

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.