

焦點評析

川普總統時期美中臺三角關係的結構和變遷

The Structure and Transformation of Triangular Relationships between U.S., China and Taiwan in the Trump Administration

蔡榮祥 *Jung-Hsiang Tsai*

國立中正大學政治學系教授

Professor of Department of Political Science

National Chung Cheng University

一、前言

美中關係是二十一世紀國際政治最重要的大國關係。當美國和中國出現對抗或衝突的霸權敵對的局面時，對於台灣的戰略選擇或結盟關係會產生重要的影響。美國對於美中臺三角關係長期所採取的外交政策中，很明確和清晰的部分是美國會針對中國和臺灣在兩岸關係中所產生的問題，提出所謂的過錯歸責的判斷，看這些問題主要是中國或是臺灣產生的過錯，依此來調整美國對於中國的外交涉入以及美國對於臺灣的外交涉入。¹ 換言之，美國在美中臺三角關係上所扮演的角色就是平衡者的角色，美國外

¹ Jacques deLisle, "United States-Taiwan Relations: Tsai's Presidency and Washington's Policy," *China Review*, Vol. 18, No. 3(2018), p. 32.

交政策的底線是臺灣問題必須和平解決，同時經由臺灣人民同意或是美國反對臺灣和中國單方面地改變現狀。² 美國主要的立場是一中政策（One China Policy），具體的作法是不支持臺灣獨立、兩個中國、一中一臺以及不支持臺灣參加以國家為資格的國際組織，反對沒有經由臺灣人民支持的強迫統一方式，以及鼓勵臺灣參與國際組織和非正式的國際關係。³ 從這些層面來看，美國似乎是被動地回應中國和臺灣對於美國外交政策的挑戰或是美國擔任兩岸衝突中的仲裁者角色。然而，美國擔任平衡者的角色不是指美國都是採取被動回應的方式，而無主動的能動性。因為如果美國的平衡政策失敗可能會導致美國必須面臨在放棄臺灣或是捲入臺海衝突兩個選項中被迫選擇一個來執行的難題，所以美國一方面透過提升臺灣的國防軍備讓臺灣有能力可以抵抗中國的武力犯臺或至少可支撐戰事一直等到美國可以馳援的情形，另外一方面美國對於中國武力攻臺的準備提出可信的警告，嚇阻中國不要貿然採取進攻或是封鎖臺灣的行動，如果中國採取武力犯臺的行動，美國有能力防衛臺灣以及反擊中國的軍事入侵。這兩種的策略是美國擔任平衡者角色中主動的能動性行為，主要的目的是避免第一個層面的失衡之後，美國可能必須以直接涉入的軍事行動來平衡臺海之間的軍事衝突。本文的目的在於分析美國在中美臺三角關係中所扮演的角色、美國對於台灣是採取戰略模糊或是戰略清晰的政策、川普總統時期美國亞太戰略和台美關係的轉變等議題。

二、戰略模糊或戰術模糊

1979年1月1日，美國卡特總統與中國所簽定建交公報正式生效，開展雙方的外交關係，同時與中華民國斷交，廢止中美共同防禦條約。美中

² Wu, Jaushieh Joseph, "The United States as a Balancer in Cross-Strait Relations, 2000-2008," in Lin, Cheng-yi and Denny Roy, eds., *The Future of United States, China and Taiwan Relations* (London: Palgrave Macmillan, 2011), pp.138-139.

³ Jacques deLisle, "United States-Taiwan Relations: Tsai's Presidency and Washington's Policy," *China Review*, Vol. 18, No. 3(2018), p. 32.

建交公報中，美國承認中華人民共和國是中國唯一合法的政府；在這樣的脈絡下，美國人民將會與臺灣人民維持文化、商業和其他非正式的關係。當美國與中國正式建交之後，有關戰略模糊政策中原本對於主權態度的模糊立場已經轉變，美國選擇與中國建交以及廢止中美共同防禦條約之後，戰略模糊的適用範圍只能限縮在臺灣的安全之上。1979年4月，美國國會擔心總統或行政部門過於向中國傾斜，忽視臺灣的安全，因此選擇透過立法的方式如制定來保障臺灣的安全。臺灣關係法中有關臺灣安全的規定指出，任何以非和平手段包含杯葛或禁運來決定臺灣未來的行動，將會被視為是對於西太平洋的和平和安全之威脅，美國會表示嚴重的關切；美國會提供臺灣防衛性質的武器；美國會維護自己的能力去抵抗任何訴諸武力或其它形式的強制，因而危及臺灣人民的安全或是社會經濟制度的行動（臺灣關係法第二條）。臺灣關係法中也規定美國政府面對威脅的因應程序。當臺灣人民安全或是臺灣人民的社會與經濟制度遭受威脅，並因此損害美國的利益時，美國總統必需立即通知國會，總統和國會將會依據憲法程序，採取適當行動來回應這樣的威脅（臺灣關係法第三條）。臺灣關係法是保障臺灣安全的法律規定，因應臺灣可能面對的武力威脅，但是臺灣關係法仍然無清楚地規定，美國會如何回應臺灣海峽的危機。

1995年和1996年之間發生嚴重的第三次臺海危機事件，中國向臺灣北方基隆和南方高雄附近的海域試射飛彈，美國柯林頓總統派遣兩個航空母艦戰鬥群到臺海附近巡弋，最後中國停止試射飛彈，臺海危機解除。⁴ 美國的行動說明美臺之間儘管沒有邦交、沒有防禦條約、沒有聯合軍事演習，但臺海安全攸關美國國家安全利益。⁵ 同時，這次的臺海危機突顯的意

⁴ 中國發動1995和1996的臺海危機主要的目的是透過武力的展現來警告臺灣的李登輝總統以及嚇阻臺灣獨立於中國之外，同時傳遞給美國一個訊息，中國必要時會準備用武力來統一臺灣以及嚇阻美國不要支持臺獨，請見 Andrew Scobell, "Show of Force: Chinese Soldier, Statesmen, and the 1995-1996 Taiwan Strait Crisis," *Political Science Quarterly*, Vol. 115, No. 2(2000), p. 232。

⁵ 林正義，〈美國與台灣軍事合作〉，《遠景基金會季刊》，第10卷第2期（2009），頁105。

義是當中國選擇對於臺灣動用武力的行動時，美國會選擇介入，關於介入的方式屬於戰術運用的層次，會依照事件的態勢來決定採取的行動。換言之，所謂的戰略模糊政策的具體指涉並不精確。一方面，過去美國所執行的是戰略清晰政策，當中國選擇用軍事武力的方式攻擊臺灣來單方面地改變現狀時，美國戰略上會採取介入的方式，而美國會用哪種戰術來因應，並沒有具體的指涉，形成戰術模糊的狀態。另外一方面，美國對於臺灣同樣是採取戰略清晰的政策時，假如臺灣單方面地改變現狀例如宣布臺灣獨立而造成中國武力犯臺的話，美國將不會為了臺灣而被捲入可能衍生的中國和美國雙方直接的軍事衝突。長期以來，在海峽兩岸之間維繫和平一直是美國的戰略目標，美國作為亞洲的強權以及在亞洲強大的軍力佈署才能扮演所謂的平衡者角色，對於臺灣引發軍事衝突或中國發動戰爭的危險行為達成抑制的效果。

三、川普總統時期美國亞太戰略和臺美關係的轉變

目前川普總統時期所執行的亞太戰略一改過去以交往（engagement）為主的政策，轉而採取抗衡（balancing）的戰略。一方面將中國設定為戰略競爭的對手，以貿易關稅和技術管制的手段來抗衡中國，另外一方面透過與亞洲其他國家的正式和非正式的結盟關係來平衡中國。攻勢現實主義學者米爾斯海默（John Mearsheimer）指出美國在成為西半球的地區霸權之後，也付出同樣的心力防止亞洲或歐洲被其他大國所控制。⁶ 過去的歷史紀錄顯示美國矢志成為世界上唯一的地區霸權，從來不允許其他地區出現同儕的競爭者，因此美國將會全面地圍堵中國，盡全力地讓中國不能在亞洲掌權，美國對於中國的反應就如同美國在冷戰時期對於蘇聯的反應一樣。⁷ 川普總統對於中國在經貿、安全和軍事的制衡，可以看成是美國為

⁶ John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York & London: W. W. Norton & Company, 2014), p. 368.

⁷ John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York & London: W. W. Norton

了達成防止中國成為亞洲地區霸權目的所採取的手段。對於美國來說，單靠一己之力可能無法達成這樣的目標，美國除了尋求亞洲傳統的軍事盟國日本、南韓、菲律賓、泰國和澳洲來支持美國抗衡中國的目標，同時也強化與非正式盟國如臺灣、越南、印度的關係，以形成美國印太戰略的布局。⁸ 以權力平衡的角度來看，當中國在亞洲地區越來越強大和越來越強勢時，中國和美國的敵對狀態將會升高，臺灣由一個對於中國較不友善的政府來治理時，較容易與美國的國家利益產生共鳴，同時假如臺灣與中國維持一個健全的平衡時，與美國長期的戰略模糊政策較能夠一致。⁹ 2016年臺灣從過去對於中國扈從的戰略轉變為軟抗衡的政策後，與美國印太戰略可以相互呼應，這也是臺美關係能夠持續提昇的關鍵因素。川普總統的中國政策與結構現實主義的主張一致，美國與部分亞太國家形成抗衡中國的聯盟，臺灣也在其中的行列。臺灣與美國同屬民主國家，雙方合作並不會產生價值的衝突，這也是臺灣和中國合作時，容易出現的矛盾和問題。2019年7月9號，川普總統批准對於台灣出售108台M1A2的戰車和250枚刺針防空飛彈與相關設備的22億美金軍購案。¹⁰ 2019年8月20號美國川普總統正式批准出售台灣66架F-16/V型戰機之80億美金的軍事採購案，這也是台灣自1992年以來最大的軍機採購案，可以強化台灣的空防能力。除了行政部門的支持以外，美國國會也強化與民主台灣的外交關係。2018年12月美國國會通過亞洲再保證倡議法，支持臺灣和美國在經濟、政治

& Company, 2014), p. 384.

⁸ 過去美國共和黨總統如雷根總統和布希總統認為對付中國的最好的戰略是從地區勢力的位置來著手，美國一方面強化與亞洲軍事盟國的雙邊關係以及另外一方面連結非軍事聯盟的國家來補充雙邊聯盟體系的不足，請見 David Shambaugh, "A New China Requires a New US Strategy," *Current History*, Vol. 109, No.728, September 2000, pp. 225-226。川普總統的戰略思維，與過去共和黨總統的策略是類似的或是有脈絡可循的。

⁹ Chen, Dean P., *US-China Rivalry and Taiwan's Mainland Policy: Security, Nationalism, and the 1992 Consensus* (London: Palgrave Macmillan, 2017), p.183.

¹⁰ 溫貴香，〈美國對台M1A2軍售案、國軍躋身地表最強戰車行列〉，《中央社》，2019年7月9日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/201907090136.aspx>，瀏覽日期2019年8月9日。

和軍事上發展緊密的關係。2019年7月，美國國會又通過臺灣保證法，要求對臺軍售常態化以及重啟美臺貿易協定的會議。整體來看，美國一方面抑制中國在亞洲的獨霸，一方面提昇與台灣的實質關係，改變過去美國為了與中國交往，抑制台灣戰略。

四、結論

亞太秩序在中國崛起之後有重大的轉變，從過去美國主導的時代變成是兩極對立的體系。中國崛起之後，對於鄰近周邊的國家採取強制性的外交作為完全符合攻勢現實主義的論點，大國的首要目標是成為地區的霸權。過去美國對於中國的外交政策主要是以交往為主軸，讓中國與世界接軌，期待中國能夠成為維持現狀且負責任的大國。事後證明，這只是一種樂觀的期待。中國的實際作為是成為修正主義的國家，霸凌較弱的鄰國。2016年美國共和黨川普總統上台之後，在亞洲政策上改轍易轍，對於中國採取抗衡的策略，強化與亞洲軍事盟國和非正式盟國的關係。台灣是美國印太戰略佈署中的重要參與國，台灣積極透過外在的平衡來反制中國的威脅。當中國認為台灣不願意與中國統一或台灣與美國持續強化合作關係時，中國對於台灣的軍事和外交威脅只會持續地增加，不會減少。然而，台灣唯有尋求民主同盟國家的軍事援助和外交合作才能強化自身的安全，也才能維繫民主體制的繼續運作和獨立，免於被中國武力併吞。