歐亞研究 第二十一期 2022.10

戰略瞭望

裴洛西亞洲行對美中競爭與台海安全造成之影響

The Impact of Nancy Pelosi's Asia Visiting Trip toward U.S.-China Competition and Taiwan Straits Security

廖天威

中華亞太安全治理學會

chrisliao@ntu.edu.tw

壹、前言

美國眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）訪問團一行，於 2022 年 7 月 31 日啟程訪問亞洲，包括新加坡、馬來西亞、台灣、南韓及日本亞洲五國。此行，台灣固然僅是裴洛西個人亞洲行其中一站；然而，由於兩岸關係事涉敏感，行前的高度受到關注（白宮表示反對意見），行程中的眾說紛紜（各方猜測是否改變行程），以及甫結束訪台之際，即引來中共解放軍一連六天的「圍台軍演」。加上中共事後宣布展開無限期的對台「常態性戰備警巡」，[1]這其中在在顯示，裴洛西此行，不僅觸動中共「敏感神經」，也為印太區域國家之間的整體安全與未來的板塊移動，投下不可測的變數。

[1] 羅添斌，〈因應共軍「戰備警巡」常態化，揭仲：調整建造結構較強海巡艦〉，《自由時報》（2022/8/16 瀏覽），https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4024295

裴洛西的亞洲行，曾引來中國外交部發言人趙立堅發出「四個嚴重」的警告，被視為是自 1970 年代美中「關係正常化」以來，雙方關係最重大的倒退和嚴峻的考驗。筆者認為，研究美、中、台三邊關係，以及美、中競爭（或競合）的觀察研究，絕不可忽視此項關係倒退所帶來的關鍵性影響。

美國拜登政府於 2021 年上任之後，在處理對外政策與軍事事務上頗多危機與失誤；如 2021 年 7 月間倉促撤出阿富汗，2022 年 2 月間製造俄烏緊張情勢以致開戰，以及介入東南亞、大洋洲區域事務，拉攏「抗中」等。美國華府的外交與國安團隊，如國務卿布林肯、國家安全顧問蘇利文、國防部長奧斯丁等人，在外交與安全理念上不無瑕疵（奧斯丁數度被質疑與國內軍火商的密切關係）。加上 2022 年 11 月期中選舉、拜登本身低支持率、高物價、高通膨、高失業率，以及治安、槍枝管制、種族歧視等國內環境問題，還有政敵川普的「捲土重來」，在在引發對「美式民主」及美國全球影響力的質疑（美國國內意識形態的分歧，甚至有民調顯示，美國民眾有高達四成認為未來 10 年內會發生內戰）。[2]

在美、中關係上，拜登團隊的處理缺乏彈性、過度強硬，又無法在盟邦（如歐盟、北約）的信賴基礎上，有效解決國際爭端（如俄烏戰爭和中東問題），平添國際政治的更多不穩定性。

本論文希望由前述的事件出發，藉此檢視在現今拜登政府的外交政策與國安結構之下，裴洛西訪台事件所引起的政治與軍事雙重影響，以及對於美、中競爭和台海安全造成的巨大衝擊。此一事件

[2] Taylor Orth, “Two in Five Americans Says A Civil War At Least Somewhat Likely in The Next Decade,” *YouGovAmerica*(2022/9/3), https://today.yougov.com/topics/politics/articles-reports/2022/08/26/two-in-five-americans-civil-war-somewhat-likely

的關鍵影響，可能對於未來數十年的美、中關係和亞太安全，都具有不可磨滅的衝擊性。

貳、美中台三邊競合關係及其改變

著名的美、中「關係正常化」推手，美國前國務卿季辛吉（Henry Kissinger）在 2022 年 8 月中接受美國《華爾街日報》（*The Wall Street Journal*）專訪時指出，「當今的國際局勢，可能正處於一種危險的『失衡』（Disequilibrium）狀態」。他憂心，「美國在自己所製造出的問題上，強化了與中國及俄羅斯的敵對關係，甚至處於戰爭邊緣」。[3]事實上，他在今年的新書《領導力：世界戰略的六項研究》（*Leadership: Six Studies in World Strategy*）當中，即已清楚論述「政治家要懂得並運用『目的』（purpose）和『平衡』（equilibrium）兩項策略」，「不要企圖去分裂對手，讓他們自相殘殺，好從中漁翁得利」，以及「當今的外交政策，是要在可能發生核武災難的陰影下，來平衡大國之間的關係」。[4]季氏此語，或可為目前糾結的東、西方關係，提出可行的思考與解套方案。

長期以來，尤其是 1996 年「台海危機」之後，美中台三邊的關係與發展成為一特定分析架構。然而，此次裴洛西旋風式訪台，極有可能已將「美中台三邊關係」，再推回「美中競爭」的歷史時期與其演變。

前述自 1970 年代初期的「美、中關係正常化」開始，以至於美

---

[3] Laura Secor, "Henry Kissinger Is Worried About 'Disequilibrium'," *The Wall Street Journal* (2022/8/18), https://www.wsj.com/articles/henry-kissinger-is-worried-about-disequilibrium-11660325251?page=1

[4] Henry Kissinger, *Leadership: Six Studies in World Strategy* (New York: Penguin Press, 2022), pp. 125-128.

國九○年代中後期的共和與民主兩黨輪政，乃至進入 21 世紀，美國發生「911 恐怖攻擊事件」所揭櫫的「反恐戰爭」（Anti-Terror War）以降，促使亞洲國家紛紛「站隊」；迄於近 20 年來亞太因「中國崛起」造成區域情勢丕變，導致美國決心強化「印太同盟」（Indo-Pacific Alliance）或「反中」（「制中」）聯盟。[5]此種「美中台」三邊之間的互動（interactive）關係已隨之「弱化」，甚至「蕩然無存」，並可能從「正常的三角」（具有互動、甚至相當的互信基礎）到「傾斜的三角」（因美、中競爭關係，使兩岸漸行漸遠），甚至往「失衡的三角」（台灣選邊，兩岸互動互信不再，美、中競爭加劇）方向邁進（如下圖所示）。

美、中、台三邊「正常關係」的三角

（作者自繪）

上圖顯示的狀態在 1990 年代後期，最有可能成真。彼時雖然因為兩岸關係緊張造成的影響，台海安全情勢一度「劍拔弩張」；然而兩岸「軍事互信機制」或稱「信心建立措施」（Confidence Building Measures, CBMs）的倡議，也正是從此時開始。可惜，由於 2001 年 4 月發生美中軍機擦撞事件，以及 2001 年的「911 事件」，促使美國

[5] Leszek Buszynski, *The South China Sea: From A Region Maritime Dispute to Geo-Strategic Competition*(Routledge: New York, 2020), p.66.

小布希政府一意發動「阿富汗戰爭」（Afghanistan War）與「伊拉克戰爭」（Iraqi War），戰略重心轉往中東，連帶使得美英軍事同盟等「單邊主義」（Unilateralism）暢行，弱化「北約」，形成「重歐輕亞」的戰略路線。[6]誠然，也在此時，給予中國崛起的大好良機。

嚴格來說，台灣在 2008-16 年（馬英九政府執政）期間，由於兩岸關係處理得宜，美台之間也未發生「喪失互信」的重大事件；因此勉強可做為此一代表（然因 2014 年 3 月爆發服貿爭議及立院被攻佔事件，又使兩岸關係急速冷凍，台灣開始與大陸反向而行）。

美、中、台三邊「傾斜關係」的三角

（作者自繪）

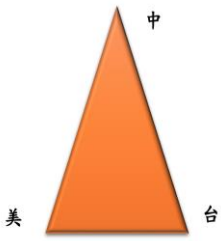
其次，在美、中、台三方之間，因為「美、中競爭」導致兩岸關係之間益形壓縮（或因為台灣的政治選擇），台灣與大陸「漸行漸遠」。此一階段，以 2000 年-08 年（陳水扁執政）時期為代表。陳水扁政府的「一邊一國」論（於 2002 年在「世台會」年會提出）與「入聯公投」（2007 年 8 月）為其中代表。

而在美國方面，2001 年發生的軍機擦撞事件，也被視為是美中關係改變的「分水嶺」和重要事件。事件發生當時，美國國內「仇視」華人的情緒，達到高峰；大陸人民的「反美」情緒，也異常熾

[6] Gabriel Ben-Dor & David B. Dewitt, ed., *Confidence Building Measures in the Middle East*(Routledge: New York, 2019), pp.210-212.

烈，雙方大有「戰事一觸即發」之勢。所幸經由後來的談判、交涉、原機遣返，使事件得以安然落幕。[7]

美、中、台三邊「失衡關係」的三角



（作者自繪）

上圖所顯示的，可以視為台灣在民進黨執政期間，大舉向美國反恐陣營「靠攏」的情境。而此一事實，在蔡英文執政數年中，趨勢益趨明顯。

蔡英文政府在美台關係的處理上，忽視「中國因素」對台灣國際空間與台海安全的決定性影響（或被認為是「推向極端」），以致於歷年來在川普政府及拜登政府的「友台」舉措，如推動《台灣旅行法》（Taiwan Travel Act）、《美國競爭法案》（America COMPETE Act）及《2022 台灣政策法》（Taiwan Policy Act, 2022）等法案，以及大筆對台軍售之際，採取的是「全面配合」的態度。[8]

質言之，上圖的「失衡關係」是對美中台三邊之間，最為危險的趨勢與發展。美中台三邊關係，已質變成為「美中競爭」而「台灣受害」。美、台與中國之間已非僅只「漸行漸遠」；而是「形同絕

[7] C. J. Jenner & Tran Truong Thuy, ed., *The South Chins Sea: A Crucible of Regional Cooperation or Conflict-making Sovereignty Claims?*(Cambridge University: Cambridge, 2016), p.39.

[8] Eric Chang, "U.S. Senate Moves Closer to Passing CHIPS Act," *Taiwan News*(2022/8/31), https://www.taiwannews.com.tw/en/news/4601282

塵」、「揚長而去」。筆者相信，若非三方之間出現重大轉折事件（例如美方改弦更張、中國政權易手或台灣政黨輪替），否則，此一趨勢改變之機會不大。

參、台海安全的現況與其未來

綜合來看，裴洛西的旋風式訪台，在美中台三邊關係之間造成的影響，是將此格局重新拉回「美中競爭下的台海戰場」局面。裴的訪台，可能並不如其單方面所說「在中國壓力下，有助於台灣提升國際能見度」、「帶來美國盟友對自由民主台灣的堅定支持」等正面影響。[9]

從此一角度出發，來分析台海安全的現況發展及其未來，就具有甚為不同的風貌與意義。近者，中共當局不斷「圍台、軍演、試射、滋擾」，就會逐步升溫，並不停歇（筆者認為，這也是中共解放軍「逐步」、「有層次」地對台「施壓」兼「狀況模擬、演練」；時機成熟，「攻台」極易成真）。

根據美方歷年來多次內部兵推顯示，美、中之間若發生軍事衝突，美軍將付上慘痛代價，甚至吞敗。華府智庫「戰略暨國際研究中心」（CSIS）資深顧問（美軍陸戰隊退役上校）坎森（Mark Cancian）在一場甫於今年 8 月結束的「台海兵推」之後表示，「如果美國選擇在 2026 年對中國攻台做出軍事回應，…儘管並非所有情況，但在大多數的結果中，台灣都能擊退入侵」；可是「這對台灣經濟與基礎建設，以及太平洋地區美軍而言，代價將十分高昂。」他進一步指

[9] Joyu Wang, Chun Han Wong & Wenxin Fan, “Nancy Pelosi Meets With Taiwanese President as China Warns of Disastrous Consequences,” *The Wall Street Journal*(2022/8/30), https://www.wsj.com/articles/nancy-pelosi-heads-to-taipei-as-china-warns-of-disastrous-consequences-11659442605

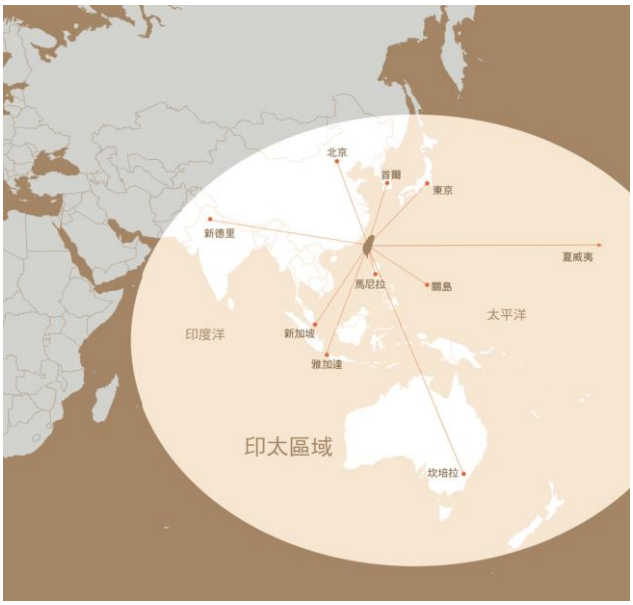
出，「美軍無法在逼近中國之前進行系統性行動摧毀共軍防禦，在確保空中或海上優勢前，美國必須派遣部隊攻擊共軍艦隊，尤其是兩棲艦隊」；「在前一輪的兵推中，美軍將在 4 週之內，損失超過 900 多架戰機或攻擊機，約是海軍與空軍現役的一半。」[10]另則，對中共解放軍軍力持「正面、嚴肅」看法，而對華府馳援（協防）及美軍作戰以「負面、悲觀」看待者亦所在多有，如前國家安全會議秘書長蘇起及退役中將帥化民為代表。蘇起曾表示美國華府內部針對美軍與解放軍在台海交戰兵推，合計 19 次，僅 1 次顯示美軍有勝算；其餘 18 次皆沒。

筆者以為，台海安全的現況，確屬「風雲緊急」，而且「兵凶戰危」；中共方面的「圍台」、「封鎖」及「滋擾」（包括本、外島），也係「明顯而立即的危險」（clear and present danger）。我國方面，除了加強經常性的戰備以外，要置重點在「遏止」與「防堵」有形和無形的危害之上。有形的諸如：軍演、擾台、彈襲、奪島、海空作戰等，已是「步步進逼」；無形的諸如：文宣、網軍、矮化、弱化等，更可能「滴水穿石」。近年來的「消耗戰」是為「階段性」做預備；階段成熟，就可出擊（攻台）。

國防部於近兩版（106 年、108 年）的《國防報告書》中兩度提及，台灣在印太（亞太）區域當中的中心位置，益形突出戰略位置重要（如下圖）；於今日形勢看來，似乎已遙不可及。

[10] Bloomberg, "What-if War Game Maps Huge Toll of A Future U.S.-China War Over Taiwan," *Taipei Times*(2022/9/2), https://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2022/08/11/2003783337

資料來源：中華民國 106 年國防報告書編纂委員會，《中華民國 106 年國防報告書》（台北：國防部，2017 年），頁 27。



資料來源：中華民國 108 年國防報告書編纂委員會，《中華民國 108 年國防報告書》（台北：國防部，2019 年），頁 25。

肆、結語

《孫子兵法》第五篇〈廟算篇〉云：「夫未戰而廟算勝者，得算多也；未戰而廟算不勝者，得算少也。」所以孫子講究「道、天、地、將、法」，無一不是戰場攻防藝術的高度運用。

以過去、現況與未來而論，台灣不是印太戰略「開創者」，也不至於是所謂的「維護者」；僅能從自身利益與安全考量，先求「保本」，再談「發展」。所謂「保本」，指的是—求生存、避險與積蓄實力；而「發展」，則指的是—向外拓展、開發與發揮影響力。

基於此，台灣自身所應該思考的，既不是美方所形塑的「刺蝟戰略」(Hedgehog Strategy)、「豪豬戰略」(Porcupine Strategy)，也不是坐等中國大陸的「消耗戰」、「箝制戰」和「咽喉戰」，而是採取所謂的「突穿戰略」(Breakthrough Strategy)。這個戰略是「外交上突穿、軍事上突穿、戰略上突穿」；台灣要發揮軟、硬實力攻防，戰線拉長。外交上打宣傳戰、迂迴戰；軍事上小心回應、力求保本、徐圖發展。

台灣需要一套完整國家戰略，不要硬碰硬，要蓄積實力、站穩腳跟，與區域國家維持等距關係，才有可能成為「印太的中心」。反之，則可能一切都將「隨風而逝」！