

評析台海安全國際化的對中國嚇阻效果

鍾志東

國家安全研究所

壹、前言

台海安全國際化對嚇阻中國武力侵犯，有著關鍵性影響。美國國務卿布林肯（Antony Blinken）在 2022 年終記者會上，盤點拜登政府上任來外交績效時表示，美國至少做到了 4 大重要外交成果，包括：一、團結全世界，讓俄羅斯入侵烏克蘭，遭受到了「戰略挫敗」，二、加速美國在應對中國方面，作法趨於一致，三、全球大規模動員，為糧食安全、公共衛生、氣候與能源等全球挑戰，尋求解方，以及四、運用美國的外交實力，推動和平，緩和乃至避免地區衝突。針對台海安全，布林肯特別提到，美國有效地團結了盟邦夥伴，致力於維繫台海和平與穩定。¹事實上，自總統拜登（Joe Biden）上任以來，華府即積極透過外交手段，將台海安全議題國際化，特別是運用其盟邦夥伴關係，在雙邊與多邊架構機制下，促使國際社會採取一致立場與行動，共同關切台海和平穩定，而成功地使得台海議題成為國際關注焦點議題。以 2022 年 12 月為例，在美國與法國、歐盟（EU）、澳洲、以及義大利雙邊互動中，台海議題均成為重要討論議程之一，並一致表達反對以武力片面改變台海現況的基本立場。不過這也自然地引起中國強烈抗議，聲稱此反將破壞台海和平穩定現況。準此，本文將就台海國際化對中國的嚇阻效果，進行分析討論。

貳、台海議題已成國際安全新焦點

台海安全國際化其理念，在於避免兩岸關係中國內政化，透過

¹ 徐薇婷，〈布林肯盤點外交成果 聯合盟友抗中維護台海和平〉，《中央通訊社》，2022 年 12 月 23 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202212230013.aspx>。

主動或被動方式，援引外國勢力介入，反制中華人民共和國片面解決臺灣議題的企圖與能力。自 1971 年退出聯合國（UN）以及 1979 年台美終止外交關係以來，中華民國致力於務實外交，希望藉此維持臺灣與國際社會聯繫互動，而不致在北京將台海議題內政化的策略下，遭國際社會孤立。儘管全球化現象下，臺灣經貿蓬勃發展與國際社會關係密切，不過無可諱言地，在北京「一個中國原則」的全方位強力打壓下，因為忌諱中國的影響力與制裁，世界各國對臺灣安全與台海議題多持避諱與敬遠之態度。1995、1996 年台海危機，即是個明顯例子。當時，中國發動前所未有「文攻武嚇」之軍事演習對臺灣進行恫嚇，以表達對臺灣進行總統直選與李登輝總統訪美的不滿。儘管美國強勢地派遣兩個航母戰鬥群到臺灣周遭海域，對中國進行威攝反制，不過國際社會幾乎多持禁聲不語的沉默態勢。明顯地，當時北京在國際社會上，相當程度成功地孤立台海議題，將臺灣議題侷限於兩岸議題之內；而美國柯林頓政府則持續堅持其所謂的「戰略模糊」（strategic ambiguity），因此也不對是否涉入防衛臺灣表態。

不過台海議題國際化的態勢，在美國共和黨總統川普（Donald Trump）上台後，開始有了戲劇性的轉變。隨著雙邊意識形態差異、中國對外擴張主義企圖改變既有國際秩序、以及美中經貿科技競爭關係惡化，美國對中國於其國家安全戰略的角色定位上，在本質發生根本性的負面變化，轉而視北京為美國最主要的戰略競爭對手。在此整體戰略環境轉變下，臺灣地緣戰略角色再次獲得美國重視，而臺灣經貿科技在全球產業供應鏈的關鍵地位，也讓台海安全不再僅是兩岸間的議題，而是印太乃至全球重要的安全議題。這也為台海議題國際化，提供了關鍵性的客觀條件。拜登總統上台後，在美國積極運作下，2021 年七大工業國集團（G7）峰會的卡比斯灣 G7 高峰會公報，聲言維持自由開放印太地區的重要性，更破天荒地將中國視為絕對禁忌的台海議題納入公報，強調台海和平與穩定重

要性，同時鼓勵兩岸問題的和平解決，此也將台海問題國際化議題，正式地端上全球舞台。²此國際化態勢，在中國於2022年8月初為反制美國眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）訪台，進行前所未有「圍台軍演」恫嚇臺灣時，更充分展露無遺。此次面對中國軍事脅迫，臺灣得到國際社會空前的聲援支持，這是在1996年台海危機時所完全沒有的現象。其後，2023年4月中國為反制蔡英文總統訪美過境外交與美國眾議院議長麥卡錫（Kevin McCarthy）會晤，再次對臺灣發動大規模的環台軍事演習恫嚇，臺灣也同樣地獲得國際社會大幅聲援。這充分反映當前國際社會對臺灣的同情支持，以及對中國侵略性擴張主義的警覺與不安。實際上，此也讓台海安全，成為當前眾所矚目國際安全的新焦點。

參、美國在台海安全國際化的領頭羊角色

臺灣面臨中國外交孤立下，美國在台海安全國際化上，扮演著最關鍵的角色。而無論在「能力」（capability）、「可信度」（credibility）、「還是「溝通」（communication）的嚇阻要件上，美國對臺灣安全承諾的落實程度與涉入台海軍事衝突的可能性，無疑成為中國企圖片面以武力改變台海現況時，所必須克服的最嚴肅挑戰。《超限戰》作者中國解放軍少將喬良在《臺灣問題攸關國運不可輕率急進》一文就表示，臺灣目前形勢「文統」無望，只能「武統」但不可輕率急進，因為解決臺灣問題的關鍵在於先解決中美實力對比；中美未分高下之前，臺灣問題不可能徹底解決。³美國國防部於2019年6月1日發布首份的《印太戰略報告》（*Indo-Pacific Strategy Report*），肯定臺灣是美國「可靠、有能力、與自然的夥伴」（reliable, capable, and natural partner），為美國於區域與全球維護自由開放的國際秩序上，做出重大貢獻。在面臨中國持續對臺灣

² “Carbis Bay G7 Summit Communiqué,” *The White House*, June 13, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/13/carbis-bay-g7-summit-communicue/>.

³ 〈解放軍將領：文統臺灣無望 武統不可輕率急進〉，《中央通訊社》，2020年5月5日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005050115.aspx>。

施壓之際，美國強調將信守《臺灣關係法》（*Taiwan Relations Act*），確保臺灣維持足夠的自我防衛能力。⁴此外值得注意的還有，該報告以「國家」（country）來形容臺灣，創下台美斷交以來於官方戰略報告的首例。

拜登總統上台後，更是四度的公開表態願意防衛臺灣，儘管其後華府官員說明時一再重申，美國並未改變「一個中國」政策，持續反對單方面改變台海現狀，希望維持台海和平穩定。⁵2022年2月拜登在其首份《美國印太戰略》（*Indo-Pacific Strategy of the United States*），持續把臺灣類歸為美國於印太區域的夥伴，並將美國對臺灣的支持，置入於攸關整體區域安全問題的層級來考量。為達成「加強印太安全」戰略目標，《美國印太戰略》表示「將與該區域內外的伙伴合作，維護臺灣海峽的和平與穩定，包括支持臺灣的自衛能力，以確保臺灣的未來能夠符合臺灣人民的意願和最佳利益，並在和平的環境中決定。」⁶在台海安全上，拜登政府屢次表達將在支持臺灣與維持「一個中國政策」間的微妙平衡，這也反映白宮在台海採取雙重嚇阻的「戰略模糊」基調，不過對嚇阻北京企圖以武力片面改變台海現況，則採取更明確表述。於其印太戰略之「十項行動計畫」第三項「提升威懾力」，一開始即以台海為例，表達美國將嚇阻對其盟邦夥伴的軍事侵略。⁷明顯地，記取2022年2月外交嚇阻俄烏戰爭失敗經驗，在拜登政府強調「外交優先」的國際戰略佈局下，華府正全方位地透過外交嚇阻方式，反制中國日趨強硬與冒進的台海政策，而這也成為現今台海議題日趨國際化的最主要驅

⁴ U.S. Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region* (U.S. Department of Defense, 2019), <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>, pp. 30-31.

⁵ 李澄欣，〈拜登四度表態防衛臺灣：美國「戰略模糊」趨清晰與「零成本」嚇阻北京？〉，《BBC 中文網》，2022年9月21日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-62977018>。

⁶ *Indo-Pacific Strategy of the United States* (D.C.: The White House, 2022), <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

⁷ 鍾志東，〈外交優先下拜登的「美國印太戰略」〉，《國防安全雙週報》，第49期，2022年3月11日，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=1854&pid=1085>。

動力。

肆、歐美藉由台海國際化嚇阻中國對外擴張主義

在應對中國於台海安全威脅挑戰上，拜登政府外交嚇阻戰略的關鍵在於，聚焦於結合美國的盟邦夥伴，採取對中國一致立場，共同建構有利國際戰略環境的嚇阻力量。拜登《美國印太戰略》所提 5 項戰略手段與 10 大行動計畫，其主要願景在於形塑一個新的印太戰略環境，以迫使中國不得不為因應新的戰略環境，而接受以規則為基礎的國際秩序，縮短兩者的價值觀歧異，進而嚇阻其在台海的擴張主義。《美國印太戰略》指出，「我們的目標不是改變中國，而是塑造它所處的戰略環境，在國際上建立一個對美國與其盟邦夥伴最有利的環境，以與中國進行負責任的競爭。」但明顯地，國際戰略環境的營造，非美國一己之力所能獨自完成，此有賴於報告中一再強調的集體能力；事實上，美國也無意塑造出與中國單獨對決的國際態勢與形象。⁸2022 年 5 月 23 日拜登與日本首相岸田文雄聯合記者會上，就拿臺灣與烏克蘭相提並論，表達不允許侵略者單方面以武力改變現況情勢發生於台海。拜登還以中共軍機頻繁侵擾臺灣防空識別區為例，批評北京「已經在玩弄危險」，表示「我期望這（武力入侵）不會發生，也期望（中國）不會有這樣的嘗試」，但他同時指出這也取決於「世界如何強硬表明立場，即這樣的（侵略）行動將不被外界認可」。⁹而國際社會如何強硬表態，以嚇阻中國在台海擴張主義，則將取決於台海國際化的廣度與深度。

以美國為首的西方七大工業國家集團，目前已成嚇阻中國在全球擴張主義最主要的國際多邊機制。儘管 G7 主要是以促進全球經濟發展為目的之國際政治論壇，但隨著全球化現象的影響，其關注議題早已超越經濟性而深具多元性。自從 2021 年首開先例關注台海安

⁸ 鍾志東，〈外交優先下拜登的「美國印太戰略」〉。

⁹ “Remarks by President Biden and Prime Minister Kishida Fumio of Japan in Joint Press Conference,” *The White House*, May 23, 2022, <https://reurl.cc/M0Dx4K>.

全以來，G7 外長會與高峰會每年的聯合聲明都表態對台海和平穩定的關切。而美國為避免單獨涉入台海安全下，更是透過雙邊機制，紛紛與 G7 個別國家發表峰會聲明對台海安全表態，建構起由「點」到「線」以至「面」綿密的三維嚇阻安全網絡。在「面」的多邊安全網絡機制上，特別值得注意的還有，向來以關注歐洲安全為主的北約（NATO）與 2021 年新成立的澳英美三邊安全夥伴關係（AUKUS），在維護規則為基礎的國際秩序理念下，紛紛將反制中國擴張主義行為，列為其重要安全議程。2022 年 8 月中國「圍台軍演」威脅臺灣，G7 與歐盟（EU）史無前例地分別透過聯合聲明，關切中國對台軍演恫嚇，並兩次提及它們對維持台海和平穩定承諾。¹⁰北約秘書長史托騰柏格（Jens Stoltenberg）表示，北約需預先準備好因應潛在的台海危機，並稱中國一旦在台海動用武力，將對全球和歐洲的安全、經濟和貿易產生深遠影響。他還強調，優先要務是嚇阻和避免任何衝突發生，要是無法避免衝突發生，北約立場會很堅定，因為「要是真有事情發生，我們站在一起、相互扶持就更加重要了。」¹¹在維護台海和平穩定立場上，美國與其北約盟友立場的日趨一致，無疑也將台海議題國際化，推向另一個新高點。

伍、反制台海國際化已成當前中國外交重點工作

在美國積極運作下，台海議題國際化已成中國處理「臺灣問題」的最大障礙，而如何加以反制，隱然成為北京對外工作的新焦點。中國 2022 年 8 月結束歷史性「圍台軍演」後，隔兩天即發布以「反獨促統」為核心的《臺灣問題與新時代中國統一事業》（以下簡稱：《新時代統一白皮書》）。《新時代統一白皮書》前所未有地運用「外部勢力阻礙中國完全統一必遭失敗」與「堅決粉碎『台獨』分裂和外來干涉圖謀」兩個章節，指稱「外部勢力干涉是推進

¹⁰ 鍾志東，〈中國軍演反將加速台海議題國際化〉，《國防安全即時評析》，2022 年 8 月 8 日，<https://indsr.org.tw/focus?uid=11&pid=410&typeid=26>。

¹¹ 〈中國動武影響全球安全 北約：需準備好因應台海危機〉，《中央通訊社》，2023 年 4 月 5 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202304050119.aspx>。

中國統一進程的突出障礙」，認為「外部勢力把臺灣當作遏制中國發展進步、阻撓中華民族偉大復興的棋子」，指控美國「圖謀『以台制華』，處心積慮打『臺灣牌』，刺激『台獨』分裂勢力冒險挑釁……必將導致台海形勢緊張持續升級，給中美關係造成顛覆性的巨大風險。」¹²《新時代統一白皮書》對美國「外部勢力」介入臺灣議題的示警與鬥爭，正顯示北京對台海議題國際化焦慮下，亟欲遏止此一態勢的持續發展。中國在台海耀武揚威以及對美國上綱上線地扣帽指控華府為「『台獨』分裂勢力撐腰打氣」，再次凸顯北京「一個中國原則」與華府「一個中國政策」的本質性歧異，以及中國積極運用武力脅迫統一與美國「和平解決」台海爭端的根本性衝突。

2023年5月8日中國外長秦剛接見美國新任駐華大使伯恩斯（Nicholas Burns）時強調，美方必須尊重中方的底線紅線，停止損害中國的主權、安全、發展利益，尤其要正確處理臺灣問題，停止繼續掏空一個中國原則，停止支持縱容「台獨」分裂勢力，還要美方要「深刻反思一系列錯誤言行」。¹³早在2023年3月7日秦剛在其首次「兩會」記者會上，闡述「中國外交政策和對外關係」時，拿著《中華人民共和國憲法》強調，「解決臺灣問題是中國人自己的事，任何外國都無權干涉。」並藉此嚴詞反駁美國國務卿布林肯2023年2月23日所稱，全球之所以非常擔心台海爆發危機，是因這不是中國宣稱，基於主權的「內政問題」，而是整個國際社會都關切的議題。¹⁴事實上，隨著以美國為首西方國家加大對「台海和平穩定」關注，北京外交部門正大動作地以「堅持尊重各國主權和領土

¹² 〈臺灣問題與新時代中國統一事業〉，《中國外交部》，2022年8月11日，<https://reurl.cc/W11IRx>。

¹³ 楊安，〈秦剛見美國駐華大使 指稱美方要「深刻反思一系列錯誤言行」〉，《美國之音》，2023年5月8日，<https://www.voacantonese.com/a/chinese-foreign-minister-meets-us-ambassador-20230508/7083220.html>。

¹⁴ “Secretary Antony J. Blinken Virtual Conversation on ‘Russia’s War on Ukraine: One Year Later’ With Jeffrey Goldberg of The Atlantic,” *U.S. Department of State*, February 23, 2023, <https://reurl.cc/3OXKKI>.

完整」普世價值，強化其對「一中原則」論述立場。北京陸續發表《關於政治解決烏克蘭危機的中國立場》與《全球安全倡議概念文件》兩份重磅文件，都不約而同地凸顯「尊重主權領土」原則的最優先地位顯示，北京據此夾帶「一個中國原則」論述，抨擊歐美西方國家，不能在領土主權議題上，搞「選擇性適用」與「雙重標準」，挑戰北京的兩岸「一中原則」，並藉著「主權論」預畫紅線，嚇阻臺灣議題國際化趨勢。¹⁵

陸、結語

臺灣議題非中國的內政問題，是台海安全得以國際化的關鍵所在。1971年10月25日聯合國大會第2758號決議文，導致臺灣外交孤立的開始，不過這只處理聯合國的中國代表權，並未處理臺灣主權歸屬與中華民國地位議題。美國國務院亞太副助卿華自強（Rick Waters）2021年10月21日在聯大號決議文即將滿50年之際，罕見公開批評中國「誤用」聯大決議，阻止臺灣有意義的參與聯合國。¹⁶就是藉機凸顯中國阻止臺灣國際參與的不合理性，表達美國「一中政策」與中國「一中原則」的根本差異，並據此正當化其將台海議題國際化的戰略安排。中國以所謂的「一中原則」，阻撓臺灣的國與國外交關係乃至參與國際組織，其目的即在於將臺灣議題中國內政化，進而透過對臺灣外交孤立，反制國際社會介入台海安全的可能性與正當性。

台海安全國際化對嚇阻中國武力侵犯臺灣效果究竟如何，以美國為首西方國家與中國明顯會有不同觀點與判斷；¹⁷不過對臺灣而言，台海安全國際化將避免臺灣單獨面對中國武力威脅與侵略，還將增加中國武力犯台成本，以及彌補臺灣「以小博大」反制中國

¹⁵ 鍾志東，〈習近平第三任期中國外交政策之發展走向〉，《國防情勢特刊》，第26期，2023年5月3日，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=13&resid=1948&pid=3918>。

¹⁶ 徐薇婷，〈美副助卿批中國誤用 2758 決議 籲挺台參與聯合國〉，《中央通訊社》，2021年10月22日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202110220005.aspx>。

¹⁷ 楊永明，〈時論廣場〉台海議題國際化的戰略與危險〉，《中時新聞網》，2021年8月14日，<https://www.chinatimes.com/opinion/20210814003148-262104?chdtv>。

時，在精神與物質力量上的不利因素。俄烏戰爭即清楚顯示，俄烏戰爭國際化，是烏克蘭得以抗戰迄今不可或缺的關鍵因素。國際化避免了烏克蘭的國際孤立，也讓國際社會的物資與精神援助，得以源源不斷流入烏克蘭，成為烏克蘭持續作戰甚至發動反擊的必要條件。就預防戰爭而言，遭國際孤立下的臺灣，勢將增加中國武力犯台的可能性與成功性。台海安全國際化並不會改變目前習近平掌政下中國統一臺灣的決心，不過可以肯定的是，在國際社會的外交、經濟乃至軍事等相關手段的干預涉入下，台海安全國際化必將增加中國武力犯台的成本與失敗可能性，從而產生相當程度的嚇阻效果。

台海國際化屬外在戰略環境因素。根據過去歷史發展經驗，由於中國影響力與臺灣外交孤立下，台海安全國際化主要受到的是中美關係所影響。對此，臺灣能主動改變此戰略環境的能力有限，不過至少臺灣自己可做、也應做的是，避免在兩岸衝突中，被美國西方盟邦認定為「麻煩製造者」。2023年5月20日蔡英文總統在執政七年記者會上即表示，「台海議題早已從兩岸、區域的層次，成為攸關全球安全及國際繁榮的焦點，全世界都是利害關係者。」她強調，臺灣信守承諾維持現狀，致力台海的和平穩定，在「四個堅持」下，臺灣絕不挑釁、不冒進、也不在壓力下屈服，藉以爭取國際社會支持。¹⁸可理解地，台海安全國際化是臺灣反制中國威脅，在積極展現自我抗敵意志與能力下，額外的籌碼與資源，此也讓臺灣面對中國武力侵略時，透過國際社會援助，擁有更多的生存機會。

¹⁸ 〈總統主持「執政七年，重新定義臺灣，讓世界重新看見臺灣」記者會〉，《中華民國總統府》，2023年5月20日，<https://www.president.gov.tw/News/27594>；〈總統主持「執政七年，重新定義臺灣，讓世界重新看見臺灣」記者會回應媒體提問〉，《中華民國總統府》，2023年5月20日，<https://www.president.gov.tw/News/27595>。

本文作者鍾志東為倫敦政治經濟學院國際關係系博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。主要研究領域為：臺灣國家安全戰略、美中台關係、南海安全、歐洲安全。

Analysis of the Deterrent Effects of Internationalizing Taiwan Strait Security on China

Chih-Tung, Chung

Division of National Security Research

Abstract

The concept of internationalization of Taiwan Strait security aims to avoid China's internalization of cross-strait relations. It means that, through active or passive means, foreign forces are invoked to intervene to counter China's attempt and ability to unilaterally resolve the Taiwan issue. How effective is the internationalization of security across the Taiwan Strait in deterring China from using force against Taiwan? Western countries led by the United States will obviously have different views and judgments from China. However, for Taiwan, the internationalization of security across the Taiwan Strait will prevent Taiwan from facing China's military threats and aggression alone, increase the cost of China's invasion of Taiwan, and supplement Taiwan's spiritual and material strength when countering China amid unfavorable factors. The internationalization of the Taiwan Strait is an external strategic environmental factor over which Taiwan has limited ability to actively construct and influence. However, as Taiwan is actively demonstrating its will and capability to resist the enemy, the internationalization of the Taiwan Strait is an additional bargaining chip and resource, and also gives Taiwan more chance of survival in the face of China's armed aggression.

Keywords: Deterrence, Taiwan Security, Internationalization of Taiwan Strait