

柯林敦與小布希時期的美國台海政策：戰略模糊、戰略清晰 與台灣的新安全觀

初國華*、張昌吉**

摘要

美國的台海政策不但表現在「一中政策」的搖擺與模糊，在對中國大陸或對台灣的交往，亦有游移之處。本文以「戰略模糊」與「戰略清晰」作討論。其次，廿一世紀初，美國自「九一一事件」以來，國際間已在談論「美國霸權」衰落，故本文擬探討柯林敦與小布希這段時期的美國台海政策，這是美國從蘇聯瓦解後冷戰時代全球單極霸權走向衰微徵兆的關鍵時期。綜觀國際環境之下，依國家理性與利益極大化，台灣必須改變過去冷戰遺緒的傳統安全觀，並走向廿一世紀的新型安全觀，才是維護自身安全的最大保障。

關鍵詞：美國台海政策、戰略模糊、戰略清晰、台灣安全新思維

*美和科技大學通識教育中心兼任助理教授

**政治大學勞工研究所教授

壹、前言

正如冷戰時期「美、蘇、中」三角關係對世界安全與國際政治的關鍵性，則「美、中、台」戰略三角 (strategic triangle) 亦是區域政治與安全的重要變數 (Yu-Shan, 1995)。尤其「後冷戰時代」，北京不斷強調台灣問題是中美關係最重要的議題 (林正義, 2002)，且台灣問題也總是中美關係的核心爭執點 (Bernstein, 1997)。其實，中華民國與中華人民共和國雙方非常受到美國影響 (Clark, 2006)。因此，美國的台海政策與作為亦即「美中」與「美台」政策，不但是東亞區域政治 (regional politics) 的重要議題，也是中國大陸與台灣非常重視與敏感的。

在中國崛起 (China rise) 過程，中美兩國應使「臺灣議題」達到三贏 (win-win-win) 境界以避免潛在衝突可能。過去，維持臺灣議題平順總是中美雙方的共同利益，然而美國的態度往往是關鍵，假如當美國滑向或側重任何一邊，這對此方將帶來可觀的戰略利益 (Peng, 2004)。這充分顯示，美國的台海政策在兩岸關係或區域議題的重要性。廿一世紀初，美國自「九一一事件」與「金融海嘯」危機以來，國際間已在談論「美國霸權」衰落，故本文擬探討柯林敦與小布希這段時期，這是美國從蘇聯瓦解後冷戰時代全球單極霸權 (superpower) 走向衰微徵兆的關鍵時期，表現在財政上，由柯林敦時代的鉅額盈餘到小布希的財政赤字氾濫，然而這兩任政府所奠定者對後繼政策是有重要導引作用。本文擬從這個國境環境與氛圍下，論述台灣安全的新思維來回應這政策影響的因應之道。

至於，論文結構上，本文首先闡述美國台海政策的定義與主張。其次，將這些主張聚焦為「戰略模糊」與「戰略清晰」作討論。第四節嘗試探討廿一世紀的台灣「新安全觀」，最後則為結論。

貳、美國的台海政策基礎

美國對台灣和中國大陸的政策主要奠基於 1972 年的「上海公報」：美國認知 (knowledge) 台海兩岸皆主張只有「一個中國」(one-China)，台灣為中國大陸的一部份，美國不挑戰這立場，兩岸問題應由中國人自行解決。上海公報是美國「一中政策」的基礎，「一中政策」可謂是美國台海政策的基石。至於什麼是「一個中國」？其實，華府對此沒有任何立場，這應由兩岸自行決定，但關於「一個中國，各自表述」，有位美國官員強調，美國論及「一中政策」時，從沒有列出「一中」的明確要件或定義，美國從沒有承認「一中一台」或「兩個中國」，只承認「一個中國」。因此，1979 年以前承認台北，1979 之後則承認北京 (中國時報, 2001 年 11 月 21 日)。雖然華府的兩岸政策表面上呈現「左右搖擺」，但長期大方向卻仍保持穩定與一致的。華府如此作是要兼顧美國的三大利益：民主人權 (政治)、戰略安全 (軍事)、貿易賺錢 (經濟)。正因這三大利益不無內在

矛盾，故要保持均衡來整體性的維護與鞏固。因此，在政策執行過程難免會在短期內作出政策擺盪，以維持總體方向均衡或不變（林中斌，2003）。另一方面，1979年美國訂定台灣關係法（Taiwan Relation Act）提供美國對台灣安全的指導原則，這是美國得以使用武力保護台灣安全的一個可能選項與「國內法」依據¹¹。

美國的台海政策不但表現在「一中政策」的搖擺與模糊。實際上，在對中國大陸或對台灣的交往亦有游移之處，例如在對中國大陸的政策，柯林頓時期實行「交往政策」，但數年後受批評。反對者以為，每當中共態度強勢，美國只能用外交或經濟制裁或必須釋放更多善意，始能化解衝突。因此，交往政策使中國大陸的相對利得（relative gain）較大，也使中國大陸國力迅速上升，這對美國的威脅將有增無減。1999年，美國智庫蘭德公司（RAND）提出融合交往與圍堵的「圍合」（congame）政策建議，這主張對中國大陸須「恩威並施」，以及採取「胡蘿蔔加大棒」策略。「圍合政策」假設，中國大陸國力上升無可避免，到2015年，中國大陸將成為美國在多方面的競爭者，更可能成為潛在威脅。因此，有必要採取有效的政策管理並管控危及美國利益的可能。「圍合政策」一方面繼續鼓勵中國大陸融入國際社會，另外，美國則須加強與亞太各國的軍事戰略關係，除日、韓、台之外，更需與東協國家（ASEAN）建立密切的軍事合作以建構有效圍堵中國大陸的防線。因此，美國與中國大陸交往不應再一廂情願而應視其態度作因應，即若中國大陸與美國合作則兩國關係將逐步提升，美國可繼續或增加「交往政策」比重；反之，若大陸企圖在亞太地區建立霸權以挑戰美國地位，則美國即須予以強硬回應（于有慧，2001）。

在經貿方面，美中強化彼此往來除為美國開闢市場外，主要還在促使中國大陸更開放。1997年，柯林頓於國情報告指出：美國必須尋求與中國大陸進行更深入對話，一個孤立的中國並不符合美國利益。其實自1993年起，美國已決定將人權與中國大陸的貿易待遇脫勾。柯林頓在1998年6月指出：貿易是美國對華關係的重要面向，也是美國改變中國大陸和把中國大陸融入全球經濟的力量。當美國「張開手」要比「握緊拳頭」對中國大陸的影響更大。基本上，柯林頓時期對中國大陸的政策是以「交往」為主並稱雙方為「夥伴關係」，但其中也有無法解決的利益衝突，故美國對中國大陸的交往亦存有「圍堵」或「遏止」成分。畢竟，美國繼續追求獨霸全球的領導地位總是其國家的戰略目標，因此交往或圍堵往往只是戰術運用，而戰術經常可依現實情勢為達成戰略目標而作必要的修正或調整，亦即美國必須在戰術運用上保持彈性以遂行戰略目標的堅定達成。蘭德公司指出，美國對中國大陸的政策應修正或調整以往過於樂觀的全面交往，而改採交往與圍堵兼而有之的「圍合」政策，也就是「交往」應與「預防」並重，並在「平衡威脅」（balance of threat）下，建構有效的預防戰略以及軍事部署。蘭德公司建議，在中國大陸尚未成為民主國家且對美國並無太大威脅之前，美國不應對台灣施壓或鼓勵台灣與中國大陸進行統一，因美國在亞太的最大利益即維持現狀，包括台灣現今的事實獨立現狀等等（彭建雯，2000）。其實，目前若要求

¹¹ Hickey 指出，台灣關係法僅是美國可能對中共武力犯台行為採取軍事行動的一個選項（Hickey, 1997）。

美國智庫或外交團隊整合成一個單向性或明確的政策處方是有困難，美國的「藍隊」和「紅隊」爭論在短期內，針對「圍合」戰略將實行到何種程度，恐怕也不會有結論，這主要取決於中國大陸對亞洲的軍事威脅度以及中國大陸與世界體系的融合度而定，然而這兩者也可能都會同時上升。因此，這將使美國在對北京揮動「橄欖枝」的同時也應保持「大棒」來顯示實力，以作為示警與預防（林濁水，2001）。

現今，美國對中國大陸的政策雖以交往為名，卻實際含有預防性圍堵成份，主要用意是希望藉由對話與交流在雙方擁有共同利益又有矛盾的情形下，將雙方的分歧或矛盾降至最小，或當雙方產生利益衝突時，能將衝突範圍或程度降至最低。基本上，任何國家的對外政策決不會僅有一個單純的正面或單純的負面等政策，而往往是因時、因地、因勢的相應作法（彭建雯，2000）。交往政策的理論基礎是指，面對一個對外政策不明確的區域強權時，在部份議題例如經濟與低度政治性（low politics）議題則採取與霸權國家合作態度；但在部份議題例如安全與高度政治性（high politics）議題，卻不時表現不願遵循霸權主導的現狀體系。當霸權國面對這複雜情況，自然會採取交往政策且會擴大交往的議題與範圍，這希望能減少決策時的不理性以期協助中國大陸融入國際社會以遵守現狀的規範，但交往政策的同時也會保持自身警戒與武力。事實上，中國大陸內部的政治變化、經濟發展、人口壓力、社會穩定等都存在不確定性，這更使美國必須謹慎觀察中國大陸的後續發展與可能（楊永明，1997）。

未來，美國對華政策應仍會維持雙邊關係（美中）或三邊關係（美中台）的連續性，亦即保持既定政策的穩定度與積極性，但美國的政策必須更聚焦於中國崛起（China rise）的意涵及其後續影響。本質上，美中兩國領導人都認知到彼此在主要議題的共通（compatible）利益，例如國際經濟危機化解、北韓核武與台海議題等等。然而，自 2008 年國際金融海嘯危機後，一方面美國的對外政策也不完全像布希時期一般，大力集中於伊拉克與恐怖主義（terrorism），另一方面，美國也更關注中國大陸對區域甚至全球政經影響力的強化，這都使美國更有餘力與動機來處理東亞的安全議題，以及中國崛起的軍事威脅與政治影響（DeLisle, 2009）。尤其，最近「南海主權爭議」的美國勢力介入，更凸顯美國的注意力轉向與政策聚焦。

參、美國的台海政策主張與策略

當美國面對日益壯大的中國大陸，事實上是採取「兩面手法」來因應，即一方面既加強與原有盟邦：日本、韓國、菲律賓、澳洲、紐西蘭的雙邊同盟關係，以確保或鞏固冷戰期的「戰略島鍊」防線，並將假想敵隱然指向中國大陸；另一方面，卻又採「建設性交往」政策積極與中國大陸對話與協商（民進黨，2003），又如 1996 年，當美國主張與中國大陸交往，卻又與日本重訂「美日安保指南」。其後，美國更拋出建構戰區飛彈防禦體系（TMD）與全國飛彈防禦體系（NMD）

等核彈防衛系統等。這些事實若從中國大陸角度解讀皆是重回冷戰期的對峙與圍堵（台灣時報，1998年1月18日）。在此，美國看似矛盾的兩手策略，其實一貫的戰略態度皆著眼於如何降低區域衝突或不穩定因素以試圖處理包括南中國海、朝鮮半島、台灣海峽等可能的危機引爆點，並避免因戰爭損害區域的和平與繁榮，甚至傷害美國及其盟邦的安全利益（民進黨，2003）。美國的戰略手段向來就是剛柔並濟、軍事與對話並重、圍堵與交往並進的（王順合，2002），但在實行層面，美國運用兩面手法總會採取「模糊策略」當作槓桿，例如只強調建設性交往而不提「和平演變」，只強調太平洋駐軍對亞太的和平、穩定、繁榮等貢獻，而不提圍堵中國大陸，在「美日安保」適用範圍則只提依「事態性質」而定，而不以地理區域為界定範圍等等。因此，在美國「和平演變」與「圍堵中國」的兩手策略下，美國對台灣的政策即一方面依「台灣關係法」保障台灣安全，另一方面則鼓勵台灣配合美國的和平演變策略，鼓勵台灣與中國大陸對話與交往。

在區域外交關係上，不論「美、中」或「美、台」關係皆是一種雙邊關係而隸屬於美國的亞太政策，其與「多邊主義」也有共構與彼此支援關係。其實，新崛起的亞太多邊安全對話機制已成美國建構亞太安全戰略的支柱之一。起初，美國對亞太的多邊安全對話組織持懷疑態度，但很快就發現這是符合美國的戰略利益與設計，於是逐漸轉向支持並積極參與和介入多邊安全組織的對話與溝通。美國對亞太多邊安全對話機制雖然逐漸採積極支持並將之列為亞太戰略設計，但基本上仍屬配套措施，因多邊安全對話機制無法替代集體安全的軍事聯盟關係，更無法取代美國軍事存在於亞太的需要。然而，「多邊主義」與「雙邊主義」並不排斥，這是相互增強的。因此，美國僅希望透過日漸浮現重要性的多邊安全合作對話與機制，盡可能加強區域各國在軍事與安全政策等的透明度，並協助增強彼此信任以建立區域性解決衝突的制度與程序（楊永明，1997）。在安全議題上，美國對現階段的兩岸關係總希望維持「僵而不破」局面，亦即不宜太緊張但也不需太緩和，太緊張容易導致失控，太緩和則會減低台灣對美國的安全依賴，且兩岸能恢復對話最好，但不必有太多交集也不需談出具體結果。總之，台灣的大陸政策調整步調不宜太快，但完全停止或不動也不好（朱雲漢，2005）。

趙春山教授以為，有關美國對兩岸關係的立場是秉持「分而不獨、和而不統」。兩岸間有和平但短期內並不希望統一，既承認兩岸的分治現實，但也反對臺灣有獨立的挑釁行為（中國時報，2001年5月13日）。基本上，美國對台海和平的兩手策略是：（一）一種平衡關係的發展策略：（1）呼籲兩岸恢復對談、擴大交流並儘早自行和平解決兩岸爭議的同時仍堅持保留對台軍售；（2）重申美中「三公報」但同時提及「台灣關係法」；（3）不允許台海發生軍事衝突，但也對「台獨」做出必要限制；（4）台海的平衡關係要靠兩手策略來調整，但平衡關係的維持需台北與華府及北京與華府間，維持正常與穩定的雙軌機制運作；（二）台海和平架構的兩個焦點：前美國助理國防部長奈伊（Joseph Nye）提出「台灣不獨立、中共不動武，美國予以認可」的和平架構，雖然這政策未透過官方追認或背書，但「台灣獨立」與「中共動武」將是平衡台海穩定最受關注的焦點（Nye,

1998)。美國的台海政策也建構在「嚇阻戰略」佈局上，美國的策略思維在告訴中國大陸不要僥倖以為，採取奇襲並造成事實的軍事行動可奏效，進而冒然啟動台海戰端。同時，美方亦需告訴台北，美台雙方的軍事合作將不會升級成軍事同盟（Harding, 1999）。事實上，在兩岸關係發展過程，美國從兩岸雙方均能獲利，例如過去的「中美共同防禦條約」是圍堵共產主義擴張；而美國與中國大陸關係正常化則基於聯合中共對抗蘇聯。然而，美國對外政策雖有兩面性但也保持中和性與平衡性，例如尼克森政府雖與台灣斷絕外交關係，但卻通過「台灣關係法」以保持台海安全等等（王順合，2002）。

美國的台海政策目標，總在反對任何一方片面改變美國所認定的現狀以維繫安定與和平。兩岸現狀是最符合美國利益，這論點的反面解釋是兩岸統一，並非符合美國的最高利益，這主要有兩原因：（一）自清末以來，分裂的中國就是最符合列強利益之狀態；（二）美台有鉅額軍事採購以維美國的軍事工業混合體（military complex）及霸權建立之經濟基礎。對美國而言，維持兩岸現狀最符合美國利益。一來可降低中共武力擴張，二來美軍不撤出東亞仍可繼續維持區域穩定。事實上，美國對台策略也有明顯改變，這從以往打「台灣牌」牽制中國大陸，近來已轉為防止台海紛爭，危害「美中」關係和亞太區域穩定（宋鎮照，1998）。在陳水扁時期，「台灣現狀就是台灣是主權獨立國家」的說法，美國不為這觀點背書，美國反對片面改變現狀。現狀是以美國的界定為準，現狀不是靜止狀態而是隨時間改變的，但不能改變的是台海的和平與安定。美國對現狀（status quo）的定義是什麼？美國國務院前助理國務卿凱利（James Kelly）的說法是「對北京而言，這表示不得對台灣動武；對台北而言，這表示在處理兩岸關係問題時，必須謹言慎行」。對兩岸而言，這表示不得發表任何聲明或採取任何行動來片面改變台灣地位。其實，美國的焦慮其來有自，假如放手讓兩岸各自擁有對「維持現狀」的定義權，那麼情況可能會失控，亦即北京可能一方面強調「和平解決台灣問題」，但另一方面卻積極擴充軍備或武力強制；相對的，台北可保證沒有「台獨時間表」，但一方面又透過公投、制憲等作為締造實質的「主權獨立」狀態，而使北京認定台灣正在邁向台獨。如此，則美國最不樂見的情況就會出現。是以，兩岸任一方所自認的「維持現狀」聲明或作為，很可能被另一方解讀為「改變現狀」。當兩岸任何一方認為對方正在「改變現狀」，就可能會合理化自己的「改變現狀」作為，而這正是美國所要極力避免的（中國時報，2004年4月24日）。

肆、戰略模糊與戰略清晰

美國基於台海狀況的複雜性，相應引起政策的搖擺或權變式（contingency）調整，這種調整的表現形式主要是以「戰略模糊」與「戰略清晰」間的動盪或游移來呈現。美國或可引述台灣關係法作為美國對台的安全承諾，但美國拒絕對可能採取的特定行動表示意見，此即所謂「戰略模糊」（strategic ambiguity）。前國務卿貝克（James Baker）解釋柯林頓在1996年飛彈危機的戰略模糊政策時指出：

如果我們說無論任何狀況都會防衛台灣，台灣就會宣布獨立，中國大陸則會立刻採取反制行動；如果我們說不會防衛台灣，中國大陸也會採取行動。因此，我們不應說明什麼情況下會防衛台灣，而應指明任何武力使用將視為重大關切(Baker, 1996)。奈伊(Joseph Nye)對「戰略模糊」曾作出註解：我們對和平解決之承諾和武力使用之避免同樣重視，當問題發生時，我們應採取什麼行動？這答案，現在和將來都沒有人知道。1996年，台海危機期間，美國引用台灣關係法派航艦戰鬥群到台灣海峽，其實並不必然代表美國對台灣的安全承諾已由「戰略模糊」轉為「戰略清晰」。奈依指出，美國並不想給台灣百分之百的承諾，讓台灣覺得不管做什麼，美國都會站在他這邊，這也許會鼓勵台灣採取冒險行動。然而回顧1950年之時，美國曾說韓國處在美國承諾的防禦界限外，但六個月後，美國卻置身於防衛南韓的戰爭中。這說明美國無法事前知道答案，因台海情勢可能含有巨大風險，因此軍事防衛與否無法預知(Nye, 1995)。然而，也有批評者警告，錯誤估計和不信任心態是這政策的潛在危機，例如新加坡前總理李光耀所言，美國的戰略模糊，當中國大陸或台灣若誤解美國立場時，將會導致災難(聯合報，2004年4月25日)。

相對於立場與承諾的模糊，美國對兩岸現狀的維持總是採取雙重平衡與嚇阻的戰略清晰政策。一方面，維持兩岸軍事平衡透過對台軍售與軍事聯繫加強台灣的防衛力量；另一方面，則是政治平衡者功能，這透過與台北和北京的雙向與平行的外交互動，表達美國維持兩岸和平的政策與決心。至於戰略嚇阻，美國的雙重戰略清晰政策也明確傳達給兩岸，亦即反對任何單邊作出改變現狀的企圖與作為，且任何類似作為都會遭致美國的政治反應甚至軍事抵制(聯合報，2004年4月25日)。美國對台政策向來被界定為「戰略模糊」政策，這政策反映出美國對台政策模糊而彈性的本質，政策內容包含最重要的兩部分：台灣的前途與安全。關於台灣前途，美國認知(acknowledge)北京的對台立場，但不必然接受，台灣關係法僅指出台灣安全與穩定是美國的重大關切(grave concerns)，因此依台灣關係法，美國對於是否防衛台灣的立場是不明確的，這種模糊的安全承諾主要在嚇阻可能的對台攻擊或軍事入侵。從美國官方聲明可了解，美國的中國政策與對台政策存有灰色地帶，且對台安全承諾亦屬模糊，此模糊策略給予美方決策者有充足的決策彈性應付各種可能情況，亦能使兩岸政府產生自我節制。目前，美國對兩岸的最高指導原則為：一方面，在政治、外交上，對兩岸繼續施以模糊策略來追求最大的外交彈性；另一方面，則在軍事與安全上，明確且積極地將台灣安全與美國對中共的「軟圍堵」作進一步結合與強化(曹永坤，2000)。

美國對台海危機是否介入？是否協助台灣防衛？向來有「戰略模糊」與「戰略清晰」之爭。戰略模糊者主張，不願給台灣一張空白支票這可能使台灣走向獨立並給中共一個冒險的誘惑，猜測美國總會因內部民意不支持或害怕死傷而不見得干預台海危機。「戰略清晰」如果是以台灣不能宣佈獨立為前提，則將可達到對台有所節制的效果，且對中國大陸也有示警的雙重嚇阻。過去，小布希的「戰略清晰」是以台灣不宣布法理(de jure)獨立為前提，這與1996年5月，美國

國務卿克里斯多福（Warren Christopher）稱，中國大陸不對台動武是美國「一中政策」的前提，這兩者同樣具有關鍵性。美國共和黨或「藍隊」等人士，則往往傾向「戰略清晰」；相對的，美國行政部門、民主黨、「紅隊」人士則傾向採取「戰略模糊」。柯林頓總統、助理國務卿羅德（Vinston Lord）、助理國防部長奈伊（Joseph Nye）等均主張「戰略模糊」。奈伊在 1995 年表示：無人知道美國將如何因應台灣危機，這更是「戰略模糊」的經典答案。

美國對台海政策有兩個準則：不希望台灣宣布獨立、不希望中國大陸動武，但在運用上，有戰略模糊與戰略清晰的差別。奈伊詮釋說，模糊之目的在讓雙方都無法判斷美國的可能反應，從而不敢試探政策底限，而收最大嚇阻效果。戰略模糊政策直到 1996 年飛彈危機前，都繼續維持。自此後，一方面台灣內部的民主自由與主體意識相激盪。另一方面，中國大陸軍力逐年提升也認知到，維持國家主權與美國的武力衝突是須嚴肅面對的風險；小布希政府上台後，「藍隊」就大肆批評戰略模糊無法因應現況，要求以更積極的戰略清晰來替代，從而促成小布希總統說「如果中共動武，美國會不惜一切防衛台灣」。美國許多專家認為，台灣當局會因此受到鼓勵逕自加快走向獨立。最後，小布希不得不在中國大陸總理溫家寶面前，以嚴厲語氣警告台灣，從而彌補另外一半的戰略清晰，即美國不願看到台灣走向台獨。相反的，有位大陸出生的美國教授余茂春指出，在台海問題上採「戰略模糊」是危險的。1950 年北韓發動韓戰以及 1991 年伊拉克出兵科威特，都因美國的立場模糊與曖昧，才讓金日成和哈珊以為有機可乘。相較下，冷戰期間相互保證毀滅的明確嚇阻並沒有模糊空間，但幾十年來，卻行的通（中國時報，2004 年，7 月 21 日）。

小布希政府清楚表達採雙管齊下式，即美國不容忍中共對台用武，美國也不支持甚至反對台獨，這就是戰略清晰。至於在中國大陸武力威脅下，如何防禦台灣、用何防禦台灣、何時防禦台灣等問題，美國則保留戰術層次模糊，就是戰術模糊內涵（林中斌，2003）。然而，模糊政策或清晰政策在實際運用上，也非涇渭分明或判然可知，例如 1996 年台海危機，美國已正視台灣情勢發展可能會跳脫美國設定的框架。因此，開始加重在台海的和平穩定責任，並將對台政策界定在戰術模糊與戰略清晰間（李銘義，2001）。一般而言，美國支持協防台灣總比不上協防南韓及沙烏地阿拉伯重要，且對美國安全威脅之排列，兩岸軍事衝突也排在下列議題後，例如大規模殺傷性武器、國際毒品組織、傳染性疾病、國際恐怖主義、伊拉克海珊繼續統治、流氓國家飛彈攻擊、全球環保、中國大陸成為世界強權、國際金融危機等（李銘義，2001）。目前，美方的兩岸政策可謂立於兩大主軸，即政治主軸信守「一中原則」以保持現狀；但在軍事主軸則重視台灣的戰略地位，遂行對中國大陸「軟圍堵」並反對對台動武，此兩大主軸皆與美國在亞太的國家利益接軌。因此，台灣若採取彈性的模糊策略在此兩大主軸間，則可施展的空間將形擴大（台灣時報，1998 年 1 月 18 日）。其實，只要國際形勢不出現大變動，不管誰當總統，美國都不可能踰越上述政策底線。美國一直在兩岸間操作動態平衡，即當中國大陸一強大，美國就對台傾斜點；若台灣有恃無恐，

美國就往中國大陸靠一點（中國時報，2002年，8月14日）。

基本上，衡酌國際情勢以制定自身安全防禦政策或調整相應的內部政策，應是國家理性與利益極大化的應然（ought to be）途徑。台灣自從昔日「不沉的航空母艦」到今日位居東亞戰略樞紐地位，或美中兩大海陸霸權國家的必爭之地，其實台灣所面對的外部安全環境變化甚多，這主要是蘇聯瓦解與後冷戰時代的大環境與氛圍。台灣必須改變過去冷戰遺緒的傳統安全觀走向廿一世紀的新型安全觀，才是國家理性與維護自身安全的最大保障。

伍、廿一世紀的台灣安全觀

台灣是海島型國家又居於亞太交通戰略要道，因此自有地緣政治的重要性與影響。自廿世紀末葉以來，隨「中國崛起」則中國大陸與美國不但是世界性的大國（G2）也是區域政治中，權力均衡與較勁的兩個主要國家。就某角度而言，台灣是處於高政治（high politics）的「暴風圈」。古有明訓「兩大之中，難為小」、「以小事大者以智」等，都闡明台灣對外政策選擇的微妙與拿捏。國安會前秘書長蘇起表示，台灣應嚴正看待安全問題。因過去，台灣有軍備優勢，如今軍備優勢不再，而當中共打台灣而美國可能不一定會出兵營救台灣（蘇起，2011）等問題是值得深思。

後冷戰時代，某種超越傳統主權國家概念的新安全觀正瀰漫在拉丁美洲與東亞這兩區域，這暗示突破現狀的企圖與希望。它一方面象徵追求國家利益需要回歸理性以修正 19 世紀中期以來，由於民族主義（nationalism）與社會達爾文主義（social Darwinism）思潮帶來的行為扭曲，亦即無限制擴張生存利益的主張與政策；另一方面，也為以主權國家為主的國際環境提供變遷動力與理論基礎（巨克毅，2004）。亞太安全合作理事會（CSCPA）更在 1995 年成立「綜合性與合作性安全工作小組」而提出：無論集體安全或權力平衡都不適合解決區域問題，因為以重大利益與核心價值為基礎的安全遠超過軍事範圍，而綜合性安全僅能透過合作途徑來完成（Dickens, 1997）。其次，一般性安全（common security）概念源自冷戰期的歐洲，這是 1982 年由前瑞典外長 Olof Palme 在「裁軍與安全議題獨立委員會」（Palme Commission）的報告所提出（Palme Commission, 1982）。該委員會強調，由於安全絕非「零和競賽」因此不能以嚇阻形式為之，只有透過國際合作而非強權競爭才能真正獲致和平。委員會同時提出，一般性安全的六大原則：所有國家都擁有安全的合法權利、軍事力量並非解決國家間爭端的合法工具、國家政策的表達須有所限制、安全不能透過軍事優勢來維持、強調裁軍與限武的重要、必須避免軍備談判與政治事件的連結等（Palme Commission, 1982）。另外，據 Dewitt 與 Acharya 的說法，所謂合作性安全具有三個核心概念：首先是所謂「涵括性」，亦即涵蓋甚至不具共識的參與者，同時將國家以外的非政府組織（NGO）也包括進來；其次是希望能「建立對話習慣」，最後則提供「合作模式」（Dewitt, 1994）。至於澳洲外長 Evans 在 1993 年聯合國大會演說中，則提

出「互信而非嚇阻、涵括而非排除、多邊而非單邊」等行動原則。基本上，廿一世紀的台灣新安全思維可從五個層面來看（巨克毅，2004）：

（一）提供定期對話管道

無論 19 世紀初，「後拿破崙時代」所謂歐洲協商體系提倡的「會議外交」模式或 20 世紀末透過「新安全觀」推動的「多軌外交」，顯然都希望藉由常態的對話管道而進入「安全社群」階段²，透過不斷的意見溝通至少可為衝突解決提供某種預警機制。

（二）關切影響和平的區域議題

除定期召開會議，若討論議題過於空洞也無法達成積極對話功能，例如里約集團便關切裁軍與軍備管制、鞏固民主、建立和平安全區域、解決貧富差距、對抗毒品走私與恐怖主義、促進區域整合發展等問題，並注意東歐變局、美洲合作倡議、拉丁美洲外債、祕魯藤森總統發動政變、美國出兵海地、烏拉圭回合談判與 NAFTA 擴張計劃、美國與古巴移民、阿根廷金融危機、委內瑞拉動亂、美國 911 事件等區域性的安全議題。同樣地，東協區域論壇也關心發展信心建立機制（CBMs）與預防外交、簽署東南亞非核區條約、解決南海問題、毒品走私與洗錢等經濟犯罪、全球化影響以及跨國犯罪與輕武器擴散等問題，並屢次將焦點集中在南北韓四邊會談、KEDO 機制發展、柬埔寨情勢、東亞金融危機後續發展、科索夫與南斯拉夫問題、印尼民主化運動、聯合國的東帝汶維和任務、斐濟與索羅門群島動亂、美國 911 事件、兩韓黃海衝突、朝鮮半島非核化、印尼亞齊省問題，以及斯里蘭卡與「泰米爾之虎」和平對談等個別性的問題。

（三）設法推動衝突解決機制（CBM 與 PD）

建立對話管道並充分討論各式問題，其過程都在回應「從多層次空間看待安全問題」這綜合性安全觀念，同時也將國家安全與經濟危機、內部政治動亂、環境惡化等「非傳統因素」聯繫起來（Mack, 1993），儘管衝突解決機制建立可能需更強的外在支援，但透過不斷對話所逐步完成的「認同結構」（identity-building）以及過程中出現的透明化機制，都可為未來的發展埋下正面伏筆。

（四）強調大國參與及對話的重要

相較於前述三者注意建構主義（constructivism）或新自由主義（neo-liberalism）概念，然而還是有許多學者習慣從現實主義（realism）傳統作切入來理解區域機制（regime）的演進歷程，他們並非無法理解或不接受新安全觀而是更重視外在環境的既定制約或限制，特別是「大國政治」與權力平衡（balance of power）的影響，例如在拉丁美洲無論各國如何推動美國以外的區域整合運動，若當美國透過美洲國家組織（OAS）與美洲自由貿易區（AFTA）企圖主導安全與經濟的合作發展，則拉丁美洲國家的自主性就顯然跟著降低。正是由於不可能排除整合過程中的大國角色與作用，因此如何適當思考其地位是必要的。

（五）肯定漸進式推動的必要

²根據 1815 年英俄普奧四國同盟條約的協議，各國同意定期開會討論歐洲安問題，但後來受限於國際現實，僅形成不定期開會的協商體系（蔡東杰，2001）。

正因考量大國角色與國際政治傳統的強大制約，同時參與者也瞭解，各國內部所存在的缺陷只有在不預設議程與時間表（time table）前提下，才可能讓參與的各方獲得最不受拘束的溝通機會與意見交換。因此，區域安全對話機制為主要模式的新安全觀，可說已回應或實踐自 1970 年代冷戰末期以來「以談判代替對抗」的發展潮流。

國安會前秘書長蘇起說，必須營造「中、美、台」三贏策略，三方政府須持續對話、解決實際問題、避免誤判。他對「不統、不獨、不武」是否能維持廿年不變也有存疑，但統獨間存有很大「灰色地帶」，且美國對台軍售也有其必要。他樂見美中關係和緩，但不希望以台灣做犧牲。陸委會前副主委林中斌也表示，北京的大戰略主要是兩手策略，然而「我們也要有兩手策略」。林中斌說，廿年後，台灣的安全挑戰主要來自對岸及大自然；大陸對台灣的最高戰略是「不戰統台」，最下策為「阻美奪台」。為因應中國崛起，美國已出現「調整心態」的呼聲。展望未來，林中斌說，面對北京的大戰略，我們「必須與大陸交往同時也要嚇阻」，台灣最大的優勢是精彩的社會可讓大陸慢慢質變。至於嚇阻力量，需結合科技、提升軍人的文化水準，採取多元的競爭管道等著手；擁有足夠軍備維持現狀則對台灣最有利（蘇起，2011）。其次，兩岸由於各種因素與矜持而暫時無法解決深層的「主權爭議」，然而若由區域安全對話機制所提供的多邊管制未嘗不是可行途徑與方式，但必須排除東協區域論壇（ARF）這管道，理由是 1996 年該論壇已公開宣示「所有成員均必須是主權國家」原則，且根據兩岸互動慣例，只要中共參加而台灣尚未加入的國際場合，台灣獲得加入的可能性都不高（巨克毅，2004）。換言之，台灣若希望透過多邊機制來緩解兩岸問題，勢必得捨「一軌」而就「二軌」³。

陸、結論

基本上，美國台海政策的模糊性有其合理性與必要性，亦即要更有效處理與因應兩岸在「一中爭議」下可能產生的各種區域問題或突發性危機或偶然性「擦槍走火」等造成的衝突。美國台海政策的模糊性也是另種的「兩手策略」，就是在模糊策略與清晰策略間游移與拿捏。其實，中共也有自己的「兩手策略」，這就是存在已久的對台「和戰」兩手策略。林中斌指出，台灣也應有自身的「兩手策略」，這就是「必須與大陸交往同時也保持嚇阻」的實力。其實，這概念與台灣目前「和中、和美、有日」等對外政策的理念是一致的。至於兩手策略，也可以是交往與預防兼備或「胡蘿蔔」加「刺蝟」或柔軟兼強硬等等。

新安全觀自上世紀末以來，民族國家（nation state）有感於相互對立等傳統

³二軌外交（Track-Two Diplomacy）乃由 Joseph Montville 在 1982 年所提出，意指某種政府體系外的外交活動（Diamond, 1996）。其成員除具官方性質者（多半來自於外交與國防系統）還包括民間學者（他們通常擁有政府顧問角色）與非政府組織（特別是學術研究單位）成員（Kerr, 1994）。此種外交型態的主要目的乃為了讓成員在非官方環境下暢所欲言，以便能在某些具敏感性的爭議話題進行溝通。不過此種會議雖然常由大學或研究中心主辦，但因多半與政府淵源頗深也讓其染上不少的官方色彩（Kratt, 2000）。

安全觀的狹隘與偏執而提出新型安全觀或世界觀，這主要透過合作、互利與溝通等新行為模式或心態改變，來促進彼此的雙贏（win-win）與互惠。台灣當此新世紀之交，應順應世界潮流，拋除冷戰餘緒以追求自身的最大利益。因此，本文建議台灣的對外政策應重視建立多元與多層次的溝通管道、理順兩岸關係進而擴大參與地區性政府間組織、除了盡量爭取正式的「一軌」外交也要擴展「二軌」的管道與機會、除了主權式的正式外交也應培植文化外交、國民外交甚至地方政府的外交親善活動等等。

參考文獻

- 于有慧 (2001)。近期兩岸關係中的美國因素。《中國大陸研究》，44 (8)，25~32。
- 王順合 (2002)。論中共對台談判模式之結構因素分析。《共黨問題研究》，28 (2)。
- 巨克毅 (2004)。《台海安全的危機與轉機》。台北：鼎茂。
- 民進黨 (2003)。迎向新世紀的挑戰：建構平等、廣泛、健康、互惠的台、中雙邊關係。《中國政策研討會》。
- 朱雲漢 (2005年8月15日)。美國的兩岸政策。《中國時報》，版3。
- 宋鎮照 (1998)。解析中共對台談判策略和台灣因應之道。《共黨問題研究》，24 (7)，21~35。
- 李銘義 (2001)。兩岸關係的美國因素。《中國事務》，6，89~98。
- 林中斌 (2003年1月9日)。小布希總統的兩岸政策。《中國時報》，版3。
- 林正義 (2002)。美國與中共建設性戰略夥伴關係及其對台灣的影響。載於裘兆琳 (編)，《中美關係專題研究：1998~2000》(頁6~15)。台北：中研院歐美所。
- 林濁水 (2001)。中美台三方的雙重加碼。《中國事務》，3，18~27。
- 曹永坤 (2000)。《兩岸協商談判之研究：從兩階段談判與第三方介入角色探討》。未出版碩士論文，中正大學政治系，嘉義縣。
- 彭建雯 (2000)。《美國外交政策之分析：從圍堵到新圍堵》。未出版碩士論文，東海大學政治系，台中市。
- 楊永明 (1997)。美國亞太安全戰略之理論分析。《美歐季刊》，12 (3)，25~38。
- 蔡東杰 (2001)。《西洋外交史》。台北：風雲論壇出版社。
- 蘇起 (2011年6月12日)。中共可能攻台，美未必相救。《聯合報》，網路版。
- Bernstein, Richard and Ross Munro (1997), *The Coming Conflict with China*(New York: Alfred A. Knopf.
- "Baker supports US policy of strategic ambiguity on Taiwan," *The Straits Times*, April 19, 1996.
- Clark, Cal (2006), "The U.S. Balancing Role in Cross-Strait Relation: The Irony of Muddling Through," *Issue & Studies*, Vol.42, No.3(September).
- Diamond, Louise and John McDonald (1996), *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*. West Hartford: Kumarian Press.
- Dewitt, David and Amitav Acharya (1994), "Cooperative Security and Development Assistance: The Relationship between Security and Development with Reference to Eastern Asia", Eastern Asia Policy Papers No.16, University of Toronto-York University Joint Center for Asia Pacific Studies.
- Dickens, David ed. (1997), *No Better Alternative: Towards Comprehensive and Cooperative Security in the Asia-Pacific* (Wellington: Center for Strategic

Studies.

- DeLisle, Jacques (2009) , “China Policy under Obama,”*Foreign Policy Research Institute*, February, <http://www.fpri.org/enotes/200902.delisle.chinapolicyobama.html>
- Harding, Harry (1999) , “Toward a Modus Vivendi in the Taiwan Strait”, the lecture in “U.S. Taiwan Relations: Twenty Years After the Taiwan Relations Act”, Taipei. R.O.C., April.
- Hickey, Dennis (1997) , *Taiwan Security in the Changing International System*. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers.
- Kratt , Herman (2000) , “The Autonomy Dilemma of Track Two Diplomacy in Southeast Asia,” *Security Dialogue*, vol.31, no.3.
- Kerr, Pauline (1994) , “The Security Dialogue in the Asia-Pacific,” *Pacific Review*, vol.7, no.4.
- Mack, Andrew (1993) , “Concepts of Security in the Post-Gold War”,in *Working Paper 1993*,National Library of Australia.
- Palme Commission (1982) ,*Common Security:A Blueprint for Survival*. New York:Simon & Schuster.
- "Nye: Relations with China A Critical Challenge for the U.S.," *AIT, EPF 306*, December 13, 1995
- Nye, Joseph (1998) , “A Taiwan Deal” *Washington Post*, March 8, p.4.
- Peng, Yuan (2004) , “The Taiwan Issue in the Context of New Sino – U.S. Strategic Cooperation,” *The Brookings Institution*, Summer.
- Yu-Shan, Wu (1995) , “Taiwan in 1994 ; Managing a Critical Relationship,”*Asian Survey*,Vol.35, No.1 (January), p.61.

The US Fuzzy and Clear Policy toward Taiwanese Strait and New Thinking of Security about Taiwan

Gwo-Hua Chu *, Chun-Chig Chang **

Abstract

The policy of Taiwanese Strait in America not only express upon the fuzzy One-China with vacillating but also it contact with Taiwan and China by the way of oscillating. This paper study it with “strategic obscurity ” and “strategic lucidness”. Next, in the beginning of 21 century, the international community discoursed the theme of American-hegemony-decline after the 911- incident. Thus, this paper intend to research the period of Clinton to Bush which are a crucial time from a global superpower down to the sign of downfall in coming of the Soviet collapsed. Under this international circumstance, the states behaves along the principle of rationality and maximum interest that the Taiwan must change the traditional security concept of the Cold-War as to adopt the new security concept of 21 century that will be the most protection to maintain the security itself.

Key words: American policy toward Taiwan Strait 、 strategic ambiguity 、 strategic lucidity 、 new thinking of Taiwanese security

* Assistant professor, General Education Center, Meiho University

** Professor, Institute for labor research, National Chengchi University

