

熱點聚焦

從戰略模糊與戰術衝撞論美中關係

Enemy or Friend? Is the “Strategic Ambiguity” and “Tactical Collision” Between The United States and China Possible?

廖天威

台北基督學院

壹、前言

美國總統川普 (Donald Trump) 於 2017 年 1 月 20 日就任美國第 45 任總統。一般觀察，從 2016 年總統大選期間開始，川普陣營雖然沒有明顯的軍事與外交策略取向；然而，川普在競選當中不斷提及的口號「美國優先」(American First)，卻似乎早已成為川普政府形塑各項軍事與外交舉措的準則之一，並反映在各項對外政策的制定之上。¹今 (2020) 年是美國的總統大選年，目前已經呈現川普與拜登 (Joe Biden) 的對決態勢。川普政府此一任期，顯現出對亞洲事務的高度興趣與涉足，包括：對朝鮮半島安全的關注、與北韓領導人金正恩的三度會談、強化對台軍售，以及擴大、深化「印太戰略」所形塑的美國亞太安全戰略佈局等。這些都可以看出，川普與前任

¹ 例如，川普在競選期間對外不斷提及的「美墨邊界築牆」之議，以及對內對於種族議題的發言等，都顯示出此種被認為是「民粹」(Populism) 或充滿「種族主義」(Racism) 立論的代表。

歐巴馬、甚至是前前任小布希政府之間，甚為不同的戰略觀點與格局。然而，川普個人特立獨行的作風以及施政「不按牌理出牌」的做法，多少也反映在其軍事、外交與國際參與上；所以，類似小布希與歐巴馬政府在執政中期所形成特有的「軍事主義」(militarism)色彩，迄今卻未在川普政府中形成。此點，可能與川普強烈的個人色彩、外交與軍事決策上的不確定性(uncertainty)，以及客觀環境的節制有關。

誠然，在傳統的亞太區域內，美、中之間的競逐與對抗，並非始自所謂的「中國崛起」(China's Rise)而已。事實上，美國政府從1970年代進行所謂美、中「關係正常化」以後，也就與中國在整體國力和區域強權的地位上，呈現「爭霸」之勢；²同時，歷來的美國政府，在對於中國政策的認知、態度和舉措上，也有著程度大為不同的取捨。

1990年代中，由於發生台海危機，美國柯林頓政府對於美、中、台之間安全議題的處理態度，常被認為是採取「戰略模糊」(Strategic Ambiguity)而「戰術清晰」的政策，到了小布希時期，則被觀察家認為是「戰略清晰」(Strategic Clarity)而「戰術模糊」。³儘管包括美國政學界及全球戰略觀察家在內，對於美國前後兩任政府截然不同的政策態度，各有正反不同的評價與討論，或是修正式的觀點；然而，準此以降，美國對於攸關台海安全的政策思維，仍不免受到其政策基調的影響。

² 儘管，美國小布希政府曾將中國大陸定位為「戰略競爭者」(Strategic Competitor)或是歐巴馬政府則修正為「負責任的戰略夥伴關係」(Strategic Partnership)等。

³ 林正義，〈「戰略模糊」、「戰略明確」或「雙重明確」：美國預防臺海危機的政策辯論〉，《遠景季刊》，第8卷第1期(2007年)，頁1~11。

特別的是，若做一延續性的比較，筆者認為以川普政府的決策性格，現今在亞太（或稱印太）區域中，美、中之間的關係或可以名之為「戰略模糊」與「戰術衝撞」（strategic collision）的態度。前者意著川普政府並未超越美國歷任政府，在中美關係與互動上，做出清楚的界定，後者則顯示了川普政府在台海問題和印太格局上的盲動與躁進。

本文在此，擬從前述的軍事思維與安全思考，來觀察、分析美國川普政府在印太的軍事思維與政策走向，以前瞻未來美國將在區域國家之間與世界各地所扮演的角色，以及台海之間的安全互動。

貳、川普政府的「印太戰略」綜觀

川普（Donald Trump）於 2017 年 1 月 20 日就任美國第 45 任總統。上任之初，在軍事、外交等領域，並無明顯的戰略思維或既定政策方向。然而，在其競選期間所揭櫫的「美國優先」（American First）口號，卻似乎成為川普政府與智囊形塑美國新一代軍事外交政策的依據與基準。

若由川普就任後參與國際重要外交場合或處理關鍵議題的態度來觀察，包括：2017 年 11 月參加亞太經合會（APEC）時提出的印太戰略（Indo-Pacific Strategy）、2018 年 4 月與英、法連袂空襲敘利亞、5 月成立「印太司令部」（U.S. Indo-Pacific Command），以及 2018 年 6 月與北韓金正恩在新加坡會談朝鮮半島非核化等來看，川普的軍事主義（militarism）似乎應該要已漸漸成形。

川普政府的「印太戰略」（Indo-Pacific Strategy）格局，早在 2017 年即已逐步建構。川普政府的原意是希望構築一個所謂的「自由與

開放的印太」(A Free and Open Indo-Pacific, 出自美國國務院針對 2018 東亞峰會提出的報告)。這項理念的提出,也包括前國防部長馬提斯(James Mattis)於 2018 年 6 月在「香格里拉對話」(Shangri-La Dialogue 2018)的公開演講與 2018 年 7 月國務卿龐佩奧(Michael Pompeo)提出的「印太經濟願景」(Indo-Pacific Economic Vision),再加上美國副總統彭斯(Michael Pence)於 2018 年 11 月在 APEC 提出的「印太透明倡議」(Indo-Pacific Transparency Initiative)等。⁴事實上,川普政府的「印太戰略」並未隨著整個對外政策和亞太區域之間的安全與互動,而有「指標性」或「具象化」的意義;持平而論,甚為可惜。在美國小布希政府時期形塑的「布希主義」(Bushism)和歐巴馬主政時期的「歐巴馬主義」(Obamaism),均是因為體現出特定的軍事外交政策主軸以致。

小布希的鷹派色彩以及在軍事外交上的舉措,反映在取消「兩戰」戰略、退出「反彈道飛彈條約」、發動阿富汗戰爭和伊拉克戰爭等;歐巴馬第二任期的「重返亞洲」和「亞太再平衡」,甚至是執行聯合國決議、進行轟炸利比亞行動等。

川普的執政與用人風格,似已毋庸多論;筆者好奇的是,為何川普政府無法如前兩任政府一般,在軍事外交的政策上形成期特定的「軍事主義」色彩?準川普政府推動的「印太戰略」以觀,顯然想與中國大陸官方的「一帶一路」(One Belt One Road)分庭抗禮,甚至是「抵銷」中國在東南亞、以至亞太區域之間的政經與軍事影響力。如果從這一個角度來觀察,就不難想見,「印太戰略」的落實與其實質影響,為何會如此付之闕如了!

⁴ Wang, Jianwei. & Hoo, Tiang Boon. *China's Omnidirectional Peripheral Diplomacy* (Singapore: World Publishing, 2019), pp.53-55.

然而，前述在美、中、台之間，甚至是印太區域，發生「戰術衝撞」的情況仍然可能。因為，此種所謂的「戰略模糊」，就政策本身而言，最為符合美方的利益；所不同的，可能是反映在戰術舉措上的效果。柯林頓政府採取「戰術清晰」，而小布希政府被認為是「戰術模糊」，都有其一定程度上的政治利益。而川普政府為何符合所謂的「戰術衝撞」，首要考慮的是這樣的政策立場的形成及其影響。

2001年4月1日，美國海軍一架EP-3電子偵察機在海南島東南海域進行偵察任務，遭解放軍空軍殲8戰機監控攔截，並做出挑釁動作，致使其中一架戰機墜毀，飛行員失蹤，美軍EP-3亦迫降海南機場；此事曾造成美、中關係緊張及國際高度關注。⁵嚴格來說，除了1996年台海危機以外，美、中之間尚鮮少發生軍事武力直接對峙與對抗的局面。此則，不會是僅以雙方具有「高度智慧」或「各有節制」，一語帶過；質實言之，長期的政治、軍事與戰略格局所造成的影響，「戰術衝撞」就必須負起改變後果的責任。因此，在現今和未來的區域互動上，如何形成「避撞規則」或「避險法則」，範圍太大，可能也非本文所能處理此一問題。筆者於此，倒是希望稍加檢視，在此一格局之下，美國如繼續以此種戰術上的衝撞，對於南中國海與台海之間的影響為何？

參、「戰略模糊」、「戰術衝撞」或「戰略溝通」是否可能？

最近，隨著美、中之間宣布同時在南海進行軍事演習，坊間有看法認為，中共解放軍率先喊出「八月軍演」，隨後美軍亦宣布於南

⁵ Sam Bateman and Ralf Emmers, *Security and International Politics in the South China Sea: Towards a Cooperative Management Regime* (London; New York: Routledge, 2008), pp.54-55.

海演習，雙方「較勁」意味十足；且不無可能藉著軍演之際，升高為軍事對抗云云。⁶對此，學術界亦有看法認為，美方此舉，是在進行一項所謂的「戰略溝通」。⁷

戰略溝通（**Strategic Communication**），是近年來頗為常見的用語，其意義在進行高層次、持續性的溝通與對話。因此，戰略溝通指向的是設定的目標（**objectives**）與溝通的過程（**process**），都必須合乎有效性（**effectiveness**）及雙向性原則。⁸亦即，戰略溝通可能是在現有的選項與空間之下，進行非可能必要的技術性對話。從此來看，戰略溝通有其目的性；既有目的性，也就有客觀上的限制，可能無法達成。若將美方在南海的軍事演習視為戰略溝通的一環，似無不可；然而，既要溝通，當然也就必須要有方案（**scenario**）與內容（**contexts**）。此者，卻必須是在清晰的戰略理念下構成的思維體系，才足以支撐戰略溝通的架構與準則。

其中，台海安全問題，向來是各方所關注、甚至成為政治角力的場域。在台海各方當中的政治或軍事角力，固然值得注意；台灣自身的防衛意願與國防格局，同樣值得關注。

蔡英文於 2016 年當選總統以後，將其國防理念（諸如武器自主研發的「潛艦國造」及「高教機國造」，以及軍事戰略方面的「防衛固守，重層嚇阻」等）加入國防政策中。然而，卻沒有釐清攸關未來的建軍發展、募兵制走向及人員預算等重大施政。今（2020）年 5

⁶ 黃國樑，〈美中南海軍演秀肌肉，學者：雙方沒開戰本錢，但別說絕不可能〉，《聯合報》，2020 年 7 月 7 日；

<https://udn.com/news/story/120884/4684282?fbclid=IwAR3gqBZMe2gXMgddBystg-03w5zEteciDRFbX8pS1P2Rs2RSSyjWw6z2xYE>

⁷ 引自黃介正臉書，<https://www.facebook.com/alexander.c.huang>

⁸ Paul, Christopher. *Strategic Communication: Origins, Concepts, and Current Debates* (Santa Barbara: California, 2011), pp.3-4.

月 20 日邁入第二任期後，按理應該針對在第一任期之內，有關國防方面重大的政策方向，或是仍未到位、付諸實行的重要宣示，加以說明。其中，筆者認為 106 及 108 年版《國防報告書》提出的「防衛固守，重層嚇阻」方面，就有許多值得探討和贊議之處；若不加以廓清，不僅對於台海安全、同時也是區域安全穩定上的不安定因素。

首先，蔡政府強調「防衛固守」，這與前任陳水扁政府及馬英九政府的國防政策演變趨勢，並無二致。⁹但問題在於後面所提的「重層嚇阻」。依照蔡政府的構想，我國的整體防衛構想，是要達到「戰力防護、濱海決勝、灘岸殲敵」的地步；問題在於，我國現行的防衛戰力，是否足以有效地執行此一軍事戰略？依照政府規劃，「防衛固守，重層嚇阻」的軍事戰略，可以充分做到「戰力防護、濱海決勝、灘岸殲敵」；亦即我國的軍事力量不僅足以防衛本島，並以海峽水域為決戰區，更能夠在敵方海上進犯到達我方灘頭時，將之悉數殲滅。同時，根據《108 年國防報告書》所示，我國的空防與海防完全以敵方海空攻勢為接戰地境，本島更形成「重層火網」以嚇阻敵方的武力企圖；這在現實想定中，充滿了主觀的想法與色彩。

就海、空兵力來看，解放軍海軍各型船艦 500 餘艘、軍機 700 餘架、人員 29 萬餘人；我國僅 3.8 萬人與各式船艦 100 餘艘，解放軍空軍 39.8 萬人、軍機 5200 多架；我國空軍僅 3.5 萬人、各式軍機 550 架；無論就何種層面相比，都不僅是倍數之遙。¹⁰如此，如何能

⁹ 依照《108 年國防報告書》，我國從民國 38-58 年的「攻勢作戰」、58-68 年的「攻守一體」、68-91 年的「守勢防衛」，到 91-98 年的「有效嚇阻，防衛固守」，98-106 年調整為「防衛固守，有效嚇阻」，再到蔡政府的「防衛固守，重層嚇阻」。參閱《中華民國 108 年國防報告書》（台北：國防部，2019 年），頁 58。

¹⁰ 相關數字取自「解放軍海軍」、「解放軍空軍」、「中華民國海軍」及「中華民國空

在人員與裝備上「濱海決勝」而「灘岸殲敵」呢？再以此軍事戰略理念來看，我國的防空飛彈以「高層」進行防禦，空軍戰機、無人機和攻擊直升機炸射海上目標，以及陸軍戰車、多管火箭均以灘頭為陣地，這都充滿許多「不切實際」的想像。嚴格來說，更像是一場「火力展示」或「聲光秀」，而非正規作戰想定的接戰實景。（若比較《106年國防報告書》，更顯得脫離常情）

重要的是，在此種充滿「主觀想像」下的軍事思維，有無可能因為區域之間「戰略模糊」而「戰術衝撞」的操作之下，成為不穩定且難以應變的危險因素？恐怕極有可能。在此種特殊的框架與考量之下，最為令人擔心的反而可能是我國國防弱化，以及戰略利益的遞減。解放軍經常性的「擾台」和軍演，其目的不言自明；希望我方不會僅僅是將國防安全與生存戰略的維繫，寄託於軍事武器的購買和加強之上而已。

另則，如果我方願意（或考慮）在美、中可能的「戰略溝通」框架下，進行可能的安全與防衛思考；那麼，就必須重新界定國防定位與軍事戰略，才能從有限的戰略選項當中，尋思出我國足以生存與發展的國防政策與方向。

肆、結論

戰爭風險的評估，或是所謂「戰爭發生係數」的高低與否，與區域各方的主客觀實力、意願和各項環境因素，密切相關。本文並未著重在亞太區域之間發生戰爭的實際評估或測量之上；而是在美、中之間兩大強權的「夾擊」之下，來省思與檢視各方所應採取

的態度和立場。

以目前來看，就台灣本身的戰略考量而言，筆者認為，南海問題複雜度遠多於釣魚台問題，其風險係數也相對較高；美、中之間的競逐，不無可能從台海移往南中國海（或是「選擇」擦槍走火一邊引爆，風險更高）。我國在面對軍演和「擾台」的浪潮之時，不宜過度表態，也不適合輕舉妄動；然而，維持國防武力的正常發展與正確的軍事思維，卻仍然是必需和必要的。

眼見南中國海與台海的軍事風雲似乎日趨緊急，國內許多立論仍環繞於「美軍是否出兵防禦台灣？」之上。筆者認為，此乃假性議題；原因在於，考諸世界上其他相近國家（如新加坡、南韓、以色列等）的國防理念與建軍，都不會寄希望於其他國家的軍事或戰略舉措而定。

質實言之，若就「在軍言軍」的立場來看，國防戰力是「守土有責」和「寸土不讓」的。我國無論在區域安全和國防軍事上的位置上，皆非常重要；正因如此，正確判斷與節制分際，不妄圖成為政治棋局下的軍事犧牲品，也就顯得格外彌足珍貴。

