

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.