

## 台灣在當代美國對外戰略部署中的定位： 夥伴或棋子

蕭衡鍾

聯合大學通識教育中心兼任助理教授

### 摘要

縱然美中是處於「戰略清晰」態勢下的最大地緣競爭對手，但美國仍並未考慮摒棄其長年以來對台灣的「戰略模糊」政策，美國的對台政策還是以符合其「一中政策」為主軸，通過『台灣關係法』、美中三個公報與「六項保證」的方式，維持美國與台灣之間的關係，其對台承諾是不變、但也不會再更清晰了。美國是不會為了台灣獨立或民進黨挑釁中國，而去觸碰中國的底線紅線與核心利益的，台海和平對於美國而言只是其眼前利益，而不會是其核心利益。

關鍵詞：戰略清晰、戰略模糊、一中政策、美中台關係、核心利益

## 壹、從小布希政府到歐巴馬政府對台灣的一貫立場

從小布希 ( George W. Bush ) 政府時期以及歐巴馬 ( Barack Obama ) 政府時期來看，兩任政府的戰略框架亦代表著美國霸權的延續，單邊主義與反恐戰爭為小布希政府處理對外事務的原則與主軸，而經歷 2007 至 2008 年金融危機的歐巴馬總統則是以雙邊、多邊方式以及國際機制來施展外交政策，而歐巴馬時期的亞洲再平衡政策則是將美國的戰略焦點重新轉向了亞太。

在此期間，美台關係之進展雖然受限於一中政策只能以非官方關係維持，然而實質上彼此在進出口、投資與官員互訪等皆保持穩定成長，政治上的實質關係有所加強反映於互訪人數的增加，由於馬英九政府此時採以較穩定兩岸政策，這種作為 ( 兩岸的穩定 ) 剛好符合此時美國的利益，只要兩岸雙方任一方單方面改變現狀造成安全上的疑慮即是美國所反對的，因此我國採符合美國利益的政策與美國外賓訪台人次增加似乎有著正相關。

從 2010 至 2015 年的美國訪台官員來檢視美台關係進展，會發現美國來台的高層分為前任與現任，重要人物如部長級以上的通常是卸任後來台，而現任的內閣官員與國務院官員來台通常層級較基層，或者是屬於政治意味較不明顯的部門 ( 如商務部、住都部獲環保署等 )，以人次來檢視美台關係則有顯著的進展，從 2009 年美加合併訪客人數 717 人次到 2013 年後年年破千人的盛況，表示美台之間互訪的熱度有所提升，同時也可以了解美國來台的行政部門官員層級確實受到某種考量一中政策的自我設限，也就是避免中國的反彈，故只允許低政治性的訪台，至於美國國會議員則不受這種自我設限的控制。

然而美台關係進展會遇到官方與非官方的界線，而這條界線也會隨著時代不同有所更動，美國在更動這條官方與非官方界線的方法會考量是否能促進美國利益、中國的反應為何、美台之間的利益目標是否重疊、以及國會的政治壓力等，特別是在歐巴馬任內所考量的便是美台之間利益重疊的部分，因此美國在對待馬英九政府有著比對李登輝、陳水扁執政時代更高的彈性。

從小布希到歐巴馬執政時期的美台關係來看，可以了解到美國行政部門從整體國家利益出發，因此對於一中政策的維繫相當謹慎。至於美國國會的政治壓力一直是我國所重視的使力點，也因此國會的友台立場相當堅定，從小布希執政時期的單邊主義到與尋求中國反恐的合作、再到歐巴馬時期的交往與圍堵，在宏觀的國際政治上美台關係似乎起起伏伏，如小布希時期中國的聯美制台、歐巴馬時期與中國交往在中美聯合公報中忽視『台灣關係法』( *Taiwan Relations Act* ) 與「六項保證」( *Six Assurances* ) ( Bush, 2017 )。

在實際面上，美台之間的關係是緩慢朝向穩定與溝通正常化的發展，如小布希時期的美國外交官可調派 AIT ( 美國在台協會 ) 與歐巴馬時期高額美台軍售、訪台官員人次增加、美台合辦全球合作計訓練架構等，由於訪台官員的增加以及美國對台灣防衛的承諾等議題甚囂塵上，美台關係似乎不斷地觸碰到一中政策的邊界，五角大廈、國會等皆提及美台之間需要更清晰與直接的溝通管道。而為了更進一步推展美台關係與互信，高官互訪、以及軍事交流合作則有被提倡與重視的需要。

## 貳、川普政府與拜登政府友台挺台的背景因素

2016 年 11 月川普 ( Donald Trump ) 當選美國總統後，美國對台灣的政策成為其關注焦點，在其當選後蔡英文也致電祝賀，表示期望對未來美台關係建立起更緊密合作關係；對於台灣來說這是 1979 年美台斷交後，首次有如此高層級的通話。川普的發言讓台灣能見度提高，這樣的國際宣傳效應，完全讓人預料不到 ( 施正鋒，2019 )。他上任前對美中關係發表意見指出：「我完全瞭解『一個中國』的政策，但是，如果我們不能跟中國在其他問題、包括貿易問題上達成協議，我不明白我們為什麼還要受縛於「一個中國」政策」( Landler, 2016 )。

在美國，川普被視為民粹主義的代表性人物，於總統大選期間有許多爭議性的選舉承諾。面對國際政策時，他曾言詞激烈的批評過中國，即使上任之初，川普對中國的對話及態度，三不五時的出現爭議性話題，例如

包括南海興建人工堡壘、人民幣匯率操控、對美進口產品徵高關稅、分食美國人民工作機會、享有過多貿易逆差、侵犯智慧財產權、非法補貼出口等等。

川普首次選舉當選雖然超乎預測，但以政治素人身分兼重量級企業家而言，可能比那些長期從政官員，更清楚世界政經脈絡。從「川蔡熱線」不難看出美國運用與台灣互動，試探美中對貿易失衡問題的態度。從熱線時間點可以發覺，他的靈活思維與作為有別美國歷任的領導人，且又可能臨時變卦，但其實他心裡非常明白中國在領土主權的堅持，但又可以藉此迫使其讓步。因為「川蔡熱線」的時機點在川普勝選後尚未就任，而「川習通話」是他已入主白宮，嚴格說來，川普政府並沒有跨越中國的「紅線」(張至涵，2017)。

在美中戰略對峙的背景下，2017 年 12 月 18 日美國白宮公佈川普政府的『國家安全戰略』(National Security Strategy of the United States of America)，說明美國戰略目標在「美國第一」(American First)，在最後一章(對區域的策略)中，對於兩岸部分特別提到美國將遵照「一個中國」政策及『台灣關係法』做出承諾，提供台灣國防需要及嚇阻的力量，與台灣保持穩固的關係。

在川普政府時期，其兩岸政策的顯著改變之一就是對於台灣的態度，強烈的支持美台間高層級與更深度的交流，一反傳統將美台關係置於美中關係框架之下的政策，重視台灣在第一島鏈中的樞紐地位，把台灣看做是美國制衡大陸的第一道檢查點(checkpoint)，因此通過了多項友台法案與軍售案，藉以強化『台灣關係法』與「六項保證」中對台灣的承諾(蕭衡鍾，2021e)。

第一是於 2018 年生效的『台灣旅行法』(Taiwan Travel Act)，當中規定美國應該許可所有層級的美國官員前往台灣、與層級對應的台灣官員會面，並允許各層級的台灣政府官員進入美國，與美國國務院、國防部以及其他政府官員會面。其實，『台灣旅行法』實質的內涵其實並未超過『台灣關係法』的框架，而是將『台灣關係法』模糊的官員互訪加以補充(BBC, 2018)。

第二為『亞洲再保證倡議法』( *Asia Reassurance Initiative Act of 2018* )，與台灣相關的部分提到，美國應定期辦理對台出售防禦性武器，美國總統也應按照『台灣旅行法』鼓勵美國高層官員訪台。

第三則為持續深化美台之間的軍事交流與合作，在 2018 年以及 2019 年的『國防授權法』( *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018*、*National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019* ) 中，明確指出美國應該支持強化台灣軍力、推動美台聯合軍演，擴大雙方軍事交流與聯合訓練，並定期針對台灣面臨的安全威脅提出報告。

第四是到了 2020 年的『國防授權法』( *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020* )，則是更規範了美國軍艦應該定期巡航於台灣海峽。很明顯地，自川普 2016 年上任至其卸任，美台關係已遠遠超過冷戰過後的各任美國總統。

至於現任的拜登 ( Joe Biden ) 政府，為了回應大陸在地緣政治經濟擴溢下的崛起，也將大陸的崛起視為是對印太區域穩定的重大威脅，因此在美國國內輿論及兩黨持續「抗中」的主流民意與普遍共識下，藉由連結國際盟友支持，如建構美日印澳四國「四方對話機制」( Quad ) 的「亞洲版北約」與強化五眼聯盟及美日、美韓聯盟，還有拉攏台灣「倚美抗中」等行動來展現其「決心」，試圖有效制衡與對抗中國。

白宮在今年 3 月 3 日公布美國總統拜登上任後的第一份國家安全戰略指南，是一份名為『臨時國家安全戰略報告』的臨時戰略方針 ( *Interim Strategic Guidance* )，稱美國將應對北京的挑戰，明確表態支持台灣這個主要的民主政體、關鍵的經濟與安全夥伴，並強調這是符合美國對台灣的長期承諾。拜登在聲明中表示，這份指南傳達他對美國將如何與世界互動的看法，他將外交視為解決國家安全問題的第一個工具，而民主則是最大的財富。

拜登政府在『臨時國家安全戰略報告』明確直指中國為首要對手，在對台灣事務的支持上，拜登政府明確表達，美國將穩守外交與軍事手段以捍衛自己的盟友，也將支持中國的鄰邦與商業夥伴，在不受脅迫或不當外國勢力的影響下，捍衛自身獨立的政治選擇權利，美國將支持台灣這個主要的民主政體、關鍵的經濟與安全夥伴，認為這符合美國長期承諾。雖然

拜登政府還有可能會去試著鼓勵兩岸對話，但這個「球」與責任卻是在於台海兩岸的雙方，畢竟一場球需要參賽當事雙方的互動才能打下去，對於兩岸對話這個「球」的停滯不能只歸咎於其中一方，台灣是跟中國一樣都有責任的 ( 蕭衡鍾，2021b )。

反而是美國，做為兩岸關係的「非當事人」，其對於兩岸的態度與實際做法，一貫以其「一中政策」不同於中國「一中原則」為基調，一來既與中國維持正常邦交、卻又視之為首要競爭對手處處設防，二來在以「一法三公報」與「六項保證」為「擋箭牌」下、視台灣為主要「盟友」極力給予軍事安全幫助與經濟醫療合作的支持，顯示了美國兩岸政策的矛盾性與兩面性，突出了「兩岸關係是不是只有兩岸雙方」的老問題。因此，由美國近兩任政府所表現出來的友台和挺台作為來看，或許是將台灣視為其「印太戰略」的一環沒錯，但美國對台灣友善的背後目的，卻是以美國利益為出發、為其國家利益與戰略利益來服務的，用意在於欲以之來維繫與重返美國的全球領導地位。

美國過去企圖透過經濟開放促成中國的民主化，也就是所謂的「和平演變」，可是中國非但在雙方貿易佔盡便宜外，更企圖以「中國製造 2025」超歐趕美，對「保護主義」至上的川普來說，已嚴重威脅美國國家安全、經貿利益、軍事科技及人民福利，並且成為近年來美國視中國為其國家利益威脅的原因，顯見中國的崛起對美國帶來的威脅，中國崛起對美國所帶來威脅可從幾個層面分析。

在意識形態上，中共是世界最大的共產黨，其民族主義及反美思想，並不會隨改革開放或時間而消逝。中共傳統價值觀是威權主義、單邊主義，長期以來就漠視人權以及對周邊國家武力恫嚇的具體舉動也易使其他國家產生威脅感；在經濟發展方面，由於中國從對美貿易順差獲取穩固根基，且因國內對資源消耗需求激增，在能源來源及經貿航道採取較以往更激烈且強硬手段 ( 李思嫻，2015 )。

在軍事力量方面，中國發展軍事力量欲取代蘇聯解體後的權力真空、挹注龐大軍事經費、積極走出發展遠洋海軍、對南海主權宣示的動作，都足以解釋中國企圖掌握區域主導權力 ( 唐明輝，2012；蔡榮祥，2018 )。例

如「一帶一路」倡議，美國就認為中國利用相關國家投資建立的基礎建設及貿易策略，強化其地緣政治的影響力，在南海地區的擴島造礁行動及軍事部署則威脅各國航行自由及貿易運輸，對地區穩定帶來莫大變數，美國認為中國的意圖就是取代美國在此一地區的領導地位，並妨礙其他國家的安全與主權，製造地區的不安（王高成，2018）。

美中關係並非是一成不變的，隨著區域情勢影響，自 1970 年迄 2011 年期間，美國與中國關係先後歷經「戰略合作」、「建設性關係」、「全面交往」、「建設性戰略夥伴關係」、「戰略競爭者關係」、「加強反恐怖主義合作」、「美方視中方為負責任的利益攸關者」、「中美為應對共同挑戰的夥伴」、「美方歡迎中方擔負負責任之領導者角色」與「美中保持相互尊重、互利共贏的合作夥伴關係」等不同階段。

可見美國過去 40 年的中國政策，雖然雙方時有爭議，考量利益因素，兩國仍舊採取交往政策，並期望透過多邊合作、國際對話、協助發展等方式使中國邁向民主自由國家。但到了歐巴馬時期，囿於中國崛起及對外的擴張具體作為，使的美國的中國政策開始出現重大轉彎。從 2011 年歐巴馬上任提出「亞太再平衡」戰略後，已確認美國對中國的崛起威脅而對其政策調整。「2017 國家安全戰略」中更指出，美國認為中國意圖塑造對立的局勢，並企圖取代美國在印度至太平洋地區間的角色，故川普政府將中國定位為修正主義的強權國家（蔡榮祥，2018）。

這和過去美國數次與中國交往期待有極大落差。若美國不立刻採取反制措施，不僅自身利益受到影響，連位處周邊的傾美盟國亦受到威脅。屆時美國在亞洲影響力，甚至世界霸權地位都將岌岌可危。因此，川普延續歐巴馬時期的「亞太再平衡」戰略的基礎，而拜登更是延續川普時期的「印太戰略」，務實推動各種政策及採取積極手段來遏止中國崛起所帶來的威脅。故美國的「挺台」與「友台」舉動，是服從於其「抗中」跟「制中」思維的。

蘭德公司（Rand Corporation）資深政治學家 Michael S. Chase（2019）提到美國在兩岸關係中扮演的角色，是最不希望看到三方誤解與失算的，並列出幾項美國可以加強的面向，第一是鼓勵兩岸之間找尋避免衝突的管

道與方法，第二為加強美國與台灣的关系、並強化台灣的韌性，第三則是強化美國在此地區的嚇阻能力。他的立論強調在現有框架下，加強對中國的嚇阻，同時不影響區域的穩定性，像是『台灣旅行法』的通過、軍售案、派遣美軍機艦在台灣海峽的自由航行等，目標在於建立與加強常規化的互動，同時增強台灣的國際聲量。

### 參、拉攏夾縫中的台灣符合美國利益

過去美國為對抗蘇聯採取「聯中抗俄」的策略，為遷就中國，美國公開表達支持「一中政策」，後因蘇聯瓦解、中國崛起後，美國「一中政策」立場未如以往堅定（孫國祥，2018：37）。這種狀況在川普上任後更強烈，從兩國巨額貿易逆差、竊取知識產權、南海擴建軍事設施及東海軍事挑釁等，他展現出與過去領導人截然不同強勢作風。川普上任後的對台政策，似乎有更深的戰略意圖，企圖逼迫中國在平衡貿易逆差、確保南海航行自由、停止擴建軍事島礁等議題讓步。華府智庫 CSIS 資深顧問葛萊儀（Bonnie Glaser）便指出，美國打台灣牌是川普一貫談判的手法，賓州巴克內爾大學（Bucknell University）中國研究所朱志群（Zhiqun Zhu）表示，台灣向來是華府與中共談判的一個「棋子」，「當美中關係惡化時，台灣對美國的價值只會增加」（楊芙宜，2019）。

另一方面，中共當局對於美台熱絡關係表示不滿，但對商場出身的川普來說，中國任何譴責警告，都起不了任何作用。在無法阻止華府強化對台灣關係的情況下，只好將矛頭指向台灣，實施一系列的文攻武嚇。從 2016 年開始，在中國運作下，幾個邦交國陸續與台灣斷交，其次，中國派出軍艦及軍機繞行台灣，還有在東部戰區部署東風 16 導彈瞄準台灣等行動，中共恫嚇台灣的行為，其實這都是經過設計包裝的軍事行為，希望透過軍事威懾，來達到「不戰而屈人之兵」的政治效果（沈明室，2018）。

中國除對台灣施以外交、軍事的壓力外，另在許多議題對我國多加干涉，例如對涉及台灣名稱之相關商業行為、企業活動均可看見干涉動作，中國民航局要求清查外籍航空公司是否將台灣列為國家、我國駐外代表團

名稱遭更銜、台灣學者參展被更改國籍列為中國、阻撓台灣參加 WHA (世界衛生大會) 等。這些行徑也反過來成為川普上任後，美國迅速通過多項友台法案及軍售項目的背景之一。他執政後對台政策主要為突破過去美台溝通框架與限制，並從合作夥伴提升為亞洲盟友。

台灣在印太地區地緣戰略有其重要價值，加上與美國在民主自由價值理念相同，可以在美中對峙發揮支撐印太戰略的功能，因此對台灣而言，若台灣成為在印太戰略的支點，其戰略價值等同澳洲及印度，可順理成章成為美國印太同盟的一份子，形成美台交流新模式。

過去美國圍堵戰略其對象指的是蘇聯及東歐的共產國家，透過美國在太平洋地區的部署，及亞洲地區的盟國，共同協力防止共產勢力進入太平洋。隨著冷戰結束及中國的崛起，美國又再度重啟新的軟圍堵政策。2017年11月川普在東亞之行中，宣示「印太戰略」為美國新區域戰略，以印太戰略定位美台關係，確立台灣在印太區域的角色，顯見台灣在第一島鏈扮演極為重要的角色。

近年來，兩岸關係持續下修，中國又將台灣海峽視為內海，等於輕而易舉的突破第一島鏈，使東北及東南亞國家莫不為此緊張。而對美國而言，將台灣海峽為國際海域，是過去美國或其他國家用來作為圍堵中國進入太平洋的天然屏障，美國無論是新、舊圍堵戰略，台灣均位第一島鏈的居中間位置，連接東北及東南亞，是南北縱向或進出太平洋的交叉點。因此，對中國來說，若能控制第一島鏈，就能統一台灣，奪回釣魚台和有效防衛在東海的海洋權益，並向第二島鏈前進。

台灣的地緣因素常受到政治合作及國家利益的因素紛擾，由於「中國威脅論」在美國對「一個中國」政策上顯示出了若干的影響，加以美國和中國在太平洋、南海及印度洋等海域出現了若干重大的實質利益衝突，讓新「圍堵」政策的倡議仍為多數美國國務院官員、國會議員和智庫學者大聲疾呼。台灣在冷戰初期，美國的「圍堵政策」中曾發揮重大作用的地理因素，現在後冷戰時期乃至21世紀初期的某些特定時空環境下，對美國似乎仍有一定程度的重要性(呂芳城，2003)。在「圍堵政策」上，運用同盟概念遏制中國成為一種有效的方式。

中國在 2013 年所提出的「一帶一路」，一方面攏絡對中更友好的鄰國，另一方面削弱「與美國較友好」的其他國家，以維持和美國的競合關係。換言之，就是透過貿易、投資、金融等交流合作，加強推動與相關國家經濟融合，建立新的區域安全體系，突破美國的戰略圍堵（黃健群，2018）。中國「一帶一路」的提出與其國內外環境因素息息相關，在全球經貿實力消長的過程中，中國展現出高度的企圖心，積極主導建立以中國為中心的國際新秩序，抗衡過去以美國及歐洲國家為中心的全球治理結構，同時，加上國內經濟面臨到新的成長動能需求及海上石油交通安全之考量，係一帶一路成形之重要關鍵。

因此，中國官方雖然宣稱一帶一路並無任何軍事戰略意圖，在一帶一路的官方文件之中也僅看到在海上執法領域上的合作論述，如建立各國間的海上互助機制，打擊南海或印度洋地區的海上犯罪，保護當地的航道安全等，但實際上，透過加強沿線國家重要港口之投資，取得相關經營權與控制權等作法，仍有兩項戰略意義存在，一是在於解決中國海上能源安全的問題，透過多元化進口能源管道的方式，來降低對麻六甲海峽的依賴，二是透過港口節點的取得，同時強化中國在印度洋上船隻補給的能力以及控制能力（蕭衡鍾，2020）。故一帶一路除了如中國所稱的能增強航道安全外，還意味著中國的海權擴展至印度洋海域，大幅強化中國海軍的遠洋能力，也給了美國極大壓力。美國要制衡中國，亞洲周邊鄰國將是不可或缺的盟友。美國未來在亞洲地區將更進一步促使盟友合作，在第一島鏈形成安全聯盟，其中若缺少台灣，就會產生缺口，因此美國也必須提升台灣在印太戰略中的角色。

美國白宮國安會在 1 月 12 日晚間發布了一份「印太戰略架構」機密文件，這份川普政府最新解密的 730 國家安全文件，透露美國在印太地區的戰略。在這份文件中，關於印太戰略重點約占了十幾頁篇幅，包括三點秘密細節（蕭衡鍾，2021a）。首先，美國為了要遏止中國的擴張，該戰略致力「制定並實施一項防禦戰略」，包括：在衝突中否認中國在「第一島鏈」內部持續的海空優勢；保衛第一島鏈國家，包括台灣在內；要主導第一島鏈以外的所有領域。其中對於台灣的用語，應該被理解為美國的承諾具有

威懾力，並在必要時阻擋或回擊中國對台灣的攻擊。

其次，這是美國與台灣、南海諸國的合作夥伴與盟國日本、韓國保持立場非常明確的守則，真正維護這些關係的完整性，並保護這些區域國家免受中國的威嚇。文件中顯示，美國對中國力量的性質或中國使用其力量的強硬方式，不再抱有任何幻想。再者，這份文件特別提及，美國應協助台灣制定有效的「不對稱國防戰略與能力」，使台灣有能力確保安全、不受中國脅迫。這些措施不僅美國透過軍售等管道支持台灣，台灣近年亦將不對稱戰力納為建軍重點，包括潛艦、高性能艦艇、精準彈藥等皆屬此類。

故相對於「亞太再平衡」，「印太戰略」將海外軍事力量部署的重心逐步由中東轉向亞洲，一方面抗衡中國的軍事崛起，一方面則持續保有軍事存在的優勢，而當印太戰略重心放在軍事合作時，各項政策自然傾向台灣。從法案修正、高層互訪、軍售正常化、軍艦穿越台海到參加軍事演習，除了有助提升軍事合作外，也去除亞洲盟國對美國亞洲影響力下降的疑慮。因此，川政府普認為與中國的地緣競爭是自由對上威權體制的世界秩序之爭，美國必須要加強與區域夥伴的合作，以維護自由、開放的印太區域。

所以就「敵人的敵人，就是朋友」辯證思維來看，川普政府更加重視印度與台灣在區域中的角色，因此美國會與印度及台灣建立更深度合作與交流，包括強調彼此的制度認同與價值共享如民主精神、進行更多的雙邊投資貿易、提供新式的武器如無人偵察機等，以提升印度與台灣的整體實力，使印度與台灣能夠有能力在區域的安全合作上，忠實扮演好美國盟友(或謂樁腳)的角色，以維護美國在印太區域的領導地位(蕭衡鍾，2020a)。

台灣在美國印太戰略上發生的明顯轉變，顯示隨著中國在區域內的軍事動作日益積極，美國政府正打算透過「台灣堡壘」(Fortress Taiwan)計畫在軍事上制衡北京，目的在於使台灣像個「刺蝟」(hedgehog)般提高對台軍事攻擊的難度，所以川普政府積極對盟邦推動軍售，以強化它們的防禦能力、降低對美軍的依賴，同時協助美國企業，創造更多就業機會。

傳統上，台灣傾向於採購更容易遭到中國攻擊的先進戰機和坦克，而最近的軍售案落實了向更強大的非對稱作戰能力(asymmetric warfare capabilities)的過渡，這是美國國防分析家長期以來的建議，台灣自2017

年來也納入自身的防禦戰略，此非對稱作戰旨在對跨越台灣海峽的中國軍隊造成更大殺傷力，同時限縮中國透過大量飛彈摧毀台灣防禦系統和空軍的能力 ( 蕭衡鍾，2020e )。

儘管台灣方面認為這些武器純屬防禦性質，是逐步向「刺蝟」或「豪豬」( porcupine ) 戰略轉變的一部分，這種戰略將使台灣強化其防禦能力，同時阻止中國的攻擊，以避免造成美中兩國的核武衝突，進而毀滅亞太地區；但若把這些軍售案放到更大的脈絡來看，顯示川普政府為了對抗中國，不僅僅是要武裝「台灣堡壘」，更重要的是讓印太盟國得以抗衡與反制中國的威脅。

因此，有論者認為，川普政府這些對台軍售，其實早已超出過去『台灣關係法』中所規範的「僅售台防衛性武器」的限制了。除了人員培訓、增加雷達的早期預警能力外，特別美國對人攜式刺針飛彈的販售相當慎重，原因為 2001 年阿富汗戰爭時，美軍曾提供給阿富汗反抗軍用來對付敵軍直升機，但阿富汗卻將其轉給塔利班恐怖組織，至此之後，美國對於可攜式刺針飛彈的管控更加嚴格，但卻願意將之軍售給台灣( 游凱翔，2019 )。

川普政府任內對台軍售的金額，幾乎相當於歐巴馬政府 8 年來對台軍售的總額，美國對台出售包括射程可達中國領土、被中國視為攻擊性而非防禦性的武器系統，勢必引發北京的強烈抗議，而為了反制美國對台軍售，中國可能發動更多軍事演習與實彈射擊、繞行巡航等武力展示與嚇阻行動，在美國與中國分別對台灣一來一往下，讓兩岸關係與美中台關係的戰略風險更加提升。

至於登政府最新一波軍售，是台灣採購的 M109A6 自走砲案，這是拜登上任後首次對台軍售，時機落在拜登派任的訪台特別代表團剛接束訪台數天。軍事專家形容 M109A6 自走砲「1 輛車能打出 1 個砲兵連的效果」，雖然川普政府時期就傳將出售這項裝備與所附屬精準彈藥，陸軍也以「銳靈專案」與「新型 155 公厘火砲精準彈藥」為名建案，但這項軍購案卻拖過他卸任都尚未公布，直到今年 3 月，AIT 台北辦事處才告知我方，美國安合局 ( DSCA ) 將就 M109A6 自走砲售台案進行知會國會程序的公告 ( 蕭衡鍾，2021c )。

對於拜登政府首次對台軍售，不少人認為這次的速度可能會快過川普政府時期，若此次軍售台灣之後被確認，那麼比起川普在上任半年後提出首批對台軍售，拜登的腳步甚至更快了一點。不過，對照川普政府四年內共對台軍售 11 次，打破了過去美國總統任內軍售台灣紀錄來看，拜登政府在對台軍售上是否會持續川普路線一直是焦點所在。

雖然有許多分析認為，拜登上任後在處理台海兩岸關係上，並不會如同川普般激進，特別在對台軍售上會放緩腳步。但也有論者認為，從拜登上任後的印太政策，到國務卿布林肯 ( Antony Blinken ) 的發言，再到此次軍售台灣案，顯示出美國的對台政策，似乎並未因為新總統就任有所轉變，也未如外界所言轉為緩和，甚至超出美國正常的兩岸政策與外交慣例，被視為在許多議題上與中國針鋒相對，著實讓人意外。

對此，筆者認為，拜登怎麼說、要怎麼像「美日聯合聲明」及「美韓聯合聲明」那樣拉盟邦下水一起說是一回事，但在實際作為上又是另一回事了，若按照美國的內部程序來看，這次軍售案很有可能是川普政府時期審核同意的軍售案，只是剛好在拜登上任期間按程序透過美國安合局通知國會並宣告而已，並非拜登直接批准的，所以不宜過於樂觀，後續仍有待持續觀察，因為這次軍售或許只是「川規拜隨」罷了。

## 肆、台灣在拜登政府戰略觀中的變與不變

每個國家無論在決定大政方針或政策細節的過程中，總有一套根本的思維邏輯會隱然引領某特定階段的所有政策走向，並且影響決策階層相關的行事態度和應對方法的選擇。這種思維邏輯難以言喻，可能來自意識形態、利益需求、集體價值觀或個人直覺判斷，又或者是上述所有可能性的綜合體。這套指導內外大小政策方向的根本思維邏輯，雖非定然是所有政策的直接基本原則，卻是政策基本原則之所以存在的根源，成為國家戰略的指導方向，因此可稱之為國家的戰略觀。

古語有云「子非魚」，我們不是拜登、習近平或蔡英文等人本人，自然無法說這就是其本人的完整意志，但社會科學與政治哲學的訓練就是要讓

我們可以依照跡象去歸納與推論，在美中台關係的研究上也是如此。

比如，儘管習近平本人確實沒說過中國的「九二共識」就是其「一國兩制」的兩制「台灣方案」，但我們辯證其言行，中國的「九二共識」是只有以其為主的「一個中國」、沒有兩岸「各自表述」空間的態勢已經非常明顯了，而中國「九二共識」的落實就是「一國兩制」、那「一國兩制」在台灣的實踐便是兩制「台灣方案」來看，則其兩制「台灣方案」的基礎自然就為「一國兩制」，根源就是中國只有「一個中國」、沒有「各自表述」的「九二共識」了，這就是中國跟中共當局所稱的「核心利益」。

但台灣是中國的核心利益、但卻不是美國的核心利益，美中兩大強國對於其「核心利益」的認知是不同的。儘管美國一貫以來是贊同「一個中國」政策的，但是卻花了數十年的時間來確保兩岸在國際社會上「並存」的「現狀」。因為毫無疑問地，中國對美國國家利益構成了最重大的挑戰，在拜登與布林肯的領導下，美國將會持續延續強硬的抗中政策，而在此大方向之下，對於被中國視為領土一部分、卻又有事實存在某種主權的台灣，在應對中國挑戰的態勢前，台灣自然成為美國的重要戰略之一，美台關係也就成為美國可以操作的議題了。因此，美國為了其國家利益與戰略利益，而將台海作為美中激烈角力競技場的霸權思維，才是導致台灣成為世上最危險地方的主要因素 ( 蕭衡鍾，2021d )。換言之，在中美關係制約美台關係、美台關係服從於中美關係的結構內，台灣對於美國的「棋子」與「工具人」角色仍將延續下去。

以軍售為例，美中雙方於台海周遭軍事部署的情況正在改變當中，中國過去五年部署的大型艦艇和潛艇已是美國在西太平洋的四到五倍了，中國每年可製造一百多架先進戰鬥機，加上已經部署的太空武器、精密導彈都已具有能夠打到台灣以及日本、南韓和關島美軍基地的能力，使美中兩大強國在區域的相對實力與絕對實力明顯翻轉，這才是美國願意軍售給台灣某些具有攻擊性質武器、讓台灣強化「自我防衛」武力的原因。

因為美國深知，維持台海兩岸的和平 ( 某種平衡 ) 與台灣的「現狀」，是最符合其國家利益與戰略利益的，在中美兩強「戰略競爭下的有限合作」定位下，持續崛起的中國勢必持續考驗美國的軍事力量、外交與政治決心，

倘若台海爆發軍事衝突、而美國又無法在第一時間成功反制中國的話，其後果也對美國不利，屆時中國將取代美國與日本在東亞的「領頭雁」地位，一躍成為亞洲主導國，進而讓由美國所建立起的那套「基於規則的國際秩序」面臨崩解，導致美國霸權的式微，這才是美國所關心的核心利益所在。

美國於兩岸的涉入需要相當的技巧，除了行為要符合美國利益外，另一方面還須注意中國是否會過度反應、以及過度的放任是否會造成中國的得寸進尺等狀況。Chase (2019) 便提出，美國在兩岸的利益相當複雜，兩岸單方改變現狀即是違背美國利益，若美國所提出的政策造成兩岸關係的惡化，這種衝突也可能會反映在中美關係上讓美國利益受損，例如南海的衝突與北韓的核武問題等更容易遭到中國的阻撓；同時，若美國對於兩岸採取放任，中國也可能會在其他方面得寸進尺，例如現在可以影響台灣選舉、未來也可能採取相同模式操縱其他民主國家的選情，對此，美國的不作為不只違反了本身的利益，更會使亞太地區其他的民主盟邦失去對美國捍衛民主的信心。

因此，不論美國對中國會如何「戰略清晰」與「戰略競爭」，美台關係最後仍將回歸到從屬於美中關係框架之下的不變本質，美國對台灣仍將會採取「戰略模糊」，因為國際政治是講現實、講權力、講利益、講交換的，如此才符合美國的國家利益與戰略利益。不論由哪個政黨執政，美國的最高指導原則就是以美國利益為優先，只是拜登不像川普願意把話講得那麼明白罷了，拜登執行的顯然是一種「沒有川普的川普主義」，台灣對於美國的價值還是有其上限的，美國的對台政策還是以符合其「一中政策」為主軸，通過《台灣關係法》、美中三個公報與「六項保證」的方式，維持美國與台灣之間的關係，其對台承諾是不變、但也不會再更清晰了。

在蔡英文採取其「聯美抗中、親美制陸」的對外政策方針下，對美國的政策與美台關係絕對是其重中之重，然而，正所謂「月盈則虧，水滿則溢」，台灣切不可過於自信地依賴美國的「友誼」，不必順水推舟的迎合美國的偏好，國際政治前是沒有「純友誼」的（蕭衡鍾，2021g）。同樣的，對於張口閉口要承認「九二共識」、要認同「兩岸同屬一中」才可以有兩岸正式溝通管道的中國，也是不值得我們過於信賴的，以馬英九願意說「九

二共識」大舉開放旅遊團、到了蔡英文不願說「九二共識」便停止陸客團來台的「巧實力」操作為例，台灣不可再被騙了。

美國在冷戰結束後迄今，仍然把日本和韓國視為重要同盟夥伴，從四月「美日聯合聲明」到五月「美韓聯合聲明」來看，美中之間「競爭下的有限合作」仍是未來首要主線，美日同盟與美韓同盟的持續發展為次要目標、是美國制衡中國的戰略手段之一，最後的台海議題則是依附於美中關係之下的策略工具和棋子，對於日韓兩國而言，在聯合聲明中一筆帶過台灣只是給美國「做面子」跟「做交代」的利益交換而已 ( 蕭衡鍾，2021f )。

美國本身也是如此，不論是台灣海巡署與美國海防隊的合作演訓，抑或是美軍派遣部隊常駐台灣的消息，其實兩者都是某種「假議題」，美國是不會為了台灣獨立或民進黨挑釁大陸，而去觸碰中國的底線紅線與核心利益、貿然與解放軍開戰的，台海和平對於美國而言只是其眼前利益罷了，並不是美國的長久利益，台灣不能對美國的協防或支援過於樂觀和依賴。

面對現代化的解放軍，美國當然是以其在印太地區最高利益的鞏固為依歸；美國賣給台灣某些超出《台灣關係法》範疇的攻擊性武器，說是為了維持兩岸軍力平衡，但目的是想利用台灣的地緣戰略位置，讓台灣替美國來牽制解放軍罷了。縱然美中現正處於「戰略清晰」，但美國自有其避戰與風險管控之道，其對台灣的「戰略模糊」並未摒棄，台灣必須避免風險誤判。

## 參考文獻

- 王高成，2018。〈美國國家安全戰略報告的內涵與影響〉《展望與探索》16卷1期，頁2-12。
- 呂芳城，2003。〈現階段台灣地緣戰略地位對亞太國家之影響〉《展望與探索》1卷3期，頁23-42。
- 李思嫻，2015。〈中國威脅論下的「和平崛起」論述〉《國立台灣科技大學人文社會學報》11期，頁63-80。
- 沈明室，2018。〈共軍機艦編隊繞台意圖、影響及台灣因應作為〉《展望與探索》16卷7期，頁21-27。
- 施正鋒，2019。〈初探川普的大戰略〉《台灣國際研究季刊》15卷2期，頁1-34。
- 唐明輝，2012。〈中國崛起與美國的因應〉《桃園創新學報》32期，頁455-75。
- 孫國祥，2018。〈川普政府任內台美關係之初探〉《新世紀智庫論壇》84期，頁37-46。
- 張至涵，2017。〈川普政府的美國優先外交政策〉《台北論壇》4月7日( <http://140.119.184.164/view/356.php> )( 2021/5/1 )。
- 無作者，2018。〈美國國會通過『台灣旅行法』重啟美台高層互訪〉《BBC中文網》3月1日( <https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-43246361> )( 2021/5/2 )。
- 黃健群，2018。〈「一帶一路」與中國大陸區域經濟發展：策略與挑戰〉《展望與探索》16卷5期，頁94-110。
- 楊芙宜，2019。〈美中關係惡化下 美學者：川普開始打台灣牌〉《自由時報》6月11日( <https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/2819147> )( 2021/4/30 )。
- 遊凱翔，2019。〈美售人攜式刺針等3飛彈 防空反裝甲一次到位〉《中央社》7月9日( <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201907090324.aspx> )( 2021/4/30 )。
- 蔡榮祥，2018。〈中國崛起與南海衝突—台灣在亞太秩序中之戰略影響〉《遠景基金會季刊》19卷1期，頁1-56。
- 鄭中堂，2018。〈2017年川普政府時期美國對中國政策之改變：新古典現實主義的觀點〉《復興崗學報》112期，頁75-96。
- 蕭衡鍾，2020。〈一帶一路與海洋戰略〉發表於台北海洋科技大學主辦「通識教育教學與學術研討會」。6月30日。
- 蕭衡鍾，2020a。〈美國是引發台海緊張的第三只手〉《華夏經緯網》10月12日( <http://www.huaxia.com/thpl/tdyh/yqbj/2020/10/6533718.html> )( 2021/4/30 )。
- 蕭衡鍾，2020b。〈台灣可以對美國軍售說不嗎〉《華夏經緯網》11月20日( <https://www.toutiao.com/i6900805859857793543/> )( 2021/4/30 )。

- 蕭衡鍾 · 2021a。〈川普的「政治遺產」讓台海風險升高〉《華夏經緯網》1 月 19 日 ( <http://www.huaxia.com/thpl/tdyh/yqbj/2021/01/6611472.html> ) ( 2021/4/30 )。
- 蕭衡鍾 · 2021b。〈拜登上台後的對台政策雛型已現〉《華夏經緯網》3 月 5 日 ( <http://www.huaxia.com/thpl/tdyh/yqbj/2021/03/6640864.html> ) ( 2021/4/30 )。
- 蕭衡鍾 · 2021c。〈拜登挺台軍售恐是川規拜隨之舉〉《華夏經緯網》4 月 21 日 ( <http://www.huaxia.com/thpl/djpl/2021/04/6675116.html> ) ( 2021/5/1 )。
- 蕭衡鍾 · 2021d。〈誰是讓台灣成為最危險地方的元兇〉《華夏經緯網》5 月 10 日 ( <http://www.huaxia.com/thpl/djpl/2021/05/6686298.html> ) ( 2021/5/1 )。
- 蕭衡鍾 · 2021e。〈美軍顧問團重返台灣有影？〉《中時新聞網》5 月 21 日 ( <https://www.chinatimes.com/opinion/20210521000007-262110?chdtv> ) ( 2021/5/1 )。
- 蕭衡鍾 · 2021f。〈學日本對台灣虛晃一招的韓國〉《華夏經緯網》5 月 24 日 ( <http://www.huaxia.com/thpl/djpl/2021/05/6696519.html> ) ( 2021/5/1 )。
- 蕭衡鍾 · 2021g。〈美軍常駐台灣是個假議題〉《中時新聞網》6 月 27 日 ( <https://www.chinatimes.com/opinion/20210627000044-262110?chdtv> ) ( 2021/8/31 )。
- Bush, Richard C. 2017. “A One-China Policy Primer,” *East Asia Policy Paper*, No. 10, pp. 1-24.
- Chase, Michael S. 2019. “Averting a Cross-Strait Crisis.” Council on Foreign Relations ( <https://www.cfr.org/report/averting-cross-strait-crisis> ) ( 2021/5/2 )
- Heywood, Andrew ( 陳思賢譯 ) · 2009。《政治的意識形態》( *Political Theory An Introduction* )。台北：五南。
- Landler, Mark. 2016. “Trump Suggests Using Bedrock China Policy as Bargaining Chip.” *New York Times*, December 12 ( <https://cn.nytimes.com/world/20161212/trump-taiwan-one-china/zh-hant/> ) ( 2021/5/1 )

# Contemporary Taiwan' Position under Foreign Strategy Deploy for US.: Partner or Chessman

Heng-Chung Hsiao

*Assistant Professor, Center for General Education  
National United University, Miaoli, TAIWAN*

## Abstract

In spring of 2018, the President of the United States, Donald Trump, signed a bill lifting the self-imposed restrictions on the visits of high-level officials between the United States and Taiwan (ROC) – the *Taiwan Travel Act* (TTA). Meanwhile, the enactment of the TTA also means the policy of the United States toward China has changed slightly. Thanks to the Indo-Pacific Strategic blueprint, the year 2018 witnessed several Taiwan-friendly acts. The 40-year old US-Taiwan relations have clearly entered into a freshly new phase. It is expected that Taiwan may play an even more active security role in the Indo-Pacific region to trade for the US strategic reassurance to side with Taiwan, in-depth military cooperation, and further breakthrough of the bilateral military exchange. This article first observed historical development of the US-Taiwan military exchange, generalizing its features and comparing the present and the past. It then found that the US-Taiwan military exchanges were associated with the US-China relations. However, the Trump administration has been different. President Trump, with his commanding personality and insistent stance on the national interest, has seemed to change the US-Taiwan military exchange mode. It is expected that, driven by some foreign policy friendly to Taiwan, there will be a closer military exchange in a new era of US-Taiwan relations.

**Keywords:** strategic clarity, strategic ambiguity, One China Policy, US-China-Taiwan Relations, core interests

