

## 焦點評析

# 美中競爭之下臺灣的避險機會與意願

## Taiwan's Opportunities and Preferences of Hedging in the U.S.-China Competition

吳崇涵 *Charles Chong-Han Wu*

政治大學外交系教授

*Professor of Department of Diplomacy  
National Chengchi University*

### 一、前言

近年來，美中關係劇烈演變之下，臺灣充分意識兩大強權之間由合作至競爭所造成地緣政治影響力。面對來自北京的威脅，臺北期望從華盛頓方面獲得更多的安全保證。然而，對中國進行一味的抗衡或是扈從外交政策，似乎皆不利於臺灣目前的安全現況。隨著美中關係變得更加充滿爭議，並朝向潛在軍事衝突前進，臺灣似乎需要考慮更加具備「避險」特質的外交政策選擇。有別於抗衡與扈從，避險遂成為近幾年學界探討的主流議題。

然而，影響臺灣採用避險策略的主因，仍歸因於美國對兩岸議題之看法與政策走向。意即，華盛頓若抓緊對臺策略，運用臺灣對抗中國大陸，則臺灣在美兩強之間的彈性將縮小。反之，若較為和緩的美中關係，臺灣將可能具備較多避險空間。以目前情勢來看，美國拜登政府之兩岸政策，逐漸由傳統「戰略模糊」轉向「戰略清晰」。<sup>1</sup>目前美國對於來自中國之軍事威脅，

---

<sup>1</sup> Bonnie S. Glaser, Michael J. Mazarr, Michael J. Glennon, Richard Haass, David Sacks, "Dire Straits: Should American Support for Taiwan Be Ambiguous?" *Foreign Affairs*, September 24, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-09-24/dire-straits>

業已展現出明確的安全信號。即拜登業已多次承諾，如果中國武力侵犯臺灣，美國將軍事協防臺灣。論者指出，來自白宮的明確安全承諾，可能會增強臺灣民眾對美國防衛過度依賴，進而推動臺灣朝法理獨立邁進。<sup>2</sup>

是此，吾人必須審視臺灣是否仍具備避險空間。本文將就 2024 年臺灣總統大選前後之美中關係，並輔以避險的定義與模型，探討臺灣在採取避險時的主要考量，仍無法脫離美中系統性框架與美對臺灣的安全承諾。

## 二、避險的主要定義與內涵

在定義上，避險與樞紐 (pivot) 的定義並不相同。學者認為，樞紐是一種與兩個大國保持等距的政策。<sup>3</sup>傳統國際研究中討論浪漫三角關係時，樞紐角色代表一個國家與兩個大國保持等距；而這兩個大國彼此敵對。一個採取樞紐國家不會願意冒高風險，輕易縮短與大國關係而靠向任何一方。並在維持現狀底下，與兩個大國保持友好關係，任何對現狀的改變都會被他方拒絕。<sup>4</sup>

然而，在學者吳玉山的定義中，避險，而非樞紐，應涉及更為靈活的立場（如圖 1 所示）。避險係指在強權間保持友好立場。在大國的競爭中，向一個特定強權靠近的避險國家，也須與另一大國維持一定的關係，並不對任何一個大國做出承諾（見圖 1 中的 G1 或 G2）。簡言之，若延伸避險的定義，避險國家 (hedger) 會在兩大強權之間移動，依據對兩大強權所釋放出來的風險係數，採取不同形式規避風險之作為。若 G1 所釋放出之風險較高，避險國會往 G2 方向移動；反之，若 G2 釋放出風險較高，則避險國會往 G1 間靠攏。避險國遂指位於樞紐國兩邊的範圍，會針對不同的風險，採取不同的槓桿。以避免全盤皆失的局面。是故，在兩個大國之間擺動、於安全方面不

---

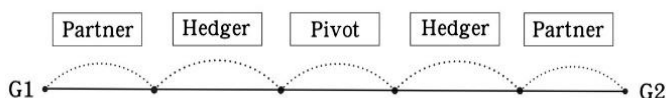
<sup>2</sup> Charles Chong Han Wu, "The End of Washington's Strategic Ambiguity? The Debate over U.S. Policy toward Taiwan," *China Review*, 2021, Vol.21, No.2, pp.177-202.

<sup>3</sup> Yu-Shan Wu, *Balancing or Bandwagoning: Cross-Straits Relations Revisited* (Taipei: Cheng-chung, 1997).

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp.177-178.

選邊站，即是避險的精隨與定義所在。

圖一：避險結構



資料來源：作者自製

雖然避險成為國際關係學界熱門題目，但目前學界因為對避險的定義與概念仍然莫衷一是。無論是將避險界定在抗衡或扈從之間，戰爭與和平之間，或是合作與對抗之間的指標，都是將這個概念抽象化與模糊化。這樣非但曲解避險的定義，所找出的指標與後續的統計檢證，也無法真正看出避險的全貌。簡言之，學者必須仔細詢問，避險的定義到底為何？國家主要規避哪種風險？我們需要用哪一個較為確切的指標來衡量它？這都有待學界進行更多深入的檢討。

### 三、臺灣大選前之東亞情勢

在理解避險的主要成因與定義後，我們可以發現，美中關係之變化，會影響臺灣在採取避險時的機會（opportunity）與意願（willingness）。美中關係於 2023 年 11 月 APEC 拜習會後，似乎有春暖花開之勢。但並不會因拜登政府近期拋出的橄欖枝而產生「質」的變化。蘇利文希望兩國間的「戰略成熟」

(strategic maturity), 需要北京對美國的認知出現本質上變化後才會實現。「安全困境」(security dilemma) 與「錯誤認知」(misperception) 將持續籠罩在美中之間的長期競爭態勢。然而, 華盛頓與北京之間有共識, 即競爭的同時並不會立即導致災難, 且雙方都認為有必要控管安全護欄。對台灣問題的處理方式也成為關鍵指標。季辛吉擔憂美中之間對於台灣問題沒有太多讓步的餘地。換句話說, 華盛頓與北京必須積極找出在台灣問題上的「平衡點」(equilibrium)。對北京而言, 放棄武力犯台的可能性幾乎微乎其微。但採用武力的可能性, 將取決於外國勢力是否企圖干預中國內政並分裂台灣。對美國而言, 華盛頓仍需確保兩岸維持現狀與台灣不會走向法理台獨。

反對北京或台北改變台海現狀是美國「一中政策」的核心利益, 歷任美國行政部門在涉及台灣事務與立場聲明時皆會提及。<sup>5</sup>但蘇利文的聲明對台灣接下來的 2024 總統大選, 顯得更為重要, 因為這將能有效嚇阻下一任台灣領導者做出主動挑釁北京的行為, 以及避免產生使其相信台美關係的增進等同於美國會無條件支持台灣的錯誤認知。為了緩和台灣總統大選可能對台灣局勢帶來的衝擊, 美國在台協會 (AIT) 主席羅森伯格 (Laura Rosenberger) 在今年 6 月 5 日至 10 日訪問台灣期間, 拜會各政黨總統參選人, 並表示美國不會選邊站。AIT 處長孫曉雅 (Sandra Oudkirk) 更表明支持未來台灣領導者與北京展開對話。孫曉雅的聲明不單只是反映了副總統賴清德、新北市長侯友宜及民眾黨主席柯文哲皆表達與北京對話之意願, 亦重申了過往美國在台海問題上的一貫立場。不過自川普於 2017 年 1 月就任美國總統後, 美中關係間之惡化, 使美行政部門很難鼓勵兩岸間恢復溝通對話。前總統馬英九的回憶錄透露, 歐巴馬政府特別關注台北與北京互動進度與情況, 並肯定馬英九在兩岸中致力扮演「和平締造者」(peacemaker) 的角色。當前拜登政府試圖

---

<sup>5</sup> Dean P. Chen, "The Trump Administration's One-China Policy: Tilting toward Taiwan in an Era of U.S.-PRC Rivalry?" *Asian Politics & Policy*, Vol.11, No.2, (2019), pp.250-278 ; Weixing Hu, "Trump's China Policy and Its Implications for the "Cold Peace" across the Taiwan Strait," *China Review*, 2018, Vol.18, No.3, pp.61-88.

緩和與中共關係主要目的，在於防止衝突或戰爭的爆發。而未來兩岸如能重啟對話，將有助於和緩兩岸緊張態勢，符合美國的利益。

台美關係近期在經貿層面取得重要進展。兩國間的非官方關係自 2017 年以來快速升溫，主要因素是華盛頓為了有效圍堵北京，試圖提升美國於亞太傳統和非傳統盟友的雙邊關係。但近年美國對台支持主要聚焦在政治、軍事安全與外交層面。本月初，雙方簽訂《台美二十一世紀貿易倡議》（U.S.-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade）首批協定，被視為自 1979 台美斷交後兩國間最具全面性的階段性貿易成果。首批協定就「關務管理及貿易便捷化方面」、「良好法制作業」、「服務業國內規章」、「反貪腐」及「中小企業」五項議題達成協議，將為台灣中小企業帶來更多發展機會與實質利益，並為最終希望達成的雙邊自由貿易協定鋪路。

在對陸貿易方面，陸方在 2023 年啟動臺灣對陸貿易壁壘之調查。臺灣方面禁止中國產品 2509 項，其中禁止農副產品約 1066 項，占比 43%；五礦化工類產品占比約 26%；其他第三與第四類分別為紡織與原料。中方採取相關之反制措施，對台灣聚碳酸酯（PC）進行實體調查，並初步裁定「存在傾銷」，並課徵最高稅率 22.4% 的臨時反傾銷稅。由於聚碳酸酯屬於「兩岸經濟合作架構協議（ECFA）早收清單項目」，大陸祭反傾銷稅等同變相取消 ECFA 早收紅利。對於利用經濟手段，逼迫臺灣在經貿安全等議題上，進行表態。此亦可視為北京對臺的經貿制裁，要求臺北方面不可以一面賺取兩岸貿易紅利，一面進行「倚美謀獨」的抗衡舉措。

#### 四、結論-臺灣未來之避險空間

誠如圖 1 所示，臺灣過去可以面對不同強權（G1 與 G2）所釋放出來的風險與承諾，進行不同程度回應。當北京在「反獨」與「促統」的加大力度，還有華盛頓方面利用相關法案如《臺灣政策法案》、《晶片與科學法案》、《臺美二十一世紀貿易倡議》、《確保美國全球領導力與參與法案》等，對臺灣進行更高層級的安全承諾時，臺灣似乎必須加以回應，並限縮避險空間。

華盛頓對於這次台灣選舉的論調，除了重申不干涉台灣內政之外，也充分展現其在「戰略模糊」漸漸往戰略清晰方向移動。但美中在拜習會後，已然回到強權競逐中「鬥而不破」的態勢。東亞民主國家在面對美中新一輪態勢下，雖然跟隨拜登的「民主同盟」框架，但亦不會攪動台海情勢，破壞美國在這個地區的主要利益。未來美中仍會握有「台海秩序」的主控權，並不會任意破壞此區域穩定。但對於未來區域局勢，臺灣是否能繼續在美中之間保持「戰略自主」與「避險策略」，端看美國在 2024 年總統大選與後續美中關係是否進入新一輪競爭框架，與臺灣新的執政團隊在「抗衡」與「避險」之間如何拿捏。

責任編輯：蘇君瑗