea/

¹⁷ Sean Kimmons, "Army to build three Multi-Domain Task Forces using lessons from pilot," *Army News Service*, October 15, 2019. https://www.army.mil/article/228393/army_to_build_three_multi_domain_task_forces_using_lessons_from_pilot

¹⁸ Shawn Snow, "New Marine Littoral Regiment, designed to fight in contested maritime environment, coming to Hawaii," *Marine Corps Times*, May 14, 2020. <https://www.marinecorpstimes.com/news/your-marine-corps/2020/05/14/new-marine-littoral-regiment-designed-to-fight-in-contested-maritime-environment-coming-to-hawaii/>.

二、戰術不可測創造更多台美協同作戰的想像空間

當華盛頓計劃以「戰術手段上不可測」，來支撐其「對台的戰略清晰」，作為美國「實質」(de-facto) 安全合作夥伴的台灣，則必須大幅強化自身的不對稱戰力，以及情監偵能力。畢竟我方無法進行如美方朝第二島鏈收攏主力的調整，必須在第一島鏈正面迎擊可能的入侵。唯有持續強化防禦韌性，以及與美方在情資與目獲上展開積極合作，方能為華盛頓的策略創造更多成功執行的空間。故近期我方規劃籌獲，射程可達 270 公里的 AGM-84K SLAM-ER 空對地飛彈，以及射程達到 250 公里以上的岸射魚叉飛彈（兼具反艦及攻陸性能），還有 HIMARS 多管火箭系統。搭配能滯空 40 小時以上的 MQ-9B 無人機，若美方一併提供專用的衛星通訊頻道，將可大幅增強 MQ-9B 的飛行與監偵範圍，對我方發展遠距離精準攻擊戰力極為有利。

當上述要件成立，也因為美國可用的手段與出發地點變多，在軍事反制中國上有更多的方案，也更符合不可測的意涵。首先，如圖 2 所示，一旦北京單方面破壞現狀，發動對台戰爭。華盛頓可以在戰事爆發初期，利用多領域特遣隊或陸戰隊的濱海戰鬥團，快速將陸基機動飛彈與火箭送上臺灣周邊小島，如蘭嶼、綠島、東沙，甚至巴士海峽上的巴丹群島，防止共軍艦隊突穿至台灣東部海域進行封鎖，並打擊移轉至東部進行戰力防護之台灣海、空軍。

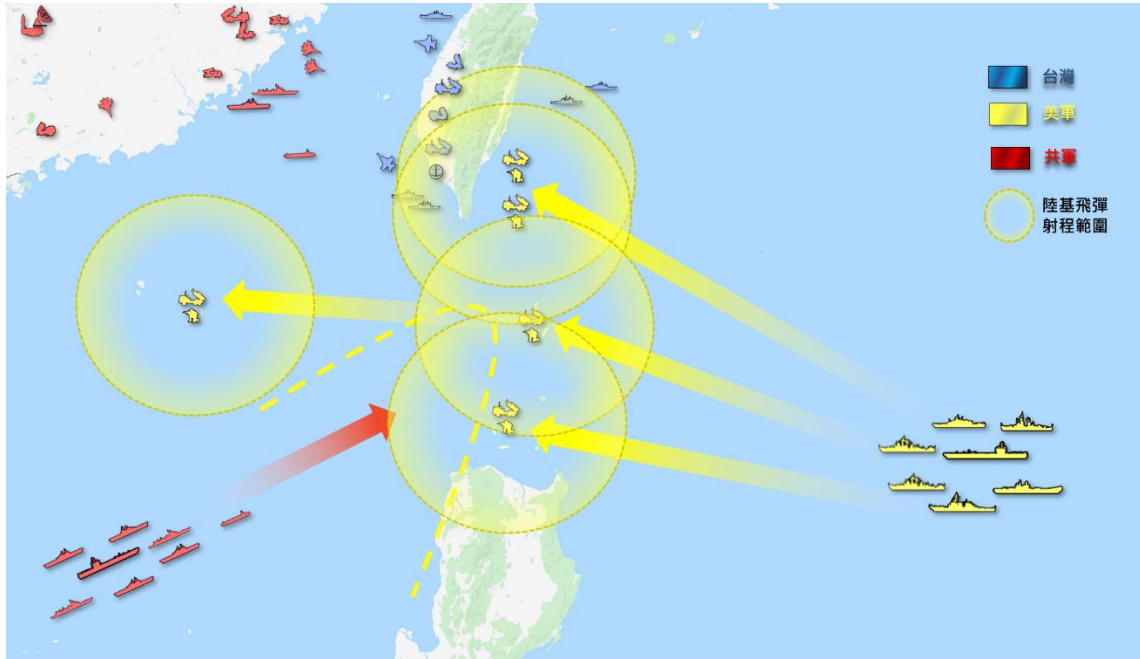


圖 2、美軍機動奪島建立反艦飛彈陣地示意圖

資料來源：作者自行製圖

其次，倘若解放軍利用大規模演習之名，將兩個航艦戰鬥群分別開赴台灣南、北海域之際，趁機發動對台侵略，壓縮我空軍與海軍往東部移轉進行戰力防護，並進一步封鎖台灣海域。則美軍可趁解放軍與我軍交戰之際，派遣從美國本土與印度洋迪亞哥加西亞島（Diego Garcia）基地出發的 B-1B 戰略轟炸機，分赴台灣東部海域與南海，共軍射程範圍外，以 AGM-158C 狙擊共軍航艦、重要作戰船艦等，減輕共軍封鎖台灣本島的壓力。台灣則可以利用 MQ-9B 無人機等載台，提供前線情資分享，協助美軍實施遠程精準打擊。台軍則在解放軍航艦戰鬥群企圖通過宮古水道與巴士海峽，逃回母港進行修整之際，利用機動的岸射魚叉、雄二與雄三等反艦飛彈，以及 HIMARS 多管火箭系統，進一步對竄逃的共軍艦隊予以重創（見下方圖 3）。



圖 3、美軍 B-1B 轟炸機遠程狙擊共軍艦隊示意圖

資料來源：作者自行製圖

再者，美方亦可視情況而定，選擇不直接與共軍交戰，但提供我方 C4ISR 即時情資分享與空中加油的協助。例如，戰事初期，解放軍艦隊尚未能繞至台灣東部海域之際，我方加掛適型油箱的 F-16V，直奔關島安德森基地，掛載 AGM-158C 遠程反艦飛彈。再與美軍的 KC-135 空中加油機搭配，趕赴台灣東部海域，共軍射程範圍外待命，視時機狙擊共軍航艦、重要作戰船艦與登陸船團。畢竟，在戰場上，看得到才能打得到。特別是隨著新型態作戰概念對 C4ISR 以及共同作戰圖像的強調，美方若能開通資料鏈，即時分享由空軍的 E-8C 電偵指揮機、陸軍 ARTEMIS 偵察機，或是海軍 P-8A 巡邏機所搜集的戰場情資，亦將產生可觀的作戰效益與威攝力（見下方圖 4）。¹⁹

¹⁹ Arun Matthew, "U.S. Army Deploys its New ARTEMIS ISR Aircraft to Indo-Pacific Region," *DefPost*, August 14, 2000. <https://defpost.com/u-s-army-deploys-its-new-artemis-isr-aircraft-to-indo-pacific-region/>

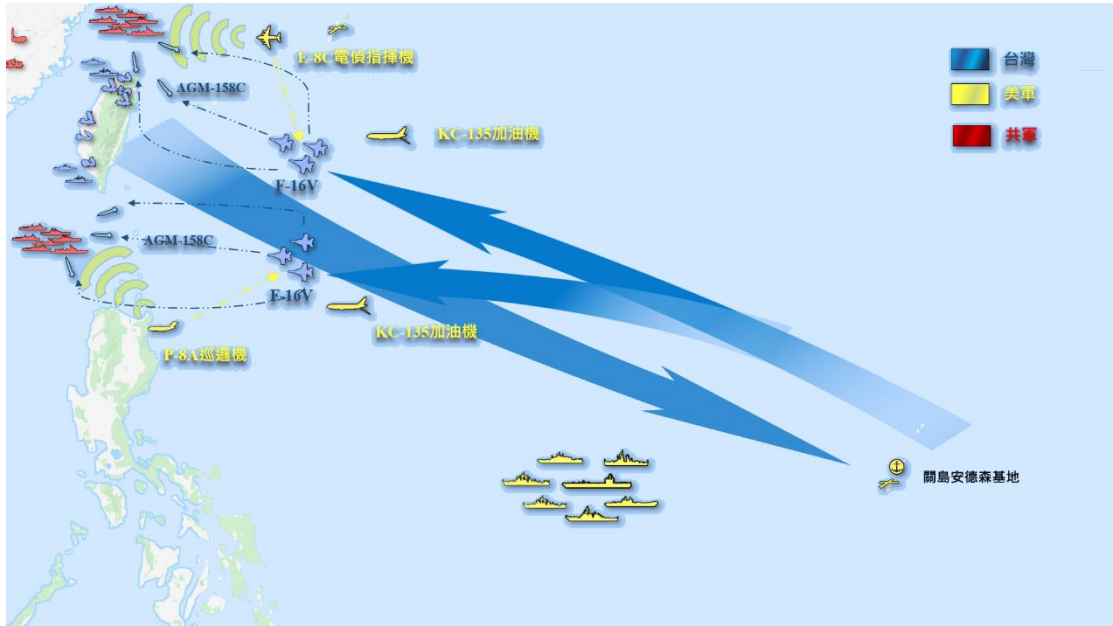


圖 4、台美合作對共軍進行遠程精準打擊示意圖

資料來源: 作者自行製圖

最後，如下方圖五所示，在「戰術手段上不可測」的原則下，美方亦可能不提供上述協助，而是選擇以三個航艦戰鬥群分別在台灣北部、東部海域及南海巡弋警戒，讓解放軍必須分散兵力提防來自美軍可能的打擊，甚至適時對共軍機、艦進行電戰干擾，以減輕台灣在防守上的壓力。

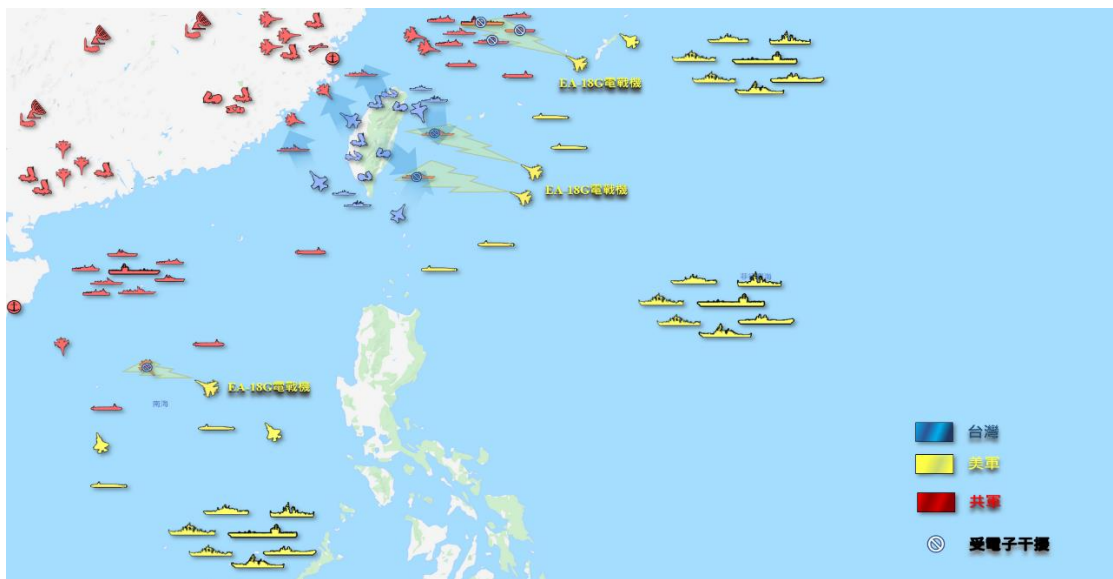


圖 5、美軍以武力展示牽制共軍兵力示意圖

資料來源: 作者自行製圖

肆、 結語：現階段最可行的方案是「戰略清晰但戰術不可測」

綜合上述討論，儘管「戰略目標與戰術手段都清晰」方案，有機會透過台、美、日三方通力合作下，在第一島鏈重創解放軍。但該方案最大的爭議在於，美方的軍事行動將失去彈性及迴旋空間。並且在解放軍的導彈攻勢下，可以預期，美、日三方都將付出一定程度的傷亡。此種方案是否能獲得美、日國內民意的支持，還有待商榷。此外，我方與美國尚無正式建交與共同協防條約，雙方缺乏聯合作戰演訓經驗，彼此在作戰準則上亦不統一。因此，在緊急事態下，臨時進行地面部隊的協同作戰，是否能發揮應有的作戰效益，還有待觀察。

至於另一個方案，「戰略清晰但戰術不可測」，以現階段的條件來看，比較合理與可行。畢竟「戰略目標可測但戰術手段不可測」，是美軍近年來大力奉行的建軍與作戰原則。此種方案之下，美軍有多種用來協助台灣反制解放軍的手段。特別是透過「戰場情資分享」與「遠程精準打擊」上的合作，所產生的威懾力與打擊效果，不亞於大規模美軍開赴第一島鏈。更重要的是，「戰略清晰但戰術不可測」方案，因為減少第一島鏈的常態部署，改以遠程精準打擊為主，美軍預期的直接傷亡會明顯少於第一個方案，也降低華府出手介入的阻力。

本文作者謝沛學為美國內布拉斯加大學林肯分校政治學博士，現為財團法人國防安全研究院量化分析與決策推演中心助理研究員。

Why Strategic Clarity towards Taiwan by the United States Can Put Things Right Once and for All

Pei-Shiue Hsieh

Assistant Research Fellow

Abstract

US policy towards Taiwan has long been characterized by a debate between strategic clarity and strategic ambiguity. Washington's policy toward the Taiwan Strait is, in essence, based on deterrence. The credibility of deterrence is the generalized function of capability plus willingness and must be clearly conveyed to the potential attacker. As China's military power has continued to increase, capability as one of the important conditions of deterrence has gradually lost its effect. Continuing to adopt strategic ambiguity will make situation judgment more complex. The author proposes that the US, as well as adopting strategic clarity to reduce the opportunity for misjudgment by all sides, must also continue to increase deterrence capability and deploy and display through suitable tactical means to achieve maximum effect. This paper advocates mobile long-distance precision attack capability to give the US military tactical deployment flexibility and unpredictability to maximize the deterrent effect of Washington's strategic clarity.

川普政府對中共武力威脅台灣的立場分析

陳鴻鈞

國家安全與決策研究所

壹、前言

有關中國武力威脅台灣一事，美國的立場不僅牽涉到美中台三邊關係，也會影響整個區域安全環境，及美國在全球的領導地位與信譽。從安全理論的角度，由於中國從不承諾放棄武力犯台，所以美國如何回應成為關鍵。「戰略模糊」(Strategic Ambiguity) 即是指美國不會清楚說明美國將如何行動，而「戰略清晰」(Strategic Clarity) 則是指美國將清楚表態將對中共武力威脅台灣做出反應。¹

隨著中國軍事威脅不斷升高，美國也持續關注中共對台的軍事威脅，但不同政府主要採取的對策則有分歧。蔡總統主張維持現狀，隨著川普 (Donald Trump) 政府上台後，美中台三邊關係出現變化。比較 2017 至 2020 年的美國官方報告可以發現，美國承認中國對台武力威脅持續增加，因此川普政府對中共武力威脅台灣的立場逐漸採取「戰略清晰」的立場，包含華府加強美台安全合作、增加對台軍售等。

本文將先簡單介紹美國對中共武力威脅台灣的因應策略，即「戰略模糊」、「戰略清晰」的差異。之後，本文透過比較的方式分析川普政府官方報告，指出華府認定中共對台擴大使用武力威脅，這不僅威脅到台灣，也侵蝕美國的國家利益。然後，本文解讀川普政府對中國武力威脅台灣的回應，包括加強美台安全合作、增加對台軍售等，意味華府對中共武力威脅台灣的立場是比較採取「戰略清晰」的策略。

¹ 有關美國「戰略模糊」、「戰略清晰」政策的定義，存在不同論點，不同學者認為上述名詞包含安全、政治、軍事、區域政治等多種意涵，本文著重上述名詞在安全層面的討論。

貳、美國對防止中共武力威脅台灣的策略：「戰略模糊」、「戰略清晰」

美國的「一個中國政策」(One China policy)是美中三個聯合公報及《臺灣關係法》(*Taiwan Relations Act*)所構成，訴求和平解決。在安全層面上，美國對如何嚇阻中共使用武力解決台灣問題始終存在不同的觀點。其中一派主張，美國應該對是否以武力介入台海危機採取模糊立場，藉由不確定性來達成嚇阻中國使用武力的可能性，稱為「戰略模糊」。具體案例包括有 1954 年第一次台海危機時，艾森豪(Dwight Eisenhower)總統與國務卿杜勒斯(John Dulles)不明確表態是否防衛金馬、杜魯門(Harry Truman)政府是否以軍事手段介入韓戰、柯林頓(William Clinton)政府是否以軍事手段介入台海危機等。就優缺點來看，「戰略模糊」讓美國在處理相關危機保留使用軍事手段的彈性，卻也必須承擔中國可能試探美國的意圖而採取軍事手段，最終導致嚇阻失敗的可能性。²

另一派則倡議，針對中國使用武力威脅台灣，美國應該明確表態防衛台灣，透過美國清楚宣示會做出反應，達成嚇阻中國使用武力的可能性，稱為「戰略清晰」。具體案例則有小布希(George W. Bush)總統在 2001 年 4 月表態美國將協助台灣自我防衛。從優缺點觀察，「戰略清晰」雖讓中國清楚明白一旦使用武力將導致美國介入，然而也必須承擔台灣可能過於依賴美國、台灣可能採取追求獨立等其它冒進政策、中國仍可能採取軍事行動試探美國決心等風險，最後也導致嚇阻失敗的結果。³

從上述分析可以得知，美國對於如何嚇阻中國武力威脅台灣，會

²林正義，2007，〈「戰略模糊」、「戰略明確」或「雙重明確」：美國預防台海危機的政策辯論〉，《遠景基金會季刊》8，1：1-7。

³林正義，2007，〈「戰略模糊」、「戰略明確」或「雙重明確」：美國預防台海危機的政策辯論〉，《遠景基金會季刊》8，1：15-26。

隨不同政府而有不同的選擇，如柯林頓政府採取「戰略模糊」政策，而小布希政府則主要採取「戰略清晰」政策，可是都面臨一些限制。換言之，「戰略模糊」、「戰略清晰」政策都曾被不同政府採用過，也都有失敗的可能性及調整政策的機會。

參、川普政府對中共武力威脅台灣的認知逐漸清晰

2016年，蔡英文總統上台，宣示追求維持現狀政策。2017年，川普執政後，在同年首度發布任內第一部《美國國家安全戰略》(*National Security Strategy of the United States of America*)報告，展現白宮對台灣議題的認知及重視。該報告闡明美國的戰略競爭者之一是中國，但同時聲明將維持美國的「一個中國政策」，與台灣保持強大的聯繫，更特別提及在《臺灣關係法》下提供台灣正當的防衛需求，以嚇阻恫嚇行為的內容。⁴儘管《美國國家安全戰略》並未明確指出對台灣進行恫嚇行為的就是中國，可是華府明白指出美國將基於嚇阻恫嚇行為，提供台灣正當的防衛需求，代表華府不會接受任何國家對台使用武力威脅，並公開表明將提供台灣自我防衛的能力。

2019年，美國國防部發表《印太戰略報告》(*Indo-Pacific Strategy Report*)，該報告重申中國是印太地區的修正主義國家，解讀中國從不放棄武力統一台灣，且持續增強對台動武的能力，列舉解放軍透過戰機、轟炸機、巡邏機等繞台及擾台的方式來對台灣施壓，也會透過增加在東海的軍事演習來恫嚇台灣。⁵若將《美國國家安全戰略》與《印太戰略報告》加以連結，就可以清楚看出，美國清楚界定中國是修正主義國家，並增加對台使用武力威脅，顯然川普政府已經明確認知且承認到中國對台武力威脅此一事實。

2020年5月，白宮公布《美國對中國的戰略途徑》(*United States*

⁴The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C., 2017), p.47.

⁵The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report* (Washington, D.C., 2019), p.8, 31.

Strategic Approach to The People's Republic of China)，闡明中國對美國構成三大挑戰，即經濟、價值與安全三個面向。在安全挑戰部分，白宮把中國在台灣海峽等地所進行挑釁及恫嚇的準軍事及軍事行動列入中國對美國安全挑戰的一部分，因為這與中國所宣示的作為不同。⁶這是川普政府對中國政策再一次公開且完整的說明，也清楚宣示華府認為中國對台武力威脅構成中國對美國安全挑戰的一部分。對美國來說，此一動作具有指標性作用。

回顧川普政府上任後迄今的重要官方文件，華府從《美國國家安全戰略》不明指中共是台灣武力威脅的來源，至《印太戰略報告》明確承認中國對台使用武力威脅，且不斷增加威脅力道，最後至《美國對中國的戰略途徑》把中國對台武力威脅列入中國對美國安全挑戰的一種，可以看出川普政府對中共武力威脅台灣的認知日益確定。

肆、華府對防止中共武力威脅台灣的回應愈加明確

一、行政部門支持「戰略清晰」立場的演進

正如前述，儘管台灣面臨的武力威脅明確來自中國，但白宮在2017年《美國國家安全戰略》並未點名中國，而是採取較為模糊的立場。可是，《美國國家安全戰略》卻明確闡述，為了嚇阻恫嚇行為，美國將依據《臺灣關係法》下提供台灣正當的防衛需求。⁷華府此舉顯然具有宣示作用，即一旦有發生武力威脅台灣的情況，華府將依《臺灣關係法》提供台灣自我防衛的能力。

2019年，美國對中國武力威脅台灣的立場及回應愈加明確。6月，五角大廈的《印太戰略報告》聲明，為了因應中國威脅，美國正強化與台灣的夥伴關係。為了維護美台之間的夥伴關係，提升美台軍事交

⁶National Security Council, "United States Strategic Approach to the People's Republic of China," The White House, May 26, 2020, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>.

⁷The White House, *The National Security Strategy* (Washington, D.C., 2017), p.47.

往具有重要性。美台軍事交往的目標是確保台灣的安全及自由，並可以在免於被中國脅迫下，以台灣自己的方式和中國和平且建設性地進行互動。五角大廈提供台灣自我防衛的必要能力，並持續評估台灣的需求，協助台灣發展自我防衛能力。⁸11月，國務院的《自由開放的印太》（*A Free and Open Indo-Pacific Advancing a Shared Vision*）聲明美台是夥伴關係，美國一再對中國使用武力霸凌台灣的行為表示關切。美國會依據《臺灣關係法》，提供有效的嚇阻能力給台灣。⁹

2020年，白宮《美國對中國的戰略途徑》闡述，為了確保美國的國家利益，川普政府對中國採取一個競爭的途徑，方式之一就是以實力來促進和平。川普政府採取競爭途徑的目的有兩個：一是強化美國本身的制度、盟邦、夥伴的韌性以因應中國的挑戰，二是迫使中國減少或停止傷害美國的利益、盟邦及夥伴。華府表明將在美國的「一個中國政策」下持續維持與台灣強大的非正式關係，即《臺灣關係法》及美中三個聯合公報。美國維持一貫的立場，即解決兩岸任何分歧都必須是和平的，且依據兩岸人民的意願，完全沒有訴諸威脅或恫嚇。基於北京無法遵守在三個公報中的承諾，如北京仍持續進行大規模的建軍，迫使美國持續協助台灣軍方維持可信的自我防衛能力，此舉可以嚇阻北京的攻擊，並幫助確保區域和平及穩定。在1982年的817聯合公報中，雷根（Ronald Reagan）總統堅持美國對台軍售的質量，全然取決於北京對台灣的威脅程度。¹⁰

檢視川普政府從2017年至2020年一系列官方文件與相關作為，川普政府對於中國武力威脅台灣的立場日益清晰，隨著中共對台武力威脅不斷擴大，美國不接受中共對台武力威脅，並願意加強美台安全

⁸The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report* (Washington, D.C., 2019), p.8, 31.

⁹The Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific Advancing a Shared Vision* (Washington, D.C., 2019), p.8, 10.

¹⁰National Security Council, "United States Strategic Approach to the People's Republic of China," The White House, May 26, 2020, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>

合作、增加對台軍售等方式，協助台灣提升自我防衛能力。至於美國未來是否願意採取恢復類似《中美共同防禦條約》、派兵駐守台灣等作法，這或許將取決美國視中國對台武力威脅的程度，來判斷其回應的方式。

二、川普模稜兩可的回應及哈斯等人倡議「戰略清晰」

值得一提的是，川普總統對中國武力犯台的立場。2020年8月23日，川普總統接受美國福斯新聞電視台（*Fox News*）專訪。面對主持人提出若中國入侵台灣的問題，川普的回應則是模稜兩可的態度，一方面他表達「不適合在這個場合回答此問題，即他不想要說他要做這個，或者他不要做這個」，但一方面他又表達「中國知道他將會做出反應」。¹¹緊接著，9月初，美國重量級智庫「外交關係協會」（Council on Foreign Relations, CFR）會長哈斯（Richard Haass）與該會研究員塞克斯（David Sacks）共同撰文，提出面對中國對台使用武力威脅的問題，美國必須沒有模糊地支持台灣，才能確保台海之間的和平。¹²川普針對中國武力犯台的模糊回應，與哈斯和塞克斯撰文主張美國應該明確支持台灣，兩者一前一後之間是否存在關聯不得而知，不排除哈斯與塞克斯的文章是在聲援行政部門的立場，也凸顯此議題的重要性及複雜性。

簡言之，當中國不斷擴大對台灣的武力威脅，根據白宮、國防部

¹¹主持人提問的原文為：「Hilton then asked, “If China, and it looks like it's getting more belligerent, tries to either invade Taiwan or effectively take control of it and its important industries, would you let them get away with it?”」 川普的回應原文是：「“I think it's an inappropriate place to talk about it, but China knows what I'm gonna do. China knows,” Trump replied. “I think this is an inappropriate way to talk about it. You know. I don't want to say I am gonna do this or I am not gonna do this. This is just an inappropriate place to talk about it.”; “It is a very big subject. It is a very powerful subject, but I think China understands what I am gonna be doing,” Trump said.」 George Liao, “Trump says China 'knows what he will do' if it invades Taiwan,” *Taiwan News*, August 24, 2020, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3993753>.

¹²該文刊在《外交事務》（*Foreign Affairs*）的網路版。Richard Haass and David Sacks, “American Support for Taiwan Must Be Unambiguous,” *Foreign Affairs*, September 2, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/american-support-taiwan-must-be-unambiguous>.

及國務院等官方正式報告，川普政府對中國武力威脅台灣的立場明顯較屬於「戰略清晰」，即美國表態將對中國武力威脅做出反應，具體作法包括提升美台軍事交往與合作、維持對台軍售等，確保台灣擁有自我防衛的能力。然而，川普總統對中國武力犯台問題的回應，卻又讓外界對美國面對中國武力威脅台灣的回應出現不同詮釋的空間。

伍、小結

對於兩岸問題，美國長期主張和平解決，反對使用武力。美國對於如何嚇阻中共武力威脅台灣的問題，隨著時空環境、中國及台灣採取的立場等的不同，不同政府採取的立場也非全然一致，如柯林頓政府基本上採取「戰略模糊」政策，而小布希政府原則上採取「戰略清晰」政策。然而，一旦無法達成嚇阻中國使用武力的情況，即便是同一政府任期之內，也存在調整的空間。

川普政府對於中國武力威脅台灣的立場，隨著華府視中國為戰略競爭者、中共持續使用武力威脅台灣且不斷擴大，加上蔡總統堅守維持現狀的主張，使得華府的立場逐漸走向「戰略清晰」，也就是當中國武力威脅台灣的情況一再出現，且程度日益升高，美國行政部門清楚表態將對中共武力威脅台灣做出反應。華府擴大美台之間的安全合作，並維持對台軍售等作法，目的在嚇阻中國使用武力解決台灣問題，爭取和平解決兩岸問題的機會。

儘管如此，川普近期接受福斯新聞的訪問，卻又呈現出模稜兩可的立場，這似乎讓美國有關「戰略模糊」與「戰略清晰」的歧異再次受到矚目。也就是說，在川普政府時期，當中國對台軍事威脅不斷擴大，美國行政部門對中國武力威脅台灣的立場偏向「戰略清晰」。可是，川普總統的回應卻又保留了彈性。此外，從過去美國採取「戰略清晰」政策的歷史經驗顯示，美國同一政府內仍有可能再次政策調整，如台灣可能過於依賴美國的承諾而疏於強化自我防衛、台灣可能採取

其它冒進政策促使中國仍決心使用武力、中國依舊可能採取軍事行動試探美國落實承諾的決心。不同川普政府，民主黨總統候選人拜登一般認為較不關心台灣議題，有可能不會採取跟川普政府一樣的立場。

本文作者陳鴻鈞為東吳大學政治學博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全與決策研究所助理研究員。

Analysis of the Trump Administration's Position on the Military Threat of China Against Taiwan

Hung-Jun Chen

Assistant Research Fellow

Abstract

Regarding the military threat of China against Taiwan, the U.S. position affects not only U.S.-China-Taiwan relations, but also regional security and U.S. global leadership. From a security perspective, because China has never given up use of force against Taiwan, the U.S. response is important. Strategic ambiguity is the U.S. not saying clearly how it will respond if China threatens force against Taiwan, and strategic clarity is the U.S. responding if China threatens force against Taiwan. Although the U.S. is concerned about the PRC military threat against Taiwan, the different governments have adopted different policies.

President Tsai pledged to maintain the status quo. Since the Trump administration began, the U.S.-China-Taiwan relationship has changed. According to U.S. official documents, the U.S. has strengthened U.S.-Taiwan security cooperation and increased military sales to Taiwan. The Trump administration has gradually executed a strategic clarity policy in response to China military threats against Taiwan. However, President Trump presented strategic ambiguity and strategic clarity attitudes simultaneously regarding the military threat of China against Taiwan in a TV interview in August 2020.

台灣面對美國

「戰略模糊」與「戰略清晰」的因應策略

陳亮智

國防戰略與政策研究所

壹、前言

2020年9月初，華盛頓印太安全知識圈再度揚起有關美國應對中國可能武力攻台是應該採取「戰略模糊」或「戰略清晰」的辯論。美國外交關係協會（Council on Foreign Relations, CFR）會長哈斯（Richard Haass）與該協會研究員薩克斯（David Sacks）認為，北京對台灣實施武力進犯的可能性已不容忽視，美國必須放棄原來的「戰略模糊」政策，改採「戰略清晰」以回應中國可能的戰略誤判。¹然而，美國戰略暨國際研究中心（Center of Strategic and International Studies, CSIS）資深中國問題專家葛來儀（Bonnie Glaser）等學者則認為，「戰略清晰」無法解決現今的問題，反而更可能激發中國武力攻台；美國對台灣的支持並非是無條件的，其前提必須是既符合美國的利益也符合區域的和平與安全。²不論美國應該是維持既有的「戰略模糊」政策，抑或是改弦更張為「戰略清晰」立場，從台灣的角度來看，究竟是「戰略模糊」對台灣較為有利？抑或是「戰略清晰」對台灣較為有利？當華盛頓採取「戰略模糊」時，台北應該做什麼樣的因應與準備？而當華盛頓採取「戰略清晰」時，台北又應該做什麼樣的因應與準備？從邏輯推論來說，本文有以下兩個假說：其一、如果美國對「台灣沒有進行法理獨立而中國卻採取武力犯台」的立場是採取「戰略模糊」

¹ Richard Haass and David Sacks, "American Support for Taiwan Must Be Unambiguous," *Foreign Affairs*, September 2, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/american-support-taiwan-must-be-unambiguous>.

² Bonnie S. Glaser; Michael J. Mazarr; Michael J. Glennon; Richard Haass and David Sacks, "Dire Straits," *Foreign Affairs*, September 24, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-09-24/dire-straits>.

的態度，此對台灣未必全然不利，亦未必全然有利，因為美國對台灣安全的協助可能會讓台北滿足，但也可能會讓台北失望。換言之，台灣在此當中有其機會，也有其風險。其二、如果美國對「台灣沒有進行法理獨立而中國卻採取武力犯台」的立場是採取「戰略清晰」的態度，這對台灣應當是有利，因為美國對台灣安全的協助是清楚且具體。換言之，台灣在此當中的機會將大為提升，風險將大幅降低。作者在此必須再三強調的是，本文所討論的前提是「台灣沒有進行法理獨立」，而「中國卻進行武力犯台」。在面對美國採取「戰略模糊」時，台灣（與中國）不可避免地面臨到一個「不確定性」，即美國可能會出兵協防台灣，也可能不會出兵協防台灣。與其無法掌握此一「不確定性」，台灣最優先掌握的是內部制衡力量（internal balancing）的提升，其次才是外部制衡力量（external balancing）的加強。³

貳、美國「戰略模糊」與台灣的選擇

一、美國「戰略模糊」對台灣的利與弊

如果在「台灣沒有進行法理獨立」，而「中國卻進行武力犯台」的情況之下，美國依然採行所謂的「戰略模糊」，則其策略的本質已與先前的「戰略模糊」有所不同，但其對中國的嚇阻作用則仍有相同之處。首先，美國先前所採行的「戰略模糊」是針對台海戰事爆發，美國會不會出兵介入乃保持一個「視情況而定」的模糊姿態。它是一種混和「雙重嚇阻」（dual deterrence）與「雙重保證」（dual assurance）的合成體（synthesis）。「雙重嚇阻」的意義乃是華盛頓一方面向北京傳達對中國武力犯台的舉措不會置之不理，另一方面則是向台北傳遞

³ 對弱小的國家來說，其可透過兩個主要途徑來制衡強大的國家：一是內部制衡的力量，即國家內部防衛力量的提升；另一則是外部制衡的力量，也就是藉由國家外部的合縱連橫以制衡具有威脅的國家。參照：Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979), pp. 125-126; Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), pp. 5-6 and pp. 21-26。

華盛頓不會在任何條件下出兵協防台灣。⁴ 前者乃是警告北京對台不要輕啟戰端，後者則是警告台北不要草率宣布法理獨立。而「雙重保證」則是一方面向北京表示華盛頓始終信守其所謂的「一個中國」政策，另一方面則是向台北保證華盛頓一直是台灣最堅實的夥伴。⁵ 前者乃是向北京保證不會支持「兩個中國」或「一中一台」，後者則是向台北保證不會忽視台灣的利益。然而，此一「戰略模糊」中對「台灣法理獨立」的嚇阻一端卻是在 2020 年所論及的「戰略模糊」裡不存在，因為此時此刻台灣並未進行法理獨立，而是中國單方面地向台灣祭出軍事行動威脅。換言之，2020 年所論及的「戰略模糊」，在本質上是沒有針對台灣進行法理獨立的嚇阻作用存在，而是美國對中國單方面對台進行軍事威脅，甚或是入侵台灣，保持一個「視情況而定」的模糊姿態。

其次，雖然本質上已與先前的「戰略模糊」有所不同，但是美國依然採行所謂的「戰略模糊」，對中國仍具有相同的嚇阻作用。由於華盛頓始終不斷地強調海峽兩岸問題的解決必須是以和平的方式解決，加以不論是從《台灣關係法》(*Taiwan Relations Act, TRA*)或是從「六項保證」(*Six Assurances*)來看，美國都沒有公開承諾會以軍事力量協防台灣，這樣的戰略模糊姿態確實會給北京一個極大的「不確定性」——不確定美國是否會介入台海戰事，不確定美國是否會出兵協防台灣，不確定美國出兵協防台灣會到什麼程度（如果美國出兵協防台灣的話）。若是如此，北京對台海戰事的態度可能會轉趨保守，甚至傾向於退卻不出兵，則美國的「戰略模糊」策略自然達到威嚇的功能。然而，北京也有可能孤注一擲，即美國不會出兵協防台灣，因為美方雖然出售大量的防衛性武器給台灣，但其（與台灣）始終強調

⁴ Logan Wright, "Dual Deterrence: A New Taiwan Strategy," *National Interest*, March 31, 2004, <https://nationalinterest.org/article/dual-deterrence-a-new-taiwan-strategy-2611>; Kenneth Liberthal, "Preventing a War over Taiwan," *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 1 (March/April 2005), p. 55.

⁵ Liberthal, "Preventing a War over Taiwan," p. 55.

台灣的國防必須靠自己。⁶ 對北京來說，一個只有自我防衛而無美軍協防的台灣，其可能給予解放軍更強的出兵理由與信心。有關美國採取「戰略模糊」與「戰略清晰」對華盛頓、北京、與台北的利與弊請參照表 1。

表 1、美國「戰略模糊」與「戰略清晰」
對美國、中國、與台灣的利與弊

國家	利與弊	美國「戰略模糊」	美國「戰略清晰」
對美國而言	利	可嚇阻中國武力攻台 可嚇阻台灣法理獨立* 應變彈性大，策略選擇多	給中國清楚的訊息 可嚇阻中國武力攻台 中國不易出現誤判
	弊	中：美不會協防台，中可武力攻台 台：美會協防，台可法理獨立 中國與台灣可能出現誤判	應變彈性小，策略選擇少 中國也可能力拼一搏，美國被迫捲入
對中國而言	利	美國沒把話說死，中國有機會 美國可能不會出兵協防台灣 中國有機會放手一搏	中國不必猜美國動向，無不確定性 (卻是壞消息) 美國更加反對、限縮台灣法理獨立
	弊	中國必須猜美國動向，有不確定性 美國可能會出兵協防台灣 中國武力攻台不易成功	美國會出兵協防台灣 中國武力攻台不易成功
對台灣而言	利	美國沒把話說死，台灣有機會 美國可能會出兵協防台灣 台灣安全化險為夷	台灣不必猜美國動向，無不確定性 (且是好消息) 美國會出兵協防台灣，安全化險為夷
	弊	台灣必須猜美國動向，有不確定性 美國可能不會出兵協防台灣 台灣必須獨力作戰，安全受嚴重威脅	台灣可能完全受制於美國

*「可嚇阻台灣法理獨立」在 2020 年所論及的「戰略模糊」與「戰略清晰」裡並不存在，因為此時的台灣並未進行法理獨立，而是中國單方面向台灣進行軍事威脅。

資料來源：作者整理自公開資料。

合理地推論，若是美國的「戰略模糊」會帶給北京不確定性，其也會帶給台北不確定性。而若是此一不確定性造成北京發動軍事犯台

⁶ 林岡，「美國應對與防範台海危機的策略」，《台灣研究·對外關係》，2007 年第 5 期，頁 45。

轉趨保守與退卻，則台北將因此獲得安全保障；但若是北京跨越此一不確定性而孤注一擲實施攻台，而美國又無出兵協防台灣，則台灣將面臨嚴重的安全威脅。換言之，台灣的安全情況將取決於「美國是否會選擇協防台灣」以及「中國應對美國模糊策略是保守退卻或是孤注一擲」的各種組合（參照圖）。在美國採行「戰略模糊」之下，台灣安全的情況可推論有以下四種情形：

第一、美國會協防台灣而中國對美國模糊戰略的反應是保守退卻，則台灣安全獲得保障（對台有利，在 I 當中）。

第二、美國不會協防台灣而中國對美國模糊戰略的反應是保守退卻，則台灣安全獲得保障（對台有利，在 II 當中）。

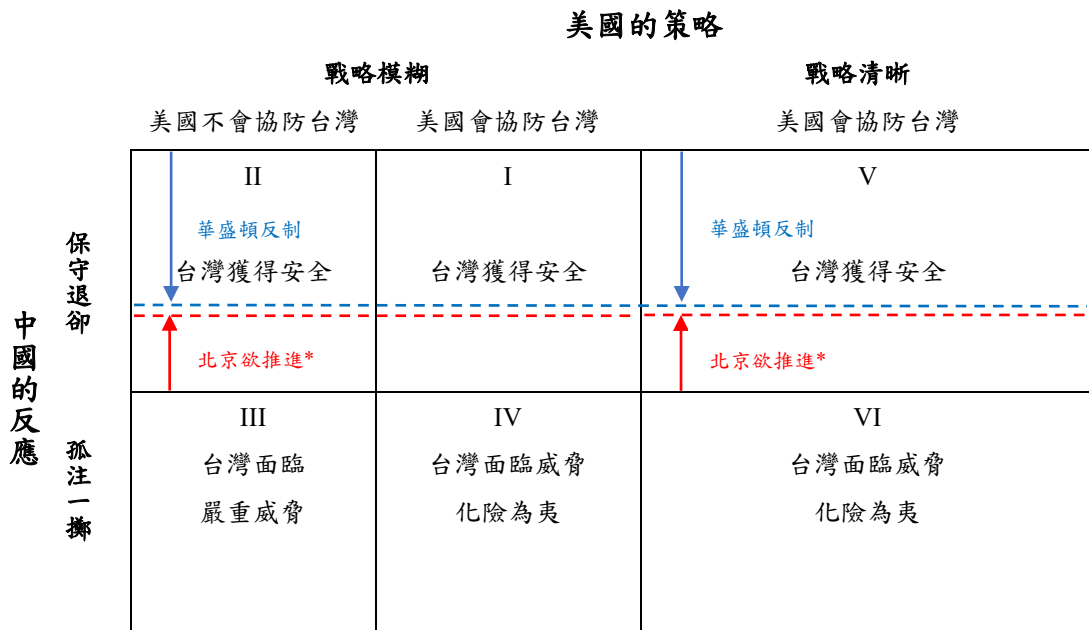
第三、美國不會協防台灣而中國對美國模糊戰略的反應是孤注一擲，則台灣安全面臨嚴重威脅（對台極不利，在 III 當中）。

第四、美國會協防台灣而中國對美國模糊戰略的反應是孤注一擲，則台灣安全面臨嚴重威脅，但最終可能化險為夷（對台相對有利，在 IV 當中）。

從以上的推論看來，本文歸類以下幾點觀察：其一、在美國採行「戰略模糊」之下，台灣有 50% 的機率是可以獲得安全的保障，但關鍵不在於美國是否協防台灣，而是中國面對美國的「戰略模糊」是選擇保守退卻。準此，則似乎是將台灣的安全建立在中國對美國的「戰略模糊」是採取保守退卻的前提上。然而，如果中國不採取保守退卻，而是採取孤注一擲時，則台灣將面臨中國武力攻台的風險。其二、在美國採行「戰略模糊」之下，台灣有 25% 的機率是會面臨安全威脅，但因為美國會出兵協防的關係，台灣可望化險為夷，轉危為安。因此，當中國決意採取孤注一擲出兵台灣時，美國的協防是台灣安全的重要支撐力量。其三、在美國採行「戰略模糊」之下，台灣有 25% 的機率是會面臨嚴重的安全威脅，主要是美國選擇不會協防台灣而中國又孤

注一擲出兵台灣。此局面會是台灣所面臨的情況中最為不利的一種，即沒有美國援助的作戰（fight without U.S. assistance），於此台灣安全的保障也只有訴諸於國軍獨力作戰的勝利。

很顯然地，在美國選擇「戰略模糊」之下，台灣安全面臨到許多的不確定性與風險，包括來自於美國與中國兩方的變數，而台灣安全的結果相當大的程度是取決於中國如何回應美國的「戰略模糊」，尤其是當中國採取孤注一擲的態度時，不論美國是否選擇出兵協防台灣，台灣安全都將面臨中國武力犯台的威脅。值得注意的是，北京對台採取軍事行動有益趨強硬的態勢，其重要的原因便是來自於它近年軍事力量的迅速提升，如此可能強化中國採取孤注一擲武力攻台，壓縮台灣安全的空間（不論美國出兵協防台灣與否）。⁷ 請參照圖中的紅、藍色線條。



圖、美國策略與中國反應下的台灣安全與威脅

* 北京欲推進此紅色虛線，因為其軍事力量獲得提升。

資料來源：作者整理自內文。

⁷ Haass and Sacks, “American Support for Taiwan Must Be Unambiguous” and Glaser, Mazarr and Glennon, “Dire Straits.”

二、台灣回應美國「戰略模糊」的策略

面對美國採取「戰略模糊」以及中國可能出現不同的反應結果，首先，台灣必須努力盡量讓組合情況座落在「I」（美國會協防台灣與中國攻台保守退卻）與「IV」（美國會協防台灣與中國攻台孤注一擲）之中。換言之，爭取美國願意出兵協防台灣仍是台灣的首要工作。但這仍有極高的不確定性，因為美方是否會選擇出兵協防台灣並非是台北所能掌握的。其次，如果組合情況是座落在「II」（美國不會協防台灣與中國攻台保守退卻）與「III」（美國不會協防台灣與中國攻台孤注一擲）當中，由於「II」的組合必須是建立在中國不願意選擇與美國衝突的前提之下，此並非是台灣所能掌握，而這對台灣具有極大的風險。最後，對台灣而言，最為能自己所掌握的便是做好自己的整軍經武，以因應最會壞的情境發生——美國不會協防台灣，中國攻台孤注一擲，如此以提高解放軍攻台的成本與代價。

從以上的論述看來，台灣應該先選擇自己可以掌握的部分，再追求其他非自己可以掌握的部分。第一、台灣必須先強化自己的國防實力，不論是國防自主或是加強對美採購，唯有建立最堅強的戰力才是應付最糟狀況的首要本務。包括近期所討論的後備與動員，此亦應該納入台灣整體防衛能量的重新評估。第二、保持並加強與美國及國際社會的戰略溝通（strategic communication）。事實上，強化和美國的戰略溝通與自我的整軍經武並不相互違背，亦無誰先誰後的問題，而是兩者可以同步進行。在強化自我防衛的同時保持與美國充分的戰略溝通，一則讓美國意識到台灣並非只是想依賴美國免費的軍事援助與協防，而是台灣有強烈自我防衛的決心及行動；二則幫助美國更加精確地計算其協防台灣的可能成本，並且是讓美方所必須承擔的成本與風險越低；三則促成美台共同合作以捍衛台海和平，因為美台雙方的合作將比只有任何一方的獨行更具強大的嚇阻作用。第三、仿效中國「南

海戰略態勢感知計畫」(South China Sea Strategic Situation Probing Initiative, SCSPI) 的作法，主動公布並說明解放軍在台灣海峽與西太平洋的軍事動態與意圖，藉由掌握中方軍事動態的先機以及詮釋的主動權與話語權，向國際社會傳遞中國單方面藉由軍事力量改變區域秩序的作為。

參、美國「戰略清晰」與台灣的選擇

一、美國「戰略清晰」對台灣的利與弊

如果在「台灣沒有進行法理獨立」，而「中國卻進行武力犯台」的情況之下，美國逐步放棄原先的「戰略模糊」，轉而採取「戰略清晰」，其相對上的情況則顯得單純許多，因為不論是對北京或是台北來說，他們皆不需要猜測華盛頓是否會出兵協防台灣，而是華盛頓選擇會出兵協防台灣。也因此，北京與台北皆去掉前述不確定性的問題。然而這對北京與台北卻是有所差異的——對北京是不利的，因為美國會協防台灣以抗衡它的武力侵台；對台北是有利的，因為美國會協防台灣以對抗中國的武力犯台。

之所以會有呼籲華盛頓應該改採「戰略清晰」的聲音，其關鍵乃是北京近幾年來不斷地進行擴軍。中國亟欲成為世界軍事強權的企圖至為明顯，其聲稱將在 2035 年前完成中國的軍事現代化工程，並且在 2049 年前建立世界一流軍隊的目標。而中國過去近四分之一世紀以來的海軍建設努力與成果，更讓美國認為美軍在西太平洋地區的軍事霸權地位已經面臨從冷戰結束以來最為強烈的挑戰。⁸ 加以北京近年在南海的填海造陸與軍事化作為，對台灣進行各項文攻武嚇與灰色地帶威脅，以及與美國升高政治外交、經濟、軍事、科技、網路、與媒體輿論各個面向的戰略競爭等等，

⁸ Ronald O'Rourke, *China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress*, May 21, 2020, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33153>.

其可能對台灣發動軍事入侵的態勢越來越明顯。因此，美國在台海問題上已不宜再採行「戰略模糊」，因為「戰略模糊」可能讓北京誤判美國不會協防台灣，於是北京選擇孤注一擲而武力犯台，最終釀成台海戰事的不可收拾。採取「戰略清晰」可傳達一個清楚的訊息給北京，即美國會出兵協防台灣，而中國將不會得逞，如此將達到嚇阻北京的作用。在歷史經驗上，美國亦有兩次在台海戰事上表現出「戰略清晰」的態度，分別是 1996 年 3 月的台海危機與 2001 年 4 月小布希 (George W. Bush) 聲稱「美國將不惜一切代價協防台灣」的說法。

根據「戰略清晰」的邏輯，若是美國「戰略清晰」策略會帶給北京更為明確的訊息，即當中國進行武力犯台時，美國會出兵協防台灣，則北京發動軍事犯台將轉趨保守與卻步，則台北將因此獲得安全保障。但也有可能是，北京知道中國進行武力犯台時，美國會出兵協防台灣，但其仍選擇孤注一擲實施攻台，則台灣將面臨嚴重的安全威脅，雖然台灣最終可能因為有美國的協助而化險為夷，轉危為安。換言之，在美國採行「戰略清晰」之下，台灣的安全情況將取決於「中國應對美國清晰策略是保守退卻或是孤注一擲」(參照圖)，其可推論有以下兩種情形：

第一、美國會協防台灣而中國對美國清晰戰略的反應是保守退卻，則台灣安全獲得保障 (對台有利，在 V 當中)。

第二、美國會協防台灣而中國對美國清晰戰略的反應是孤注一擲，則台灣安全會面臨嚴重威脅，但最終可能化險為夷 (對台相對有利，在 VI 當中)。

從以上的推論看來，本文歸類以下幾點觀察：其一、相較於前述的「戰略模糊」，「戰略清晰」的態勢相對單純而無其他複雜的不確定性因素與組合狀況。第二、在美國採行「戰略清晰」之下，台灣安全基本上獲得保障。或許北京仍可能會孤注一擲而武力犯台，但因為有

美國的協防，台灣將化險為夷。

然而，台北方面也必須瞭解到，雖然有聲音主張華盛頓應該改採「戰略清晰」的作為，但此時此刻距離真正的「戰略清晰」或美國出兵協防台灣仍有一段距離，而且美台雙方可能還必須面對一系列的問題，包括：「戰略清晰」的定義為何？「戰略清晰」是否為相對的戰略明確？或必須是絕對的戰略明確？若必須是絕對的戰略明確，則是否美國出兵協防台灣才是所謂的「戰略清晰」？又美國出兵協防台灣能否有不同的形式與組合？例如在台灣本土只駐紮陸軍、海軍、或空軍？或兩軍駐紮？或三軍駐紮？或只在台灣海峽進行海軍、空軍巡弋？或只在台灣東部水域實施海軍、空軍巡弋？而這些不同的形式與組合是否皆符合所謂的「戰略清晰」定義？另外，雖然川普總統主政下的美國與台灣在戰略、政治外交、軍事、與經貿各方皆有所提升，包括 2018 年 3 月 16 日美國通過《台灣旅行法》(*Taiwan Travel Act*)，2020 年 3 月 26 日簽署《2019 年台灣友邦國際保護暨強化倡議法案》(*Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019*，簡稱《台北法案》)，近期美國衛生部長阿札爾 (Alex Azar II) 與美國國務院次卿克拉奇 (Keith Krach) 相繼訪問台灣，以及準備向台灣出售各項先進軍事裝備等等，但是這些與「承諾協防台灣」又並非是同一件事。顯然，醞釀中的「戰略清晰」距離台灣真正的期待仍有一段距離。

二、台灣回應美國「戰略清晰」的策略

面對美國採取「戰略清晰」以及中國可能出現不同的反應結果，台灣不必如同在美國採取「戰略模糊」時可能出現美國不會協防台灣的不確定性。也因此，台灣所面臨的可能結果是相對地單純，即中國對武力犯台採取保守退卻或孤注一擲。前者將讓台灣安全獲得保障，後者則是讓台灣安全面臨到威脅，最後化險為夷。

準此，在美國採取「戰略清晰」下，台灣的應對策略有其選擇上的困難。首先，對台灣最為有利的結果是座落在「V」(美國會協防台灣且中國攻台保守退卻，台灣安全獲得保障)。然而，此一結果的前提條件必須是中國選擇保守退卻，但中國的態度與選擇卻又是台灣所無法掌握。因此，台灣被迫必須選擇一個是自己可以掌握，但是相對有利的結果「VI」(美國會協防台灣但中國孤注一擲發動攻台，台灣安全面臨威脅，但最終化險為夷)。換言之，台灣應該優先選擇做最充實的防衛準備(台灣可以掌握的)，配合美國對台灣的協防，以共同應對中國可能選擇孤注一擲的對台發動攻擊。

從以上的論述看來，台灣確實應該優先選擇自己可以掌握的部分。第一、台灣優先提升、強化自己的國防實力，不論是國防自主或是加強對美採購，只有厚植最堅強的戰力才是應對中國孤注一擲發動侵台的最根本要務。第二、台灣保持、加強與美國及國際社會進行戰略溝通。與美國採取「戰略模糊」的情況一樣，雖然在此美國是採取「戰略清晰」的策略，理當美台之間有充分的戰略互信與合作，但台灣此時在與美國的戰略溝通工作仍不可以鬆懈，反倒是必須持續且加強，尤其是說服美方固守戰略清晰。其理由亦如前所述，一是讓美國意識到台灣自我防衛的決心；二是協助美國精確地計算其協防台灣的成本；三是建立、鞏固強大的美台共同嚇阻力量。第三、台美雙方聯合主動公佈中國在台灣海峽與西太平洋的軍事動態，掌握中方軍事動態的先機以及詮釋其行動的主動權與話語權，並以台、美相互搭配的方式予以反制。例如：先台美雙方聯合公佈共軍機艦逾越海峽中線的作為，再以國軍機艦搭配美軍機艦，一前一後或一後一前方式巡弋海峽中線附近，抑或是一方沿海峽中線以西(近中線)，另一方沿海峽中線以東(近中線)，由南向北或由北向南進行巡弋。並且增加此操作的次數與頻率，同時向外予以公開。第四、台灣可以與美國相

互協調戰術合作方式，一方面落實美方的協防作為，另一方面發揮台灣的軍事能量。重點是將雙方的協調與合作予以「制度化」並「公開化」，如此以對北京形成更為強烈的嚇阻作用。例如：國軍與美軍可建立「週期不等的海空相遇」。所謂的「週期不等」（有時一週一次，有時一週兩次）乃是不為共軍掌握台美雙方戰術合作的「規律性」；所謂的「海空相遇」係指國軍與美軍機艦在空中與海上「友軍型態」的戰術性共飛與共航（co-fly and co-sail）。對此，台美雙方亦同步將行動訊息予以公開發佈，以向北京傳遞清楚與強烈的訊息。

表 2、台灣在美國「戰略模糊」與「戰略清晰」中的比較

項目	美國「戰略模糊」	美國「戰略清晰」
台灣面對的不確定性	高	低
台灣面對美中互動的結果組合	多、複雜	少、單純
台灣安全面臨嚴重威脅之機率	高	低
台灣安全面臨嚴重威脅，但化險為夷之機率	低	高
台灣最能、最應該優先掌握者	內部制衡力量	內部制衡力量
台灣應對的策略	強化國防 強化與美戰略溝通 (說服美國移往戰略清晰) 台灣掌握詮釋中方軍事動態的主動權與話語權	強化國防 強化與美戰略溝通 (說服美國固守戰略清晰) 台美聯合公佈詮釋中方軍事動態的主動權與話語權，雙方相互搭配予以反制與美協調戰術合作予以制度化、公開化

資料來源：作者整理自內文。

肆、結論

根據本文上述分別針對美國採取「戰略模糊」與「戰略清晰」的推演分析，在「戰略模糊」底下，台灣（與中國）皆面臨高度的不確定性，即美國會協防台灣，抑或是美國不會協防台灣。面對此一不確定性的存在，北京的選擇是大過於台北的選擇，即北京可以選擇保守

退卻，抑或是孤注一擲；台北的選擇相對較少，其唯有選擇強化自己的國防實力，此為台北最能掌握，也是最應該優先掌握的選項。相對地，在「戰略清晰」底下，台灣（與中國）所面臨的不確定性將大幅度地降低，然而不確定性因素的降低對北京並非是好消息，因為美國會出兵協防台灣。在此情況之下，北京的選擇可以是保守退卻，抑或是孤注一擲，而台北的選擇仍必須是以加強自我的防衛為首要任務。因此，總體而言，不論是「戰略模糊」或「戰略清晰」，台灣的選擇是受制於美國與中國互動的結果，而台灣的選擇明顯少於中國，且台灣的選擇皆必須以強化自我防衛為優先。換言之，不論美國是採取「戰略模糊」抑或是「戰略清晰」，台灣的因應策略會有若干的差別，但都必須以發展內部制衡的力量為優先，也就是強化自身的國防實力，因為不論外部制衡的力量存在與否，唯有前者才是台灣自己最能掌握，也是應該最優先掌握的選擇（參照表 2）。

在與美國的戰略溝通上，本文認為，華盛頓與台北同樣面臨來自北京日益嚴峻的軍事挑戰與威脅，兩者在抗衡中國軍事威脅上可謂具有「極極高度」的共同利益。然而，美台雙方卻在共同嚇阻中國武力犯台上出現不完全一致的奇怪現象——華盛頓認為台北展現自我防衛的決心不足，台北則對華盛頓是否會出兵協防感到存疑。問題關鍵是雙方為何不往正面的態度來看待彼此？換言之，台北必須展現強烈且具體的自我防衛決心與實力，而華盛頓應該明確實踐其對台灣安全的承諾與協防。這是美台雙方因應中國最新軍事威脅應該努力的戰略溝通目標。

本文作者陳亮智為美國加州大學河濱分校政治學博士，現為財團法人國防安全研究院國防戰略與政策研究所副研究員。

Taiwan's Response Strategy to the “Strategic Ambiguity” and “Strategic Clarity” of the United States

Liang-Chih Evans Chen

Associate Research Fellow

Abstract

If the United States has the attitude of strategic ambiguity to “Taiwan does not establish de jure independence, but China attacks Taiwan”, this is not fully unfavorable for Taiwan and also not fully favorable because US security assistance to Taiwan may satisfy Taipei and may also disappoint Taipei. The former offers opportunity, the latter has risk. If the United States has the attitude of strategic clarity to “Taiwan does not establish de jure independence, but China attacks Taiwan,” this should be favorable for Taiwan because US security assistance is clear and concrete and the opportunities for Taiwan within will increase and the risks will be reduced significantly. The author believes, whether facing strategic ambiguity or strategic clarity, what Taiwan needs to do on a priority basis is increase internal balancing, which means strengthening national defense power; second, reinforce external balancing, promoting the joint deterrence of an attack on Taiwan by China with the US.

中國對美國「戰略模糊」的看法及因應

林柏州

先進科技與作戰概念研究所

壹、前言

1969年，中國與蘇聯發生珍寶島事件，重啟美國希望拉攏中國的念頭。1971年7、10月國安顧問季辛吉（Henry Kissinger）進行兩次密訪中國行程，正式揭開美中關係正常化的進程。中國在歷次談判中，巧妙將台灣議題設定為兩國關係正常化的最關鍵議題，迫使美國必須接受「一中」框架，讓台灣問題「內政化」及切斷台美軍事關係，以逐步爭取有利於己的處理空間。對此，美國發展出自己對「一中」議題的詮釋，同時也將兩岸能否和平解決分歧列為減少對台軍售的條件，加上國會通過《臺灣關係法》（*Taiwan Relations Act*），將美國對台軍售「法制化」，讓中國無法在台灣議題上予取予求。

美中關係正常化的遠因是，當時中國認為面對「蘇修」、「美帝」兩大威脅，毛澤東藉由在1973、1974年分別會見美國特使季辛吉及日本外相大平正芳時機，提出「一條線、一大片」戰略；¹美國則面臨長年越戰希望打「中國牌」。兩國在「聯合制蘇」戰略取得相同的戰略利益。不過後續，由於中國要求美國放棄台灣做為條件，使雙邊關係正常化到建交的談判延伸多年。1979年蘇聯入侵阿富汗，加速卡特總統推動美中建交談判。美中「三項公報」內容顯示兩國在台灣議題上的分歧與模糊（詳見表），中國希望美國勢力完全撤出台灣議題，但美國希望兩岸分歧可以和平解決。這使中國認為美國刻意在台海議

¹ 所謂「一條線、一大片」戰略，是從中東、西歐、加拿大、美國、日本、澳洲及紐西蘭的聯合抗蘇統一戰線，再將這條線周圍的一大片亞非拉國家團結起來，詳見蘇格，〈中國對美政策的緣起與發展〉收錄於劉山、薛君度主編《中國外交新論》（北京：世界知識出版社，1997），頁260。

題保留彈性空間，特別是對於是否協助台灣自我防衛之敏感問題，美國更以「戰略模糊」方式處理。本文將針對中國如何理解美國「戰略模糊」及其回應進行分析，需特別指出中國對「戰略模糊」的理解，涉及更廣泛的美國對台政策，特別是能否劃出反台獨的紅線，而非侷限在美國是否武力干預台海戰事。

表、美中對台灣議題的立場

	建交前提及根本	台灣議題	台美外交關係	台美軍事關係	協防責任
中國	一中原則	中國內政	斷交	撤軍	廢約
美國	和平解決分歧	和平解決	非官方關係	軍售關係	台灣關係法

貳、中國對美國「戰略模糊」的看法

一、美國對台灣主權的定位不清楚表明

美中兩國針對台灣議題看法殊異，中國延續國共內戰思維，認為台灣問題純屬中國的內政，將有關台灣的「一中原則」定位為美中關係的「政治基礎」，以排除外力干預；同時中國也刻意區隔兩岸問題及國際協議所形成的德國問題、朝鮮問題，以避免國際社會干預。²中國在 1972 年《上海公報》清楚闡述，「臺灣問題是阻礙中美兩國關係正常化的關鍵問題」；中華人民共和國政府是中國的唯一合法政府，解放臺灣是中國內政，別國無權干涉。就中國而言，由於美中實力懸殊，確保台灣議題的「內政化」是阻隔美國介入台灣議題的首要策略，只有在確定台灣是中國主權範圍的事，美國才沒有干涉的餘地；但美國也瞭解，兩岸政府各自管轄，無從承認中華人民共和國擁有台灣主權，因此未對台主權有明確化立場，例如從早期「台灣地位未定論」、

²中華人民共和國國務院台灣事務辦公室，《台灣問題與中國的統一》，1993 年 8 月 31 日，http://www.gwytb.gov.cn/zt/baipishu/201101/t20110118_1700018.htm。

《上海公報》也表達「美國認知到在臺灣海峽兩邊的所有中國人都認為只有一個中國，臺灣是中國的一部分。美國政府對這一立場不提出異議」；雷根（Ronald Reagan）政府 1982 年《六項保證》對台灣政府保證「未改變關於台灣主權的立場」；2020 年 8 月美國務院亞太助卿史達偉（David Stilwell）也解釋，「美國未同意就台灣主權問題採取任何立場」。³這些都顯示美國「未承認」、「不挑戰」、僅「認知」到中國擁有台灣主權的立場。對此，中國學者的解讀是，「美國雖然不挑戰『一個中國』原則，但卻未確認這個中國究竟是什麼，...仍保留深刻的模糊特徵」；⁴「不明確表述『一個中國』的具體指涉對象，對台灣的政治地位、歸屬對象以及大陸與台灣的關係不做清晰闡釋」，「（1979 年建交）公報承認用的是 acknowledge 而非中方希望的 recognize，為以後在台灣問題上可能的曖昧態度預留了退路」，⁵言下之意是美方的中國也可以是中華民國，而非中華人民共和國。

二、美國藉「半官方」或「准官方」方式推升台美外交升級

在台美外交關係方面，美國總統尼克森（Richard Nixon）經與中國談定，1973 年 5 月 1 日在各自首都正式互設聯絡處，此前美國曾主張希望在台灣設立聯絡處，但遭中國反對；卡特（Jim Carter）上任後開始更積極推動美中建交，在 1977 年 8 月派遣國務卿范錫（Cyrus Vance）赴北京，希望通過一項非正式協定，讓美國政府人員繼續留在台灣，這些人員不具外交人員性質及大使館特徵或權利，談判後期則堅持在非官方基礎上保留與台灣的全部經濟、文化及其他關係。但鄧

³ David R. Stilwell, "The United States, Taiwan, and the World: Partners for Peace and Prosperity," Department of State, August 31, 2020, <https://www.state.gov/The-United-States-Taiwan-and-the-World-Partners-for-Peace-and-Prosperity/>.

⁴ 潘忠岐，〈論美國台海政策的兩難後果〉，《太平洋學報》，第 2 期（2001 年），頁 91-96；潘忠岐，〈美國對台「戰略模糊」政策的三大困境〉，《世界經濟與政治》，第 1 期（2003 年），頁 21-25。

⁵ 王來法、夏傳海、李因才，〈美國的台海戰略會清晰化嗎？〉，《理論月刊》，第 1 期（2006 年），頁 91-96。

小平當面提出「廢約、撤軍、斷交」，僅同意美台間非官方的民間往來。⁶雙方談判的最後結果如 1979 年《建交公報》所言，「美國承認中華人民共和國政府是中國唯一合法政府，美國人民則與台灣維持文化、商務及其他非官方關係」，此立場在 1982 年《八一七公報》獲得美方保證。不過，美國在具體執行細節上仍保有許多空間，例如柯林頓（Bill Clinton）政府在 1994 年首次針對「美台交往準則」進行檢討，內容包含將台灣在美國的「北美事務協調委員會駐美國辦事處」更名為「北美事務協調委員會駐美國臺北經濟文化代表處」、建立次長級（sub-cabinet）經濟對話、支持台灣加入無須以國家為資格的國際組織、允許國務院經濟與技術官員訪台及會見台灣各層級官員等。⁷2020 年國務院似乎在做法上也進行一些改變，包含派遣國務院次卿訪台、允許台灣代表與美國政府官員在政府機構會面、允許台灣高層領袖過境美國可有公開活動等，雖然台美關係雖仍在「非官方」架構，但實質互動明顯提升。針對這類台美關係升溫，中國外交部華春瑩 9 月 1 日表示，一中原則是中美外交關係的政治基礎和根本前提，「敦促美方恪守一中原則和三項公報規定，停止提升美台實質關係，停止與臺灣進行任何形式的官方往來」。北京大學國際關係學院外交學與外事管理系教授牛軍曾形容，美國運用國會所通過《臺灣關係法》在「非官方」的框架下，與台灣維持特殊的關係，保持雙邊「半官方」或「准官方」關係，形同否定中美《建交公報》的部分內容，預留干涉中國內政的空間。⁸中國清華大學教授閻學通 2020 年 10 月 12 日則

⁶ 王中人，〈鄧小平與美國特使的交鋒〉，《黨建光明報》，2020 年 1 月 13 日，https://dangjian.gmw.cn/2020-01/13/content_33478053.htm?from=search；柴建民，〈中美建交親歷記〉，《中國共產黨歷史網》，2017 年 3 月 21 日，<http://zgdswnet.cn/n1/2017/0321/c244516-29159690-3.html>；宮力，〈中美建交的歷史考察〉，收錄於劉山、薛君度主編《中國外交新論》（北京：世界知識出版社，1997），頁 300-304。

⁷ Winston Lord “Taiwan Policy Review,” Statement before the Senate Foreign Relations Committee, September 27, 1994, <https://web-archiver-2017.ait.org.tw/en/19940927-taiwan-policy-review-by-winston-lord.html>.

⁸ 中華人民共和國中央人民政府，〈外交部敦促美方恪守一個中國原則和中美三個聯合公報規定〉，2020 年 9 月 2 日，http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/02/content_5539157.htm；牛軍，〈美

指出，過去「戰略模糊」並未使台海情勢穩定，因為各方都不知紅線在哪，若美中採取「戰略清晰」，將讓台灣知道什麼可以做、什麼不可以做，讓台灣不會試探紅線。「現階段要擔心的不是北京是否會武力攻台、或台灣會獨立，而是美國和台灣的外交關係升級，為台灣創造更多國際空間，這會破壞中國領導層的合法性」。顯對台美實質關係升溫頗感憂慮。⁹ 另外，台灣在討論美國「戰略清晰」政策多聚焦在美國將明確涉入台海戰事的論述，但中國方面卻強調美國走向「戰略清晰」是明確反對台獨等主權活動，例如北京聯合大學台研所徐博東曾在 2004 年針對美國反對「公投制憲」，國務卿訪問北京明確否定台灣是一個主權獨立的國家，解讀這是美國採取「戰略清晰」。¹⁰

三、美國未徹底解決對台軍售及軍事聯繫問題

美中關係正常化，台灣議題是重要問題，台美軍事交流更是關鍵問題。在 1972 年《上海公報》中國要求，「全部美國武裝力量和軍事設施必須從台灣撤走」；但美國則是重申對中國人自己和平解決台灣問題的關切。1974 年談判時，季辛吉訪問中國傳達美國希望在台灣設聯絡處、《中美共同防禦條約》則是「期滿終止」而非「廢止」，但軍售問題上，美國較為堅持，僅表示兩國關係正常化後，待逐漸出現有利於這個問題的氣氛再行解決，中國最後同意後續針對此議題進行協商。因此雙方在《建交公報》未有對台軍售相關文字。

雙方主要爭點在於中國要求美國設下終止軍售的時間點，美國則僅願意在台灣議題可和平解決的前提下進行承諾。《臺灣關係法》也順著此一論述，表明美中建交是基於台灣前途將以和平方式決定，同

國對臺灣政策與美台關係的演變：一個歷史的考察》，收錄於周榮耀主編：《9·11 後的大國戰略關係》（北京：中國社會科學出版社，2003 年）。

⁹ “America’s Taiwan Policy: Debating Strategic Ambiguity and the Future of Asian Security,” Initiative for U.S.-China Dialogue on Global Issues, October 12, 2020, <https://reurl.cc/5qR35n>.

¹⁰ 張穎，〈徐博東：美擔心台談判其政策 談話顯示戰略清晰〉，《南方網》，2004 年 12 月 1 日，<http://news.southcn.com/hktwma/liangan/200412010349.htm>。

時也提供防禦性武器給台灣。對此，中國在 1982 年《八一七公報》獲得來自美方承諾，對台軍售無論在性能或數量上皆不會超過近年來美中建交後的水準，但前提是延續中國必須尋求和平解決台灣議題的政策；發布該公報同一天，總統雷根在遞交國務卿舒茲（George Shultz）及國防部長溫伯格（Caspar Weinberger）的《總統備忘錄》（presidential memo）做出解釋，即該公報有關「對台軍售之減量，端視台海和平狀況以及中國對其所宣告之尋求和平解決台灣議題的『大政方針』之延續與否而定。」¹¹「至關重要的是，美國對台提供武器之性能與數量完全視中華人民共和國所構成之威脅而定。無論就數量和性能而言，台灣相對於中華人民共和國之防衛能力皆應得到維持。」¹¹美國也向台灣政府傳遞「六項保證」重申，未同意設定終止對台軍售的日期、未同意就對台軍售議題向中國徵詢意見。由此可知，中國希望美國降低對台軍售及設立時間點，但美國在台灣議題須和平解決的政策絲毫沒有動搖。對於對台軍售問題，中國學者形容台美軍事交流越來越頻繁、層次越來越高、越來越機制化。¹²中國外交部發言人華春瑩 2020 年 9 月 1 日仍一貫表達，美國當年單方面制定的所謂《台灣關係法》及美方「六項保證」嚴重違反「一中原則」和「三項公報」，是完全錯誤和非法、無效的，中國政府從一開始就堅決反對。這顯然是在表達反對美維持台美軍事關係，並且也開始針對個別美國企業進行制裁。

四、美國不言明是否介入台海戰事

¹¹ 本備忘錄由國安顧問波頓（John Bolton）於 2019 年 8 月 30 日解密，“Arms Sales to Taiwan,” American Institute in Taiwan, August 17, 1981, <https://www.ait.org.tw/wp-content/uploads/sites/269/08171982-Reagan-Memo-DECLASSIFIED.pdf>；「中華人民共和國和美利堅合眾國聯合公報 - 1982」，美國在台協會，2020 年，9 月 1 日，<https://www.ait.org.tw/zhtw/our-relationship-zh/policy-history-zh/key-u-s-foreign-policy-documents-region-zh/u-s-prc-joint-communication-1982-zh/>。

¹² 李才義，〈美國對台戰略模糊政策的演變〉，《中共福建省委黨校學報》，第 269 期（2003 年），頁 81。

多數中國學者認為，美國運用台灣問題以遏制中國崛起、「以台制華」，並擴大在台灣的軍事力量存在和影響力，對中國形成戰略及軍事的包圍。¹³美國對台政策的「戰略模糊」主要在描述當台灣與中國發生軍事衝突，美國不明確表示軍事介入的政策。¹⁴美國對台海戰事保持模糊立場，對台灣是不想給予無條件介入的保證，避免台灣有恃無恐對中國挑釁，製造台海緊張；對中國而言，則是無法事前確知美方是否介入，減少中國軍事冒險的可能性，其政策目的是維持現狀、維持台灣不統、不獨、不武的政策。中國學者李才義也認為隨著中國國力提高與台獨政黨執政，戰略模糊將面臨嚴峻挑戰。潘忠岐更指出戰略模糊最大困境是中國不承諾放棄使用武力。根據 2000 年中國《一個中國的原則與台灣問題》白皮書稱，「台灣無限期拒絕通過談判和平解決兩岸統一問題，那麼中國只能被迫採取一切可能的斷然措施，包含使用武力。」¹⁵希望將拒絕談判曲解為破壞和平解決，但這自然是美國無法接受的。

參、中國對美國「戰略模糊」的因應

一、扭曲美國「和平解決台灣議題」為「和平解決統一問題」

美中兩國自 1978 年 7 月開始在北京進行建交的秘密談判，兩國的談判策略即顯示差異，中國要求美方在困難的議題先行表明基本立場美國則希望先解決容易達成協議的問題，再解決比較困難的問題。¹⁶回顧「三項公報」內容，美方為保留涉入台海問題的權力，在用字遣詞及解釋上仍具彈性空間，未一味接受中方主張，包含美國十分在

¹³ 王克群，〈美國對台軍售問題分析〉，《重慶社會主義學院學報》，第 2 期（2010 年），頁 51-53；李才義，〈美國對台戰略模糊政策的演變〉，頁 80；潘忠岐，〈論美國台海政策的兩難後果〉，頁 91。

¹⁴ 林正義，〈「戰略模糊」、「戰略明確」或「雙重明確」〉，《遠景基金會季刊》，第 8 卷第 1 期（2007 年），頁 1-51。

¹⁵ 李才義，〈美國對台戰略模糊政策的演變〉，頁 82；潘忠岐，〈論美國台海政策的兩難後果〉，頁 95。

¹⁶ 宮力，〈中美建交的歷史考察〉，頁 308。

意台灣議題和平解決，《臺灣關係法》第二條(B)甚至認為「美中建交是基於台灣前途將以和平方式決定」。

對此，中國雖然以「和平統一」做為對台方針，但也致力於將美國的「和平解決台灣議題」扭曲為「和平解決統一問題」，並試圖提出時間表，例如1998年江澤民在十五屆三中全會閉幕談話稱，「台灣問題不能無限期拖下去，總要有個時間表」；2019年習近平在《告台灣同胞書》發表40周年紀念會提出「兩岸長期存在的政治分歧問題是影響兩岸關係行穩致遠的總根子，總不能一代一代傳下去」。中國國務院在2000年公佈《一個中國的原則與台灣問題》白皮書，也提出採取武力解決的「三個如果」，包含「如果出現臺灣被以任何名義從中國分割出去的重大事變，如果出現外國侵佔臺灣，如果臺灣當局無限期地拒絕通過談判和平解決兩岸統一問題」。針對美國的「和平解決台灣議題」，並未對統一或獨立有既定立場，但顯然中國企圖將論述轉為強調「和平解決統一問題」，亦即將類似拖延統一、拒絕談判即可解釋為破壞和平解決統一的動作，而為對台行使武力合理化。

二、促請美國立即停止與台灣進行任何形式的官方往來

美國總統川普上任後，將台灣納為「印太戰略」夥伴國，¹⁷積極提升台美關係，包含2019年「北美事務協調委員會」更名為「台灣美國事務委員會」、國安會秘書長李大維會見美國國安顧問波頓(John Bolton)、2020年派遣衛生部長阿扎爾(Alex Azar)、外交官員國務院經濟成長、能源與環境次卿克拉奇(Keith Krach)、人權暨勞工局助卿戴斯卓(Robert Destro)、全球婦女議題無任所大使柯莉(Kelley Currie)訪台，交流的階層及頻度都是台美斷交後少見，不過這些調整都來自

¹⁷ Department of Defense of the United States of America, *The Department of Defense Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019, p.31, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

於美國自己的政策檢討，且美國政府也都強調是在其「一中政策」範圍內。¹⁸

由於中國一貫主張中華人民共和國為中國唯一合法政府，美國與台灣僅能維持民間關係，堅決反對任何製造「一中一臺」、「一中兩府」、「兩個中國」、「臺灣獨立」和鼓吹「臺灣地位未定」的活動。面對一連串的台美關係升溫，中國外交部發言人華春瑩 2020 年 9 月表示，「美國當年片面制定的《台灣關係法》及「六項保證」，嚴重違反『一中原則』和『三項公報』規定，嚴重違反國際關係基本準則，粗暴干涉中國內政，是「完全錯誤和非法無效的」。中方敦促美方恪守「一中原則」和「三項公報」規定，停止提升美台實質關係，停止與台灣進行任何形式的官方往來，停止在錯誤和危險的道路上越走越遠。¹⁹由於，台美關係升溫主因是美國，因此無法如過去般指責台灣挑釁，如何應對也對中國形成挑戰。

三、中國軍事能力不足是美國「戰略模糊」成功的主因

中共建政初期，毛澤東體認軍力懸殊是中國無法武力解決台灣問題的主因，因此需打「持久戰」，²⁰即便美中建交也未改變這個結構。中共在 1978 年 12 月第十一屆三中全會確立對台「和平統一」的政策基調，除為符合隔年與美國建交的條件期望，也反映當時的共軍欠缺海空軍力優勢及大規模兩棲登陸的能力，該會議同時也確立「對內搞活經濟，對外開放經濟」的改革開放政策。²¹若我們觀察中國 1993 年

¹⁸ 侯姿瑩，〈李大維會美國安顧問波頓 斷交後首例〉，《中央社》，2019 年 5 月 27 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201905250074.aspx>。

¹⁹ 中華人民共和國外交部，〈2020 年 9 月 1 日外交部發言人華春瑩主持例行記者會〉，2020 年 9 月 1 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1811042.shtml。

²⁰ 梁長勝、胡錦濤，〈基於「大躍進」開展來看毛澤東對解決臺灣問題的努力〉，《湘南學院學報》第 39 卷第 6 期（2018），頁 43-56；熊華源、單勁鬆，〈毛澤東、周恩來對解決台灣問題之思考和決策〉，《中共中央黨史和文獻研究院》，2013 年 9 月 6 日，<http://www.dswxyjy.org.cn/BIG5/n1/2019/0228/c423964-30915265.html>。

²¹ 高素蘭，〈中共對臺政策的歷史演變（1949-2000）〉，《國史館學術集刊》，第 4 期（2004 年），頁 189-228。

《台灣問題與中國的統一》及 2000 年《一個中國的原則與台灣問題》白皮書，中國也需不斷提醒各國「都應遵循互相尊重主權與領土完整、互不干涉內政的原則，不以任何形式向台灣提供武器」，同時又指責美國一再違反《八一七公報》的承諾，對台出售先進武器與軍事裝備，「這是對中國內政的粗暴干涉，阻礙中國的和平統一進程」，論述的邏輯是中國以和平統一為對台方針，對台軍售則是阻礙和平統一及干涉內政。

美國官方或學界常主張美國不言明是否介入台海戰事，成功讓中國不輕易發動侵台戰爭。不過，中國不發動侵台戰爭的主要原因與其說是美國「戰略模糊」政策，倒不如說是共軍尚不具備抵抗美軍介入的軍事能力。上海國際問題研究所美國室潘忠岐表示，「如果沒有美國的插手，台灣問題早就不再是問題了。」²²復旦大學教授李因才指出，美國對台軍售實際上是惡化兩岸談判、和平解決的氛圍，「激勵台灣『以武拒統』的資本與決心，使其在分裂的道路越走越遠」。他認為，當前美國在台灣問題面臨的最大困境是，兩岸嚴重失衡的態勢逐步擴大，中國經濟快速成長及世界政經影響力急遽提升，「壓縮美國在兩岸操縱的能力與空間，大大提升美國在台海角色的成本與負擔」。²³中國外交學院教授張清敏也認為，美國透過對台軍售，慫恿台灣的台獨勢力，也嚴重阻礙中國的統一大業。²⁴這些論述除指責台獨是美國「戰略模糊」面臨挑戰及失敗的主因，不過也點出中國在國際政經影響力及軍力的提升，使美國維持台海的和平穩定面臨更為嚴峻的挑戰。

四、中國「反介入／區域拒止」戰力將提高美介入台海戰事成本

²² 潘忠岐，〈論美國台海政策的兩難後果〉，頁 91。

²³ 李因才，〈美台海「和平解決」政策之探析〉，《山東行政學院學報》，第 120 期（2012 年），頁 9-14。

²⁴ 張清敏，〈中美建交前後美國售台武器及其政策的確立〉，《外交學院學報》，第 3 期（2002 年），頁 24-35。

中國官方出版的《國防白皮書》或《軍事戰略》報告從未言明，美國是中國建軍的主要目標及威脅。但這個想法卻瀰漫著學界。如北京大學國際關係學院院長王緝思認為，中國與美國的不信任是自 1949 年即開始，「美國是最兇惡的帝國主義國家，更是中國最嚴重的政治威脅和軍事威脅」。²⁵南海研究院出版《美國在亞太地區的軍力報告（2020）》指出，近年美中區域安全的共同利益正在弱化，而南海、台灣等問題的矛盾正在加劇。²⁶上海國際問題研究院研究員蔡鵬鴻也表示，美國強化印太戰略對中國構成嚴重挑戰，破壞區域戰略平衡及中國海洋利益，根本原因即是中國力量迅速壯大並動搖美國主導下的秩序。對此，中國應繼續建設強大的國防力量，建設世界一流海軍，擁有強大海上力量是保衛國土安全和海洋權益的首選途徑。²⁷

回顧 1996 年台海危機時，面對來自美國航空母艦的接近，促使中國強化反艦飛彈、戰略核潛艦的研發，包含東風 26 中程彈道飛彈、具變軌能力的東風 21D 約 300 枚；可攻擊美國本土的東風-5 系列，東風-31 系列及東風-41 型遠程及洲際彈道飛彈約 200 枚；並由轟-6 系列搭載鷹擊 12 (YJ-12) 超音速反艦飛彈、長劍-20 (CJ-20) 巡弋飛彈或空地 88 (KD-88) 飛彈等。儘管中國官方報告從未提出針對美國的「反介入／區域拒止」戰略，但上述武器多數可打擊駐日美軍基地及關島基地設施或海上軍艦，東風-17 極音速飛彈更宣稱可突破區域美制防空系統。對抗美國區域軍事力量的思維不言自明。

美國對於介入區域及台海戰事可能遭遇共軍的打擊也有所體悟，根據美國國防部發布《2020 年中共軍力報告》(*Annual Report to*

²⁵ 王緝思、李侃如，《中美戰略互疑：解析與應對》，北京大學國際戰略研究中心，頁 24，https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0330_china_lieberthal_chinese.pdf；Kenneth Lieberthal and Wang Jisi, *Addressing U.S.-China Strategic Distrust*, The John L. Thornton China Center at Brookings, March 2012, p.7, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0330_china_lieberthal_chinese.pdf。

²⁶ 南海研究院，《美國在亞太地區的軍力報告（2020）》（海口：南海研究院，2020），頁 68-70。

²⁷ 蔡鵬鴻，〈美軍推進「印太」海上安全戰略新動向：影響與挑戰〉，《國際展望》第 4 期（2020），頁 25-41。

Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China) 指，中國積極發展「反介入／區域拒止」(Anti-Access/Area Denial, A2/AD) 戰力，應先行癱瘓太空、資電、海空兵力及設施，以達阻止美軍介入台海戰事的目的。²⁸戰略與預算評估中心 2010 年《空海整體戰：初始作戰概念》(*AirSea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept*) 報告指出，中共實施「反介入／區域拒止」作戰，希望在第二島鏈以內建立「勿闖區」(no-go zone/keep-out zone)，可能先行對關島、駐日、駐韓美軍基地重要目標實施打擊，以癱瘓美軍區域兵力，再同步空襲台灣及發動大規模兩棲登陸作戰。²⁹新美國安全中心 2017 年《第一擊：中共飛彈對美國亞洲基地的威脅》(*First Strike: China's Missile Threat to U.S. Bases in Asia*) 報告，也假定中國火箭軍將於發動侵台作戰前，對美軍在區域的重要指揮、通訊、雷達站、後勤、油電、防空系統等處進行先制攻擊。³⁰這都凸顯美軍介入台海戰事正面臨更大挑戰及成本估算，連帶影響美國「戰略模糊」政策的有效性。

肆、結論

美、中由敵對轉為交往合作，雙方在根本利益上卻存在極大歧見，導致雙方在「三項公報」文字解釋上保有空間。在台灣議題上，兩國各有利益、各取所需；在建交基礎上，美國認為「台灣前途應以和平方式解決」；中國則認為是「一中原則」；在對台軍售上，美國仍維持

²⁸ “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China” Department of Defense, September 1, 2020, pp. 72-76; Si-Fu Ou, “China’s A2AD and Its Geographic Perspective,” *Asia-Pacific Research Forum*, No. 60 (2014): 81-124, https://www.rchss.sinica.edu.tw/files/publish/1239_4394902e.pdf。

²⁹ Richard A. Bitzinger and Michael Raska, “The AirSea Battle Debate and the Future of Conflict in East Asia,” S. Rajaratnam School of International Studies, February 1, 2013, p. 3, <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/idss/221-the-airsea-battle-debate-and-t/#.XSQaYegzaUk>.

³⁰ Eric Heginbotham, Michael Nixon, Forrest E. Morgan, Jacob L. Heim, Jeff Hagen, Sheng Li, Jeffrey Engstrom, Martin C. Libicki, Paul DeLuca, David A. Shlapak, David R. Frelinger, Burgess Laird, Kyle Brady, Lyle J. Morris, “The U.S.-China Military Scorecard: Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power, 1996–2017,” RAND, April 15, 2015, pp. 55-65, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR300/RR392/RAND_RR392.pdf.

與台灣軍事交流，中國也未如所願切斷台美軍售及聯繫。從歷史觀察，美國「戰略模糊」政策主要受到兩大挑戰，一是台灣日益活耀的主權活動，可能被中國解讀為挑釁；二是中國躍昇的軍事力量，可能對美軍介入的成本提高。因為不論是「戰略模糊」或「戰略清晰」，本質上都是「嚇阻」中國或台灣採取挑釁作為。排除台灣挑釁的可能性，由於美、中在區域軍事實力較勁日趨激烈，「戰略模糊」政策是否具備「嚇阻」的效果取決於美國與中國意圖對等及軍力平衡。簡言之「戰略模糊」成功的背後必須有優勢軍力作為支撐。

面對中國「反介入／區域拒止」戰略挑戰，美國也開始積極發展「空海整體戰」、「全球公域聯合介入與機動概念」(Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons, JAM-GC) 能力，強化印太區域友盟協同反潛作戰 (Anti-submarine warfare, ASW) 能力，發展極音速飛彈、中程飛彈以發動致盲作戰，打擊敵情監偵、太空覺知、傳輸鏈等，並強化空中機動打擊能力，這些都將是美國保持軍事優勢的重點，也是未來美國能否繼續維持「戰略模糊」政策成功的關鍵。

本文作者林柏州為淡江大學戰略所博士生，現為財團法人國防安全研究院先進科技與作戰概念研究所助理研究員。

China's View of U.S. "Strategic Ambiguity" and Its Response

Po-Chou Lin

INDSR Assistant Research Fellow

Abstract

The United States and China have differences and ambiguities with regard to the Taiwan issue in the content of the "Three Communiqués". This paper will analyze how China understands the United States' "strategic ambiguity" and its response, and points out that the reason for the formation of this policy. Under the pattern of exchanges between China, China hopes to force American forces to completely withdraw from the Taiwan issue, but the United States insists that cross-strait differences should be resolved peacefully.

The differences between the two countries on the Taiwan issue have led China to believe that the United States deliberately maintains ambiguity with regard to the Taiwan issue, Taiwan-US diplomatic relations, Taiwan-US military relations, and responsibility for collective defense. China's understanding of "strategic ambiguity" involves a broader U.S. policy toward Taiwan, in particular whether the U.S. can draw a red line against Taiwan independence. This paper also points out that China tends to continue to build stronger military forces in response to possible adjustments in US policy toward Taiwan.

出版說明

「財團法人國防安全研究院」設立宗旨為增進國防安全研究與分析，提供專業政策資訊與諮詢，拓展國防事務交流與合作，促進國際戰略溝通與對話。

現設有 4 個研究所，本院研究範圍涵蓋：國家安全與決策、國防戰略與政策、中共政軍、非傳統安全與軍事任務、網路作戰與資訊安全、先進科技與作戰概念、國防資源與產業、量化分析與決策推演等領域。

本刊各篇文章由本院研究人員、以及外部學者、專家撰擬，以 3,000 至 4,000 字以內為度，稿件均經審稿程序，其著作權為本刊所有，未經同意，請勿轉載。

※本特刊內容及建議屬作者意見，不代表財團法人國防安全研究院之立場。

發行人：霍守業 | 總編輯：林成蔚 | 副總編輯：柏鴻輝

編輯主任：蘇紫雲 | 執行主編：洪瑞閔

助理編輯、責任校對：王綉雯、蔡榮峰、劉姝廷

出版者：財團法人國防安全研究院

院址：10048 臺北市中正區博愛路 172 號

電話：(02) 2331-2360 傳真：(02) 2331-2361

Institute for National Defense and Security Research

No.172, Bo-Ai Road, Chongcheng Dist., Taipei City, Taiwan (R.O.C.)

Tel:886-2-2331-2360 Fax:886-2-2331-2361



財團法人國防安全研究院

Institute for National Defense and Security Research