

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/yydrzjp>.

「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」，台灣扞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/yxt32ypl>.

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；²⁵B-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」並不同於「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

Associate Research Fellow

Jyh-Shyang Sheu

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.