

拜登時期美中問題下的台灣安全思考

Reflections on Taiwan's Security in U.S.-China Relations under the Biden Regime

劉兆隆

彰化師範大學公共事務與公民教育學系

壹、緒論

據 2021 年 12 月 19 日《美國之音》報導，美國參議院週三（15 日）投票通過了《國防授權法案》（NDAA），該法案授權了 7700 億美元的國防開支，比拜登要求的多出 250 億美元，其中包括 71 億美元用於旨在遏制中國擴張的《太平洋威懾倡議》（Pacific Deterrence Initiative）。事實上從 12 月 14 日到 16 日，美國印太司令部、海軍和空軍的代表與中共海軍和空軍的同行進行了虛擬會談，討論如何在亞洲有爭議的水道中保持安全。

事實上，中國早將 350 萬平方公里、資源豐富的南中國海稱為自己的「傳統水域」，與軍事上較弱的文萊、馬來西亞、菲律賓、台灣和越南的主張發生衝突。美國軍艦也在臺灣海峽航行，這是對中共的警告，不要攻擊這個中共聲稱是自己的自治島嶼。而美國在 2019 年，將軍艦通過南中國海的次數增加到每年 10 次，2020 年重複了這一數字。美國官員將這些航行描述為「航行自由行動」。美國用國際水域自由航行權，去正面迎擊中國大陸官方主張的「傳統水域」。這

樣的做法某個程度增加了雙方在該區域衝突的可能性。亞太進步之路基金會（Asia-Pacific Pathways to Progress Foundation）研究員拉貝納（Aaron Rabena）說：「美國軍方，他們做他們必須做的事情，比如在南海開展航行自由行動，但他們也繼續保持與中國人的溝通渠道暢通。」

從某個角度看來，中國和美國正處於學者們所描述的「大國競爭」中，華盛頓特別針對對方在中國東海和南海的擴張，而美國將附近國家視為地緣政治盟友。分析人士說，拜登將繼續進行這種競爭，但希望能阻止任何暴力衝突。

本文的目的是希望能初步探討美中的戰略架構下，台灣應該如何進行戰略的選擇與思考，為台灣取得戰略上的高度與安全。

貳、美國對中的戰略思考

2021 年 11 月中旬，拜登與習近平進行了當選之後的首次視頻峰會。拜登一貫主張，美中會談是是對中國政策的一部分。過去類似的高層對話，在前總統川普任期的後期被中斷。拜登與習近平的對話將是美中僵局的一個突破口，可能會慢慢導致就更重要的問題進行會談。白宮也發表聲明指出，美國總統在與習近平的交談中，「強調了管理戰略風險的重要性」，但同時強調了美國將繼續堅持其利益和價值觀。換句話說，拜登正在尋求一種「與中國進行一種可管理的競爭」，

學者們普遍認為，拜登與習近平軍事會談的成功可能取決於接下來的內容。拉貝納說，例如，如果美國政府在航行自由演習和與臺灣的軍事接觸方面有所收斂，北京和華盛頓可能在 12 月 14 日至 16 日的會談中達成了「共識」。新加坡南洋理工大學海事安全研究員

科赫 (Collin Koh) 說，後續會談和最終的「建立信任措施」，將表明拜登-習近平的峰會產生了影響。但是，根據美國國防部 2021 年中期的聲明，華盛頓的《太平洋威懾倡議》稱中國是美軍的「頭號步步緊逼的挑戰」，並稱 2022 年的預算「將用於發展和採購支持聯合作戰部隊殺傷力的防禦能力，特別是在被拒絕的環境中提供可生存的打擊和對峙能力」。

2021 年 3 月 3 日，美國白宮公布拜登政府的《國家安全戰略暫行指南》(Interim National Security Strategic Guidance，以下稱指南)。就任不到三個月，拜登政府迅速公布這份《指南》，目的在闡述對美國未來，包括與國際交往的戰略願景，以作為正式《國家安全戰略報告》公布前的指導文件，要求各部門與機構一體遵行。盟邦與夥伴是《指南》中出現頻率最高的詞彙。allies 與 alliances 合計出現 34 次，partners 與 partnerships 共出現 38 次。《指南》中反覆強調，美國將與印太、歐洲與西半球的盟邦夥伴攜手，促進共同的利益與價值，因應當前及未來的共同威脅。而中國 (China) 則是《指南》中提及次數最多的國家，達 15 次之多。顯然，拜登對印太區域的重視無庸置疑。

正式上任之後，拜登迅速重申釣魚台適用《美日安保條約》第五條防禦範圍，美國軍艦軍機持續在南海與台海的航行自由與飛越行動。在《指南》公布的同日，國務卿布林肯 (Antony Blinken) 發表的外交政策演說更明白地指出，「美中關係會在該競爭時競爭，能合作時合作，須敵對時敵對」(Our relationship with China will be competitive when it should be, collaborative when it can be, and adversarial when it must be)，貫穿其間的是美國必須「以強而有力的立場與中國往來」(to engage China from a position of strength)。

除聯合盟邦與夥伴外，美軍印太司令部在 3 月 1 日向國會遞交預算報告，籲請國會將 2022 年「太平洋威懾倡議」(Pacific Deterrence Initiative) 的預算，從今年的 22 億美元大幅增加至 46 億美元；預計 2022-27 年間，將增加 273 億美元預算（相較 2015 至 2020 年成長 36%），沿第一島鏈部署針對中國的精準飛彈防禦系統、雷達站、通訊衛星等，並在印太地區修建先進的訓練基地。

中國方面對此的態度是，《中國日報》新聞網站一年前曾抨擊《太平洋威懾倡議》是其他亞洲國家的負擔，而不是「對中國的強烈信號」。反而中國國營媒體對美中會談保持沉默，但中共喉舌《人民日報》則稱，美國加緊編織圍堵中國「軍事網」，並表示，美軍發布的「全球態勢評估」報告顯示，印太地區是美軍部署的優先地區。華盛頓的一個突出動作是，強化在關島與澳大利亞的軍事存在。中共外交部發言人趙立堅表示：「美軍方的有關報告充分暴露了美方將印太軍事化，不遺餘力圍堵、遏制中國的真實意圖。」

因此，整體來說，美國與中國之間仍存在著對於彼此意圖的探索，雙方也並未開誠布公建立互信。中國對於美方在印太的軍事佈署，仍然是認為有著敵意與箝制的意味。美方雖然聲稱出發點在於可「管理的競爭」，但這也說明了美方並不期待在短期內發生軍事衝突，而是希望將這個矛盾關係限定在一定的範圍內。

參、台灣的安全思考

台灣過去在歷經威權與民主化時期，安全思考有著不同的轉變。從威權時期的冷戰架構，到後來的兩岸之和平穩定發展、以及到「九二共識」與「一中各表」，再到今日的印太戰略與「兩岸互不隸屬」。這些思考歷程的轉變凸顯了幾條思路，一是關於地緣政治的

思考；二是關於台灣內部民意衝突的妥協。

從地緣政治的角度來看，台灣只能被動扞從於列強決定的戰略架構，台灣並沒有太多可以自由選擇的空間；反而是國內的政黨政治與政治發展，為台灣創造了各種可能的國際空間。從極左的「兩國論」、「一邊一國」到極右的「統一階段論」、「一國兩區」、「九二共識」等，都可以看到有政黨與政治領袖主張。其次是這些主張的提出也可以看到台灣在努力擺脫大國所定的戰略架構，創造自身國際生存空間的努力。

這些擺脫大國框架的過程，毫無疑問會與列強的利益衝撞，而這個衝撞的過程台灣可以獲取怎樣的利益，就成為台灣當時執政當局的最大政治利益計算。對台灣而言，國家安全思考一直是在兩條路線交錯：一條是中國路線；一條是國際路線。所謂的「中國路線」是依附著中國所定的大框架進行思考，例如馬英九執政時期的「九二共識，一中各表」；而國際路線走的就是依附在美國為首的東亞安全框架下進行（例如美日安保條約），這最典型的代表就是蔡英文執政時期依附於美國的印太戰略架構。

台灣安全選擇尷尬的地方是指要選擇一條路線，必然會造成另外一邊的緊張關係。而這個外部緊張的壓力，也會反映到台灣國內另一方的反對勢力，形成新的政治能量。對台灣目前而言，維持現狀不形成區域衝突的引爆點是台灣國內的共識。但這個共識是建立在脆弱的美中關係之上，因此台灣如何在美中賽局上去進行這個平衡的維持，成為台灣的國安困境。因此無論在南海、台灣海峽的軍事衝突危機，台灣都必須要這個平衡的鋼索上小心前進。

台灣目前的具體的做法，除了加強軍事上的能力外，在戰略上也從過去的大陸軍主義轉型成以海、空軍與飛彈為主的戰力，特別

是潛艦的國造與 F16V 的升級。這些戰力的提升主要是希望能夠在面對中共軍方的第一擊時能有效反制，同時加大共軍的傷亡以停止戰爭。美國對台軍售的行為與把台灣視為印太戰略夥伴的作法，事實上也逐步在打破美國的「戰略模糊」與鬆動「一個中國」政策，因此這也無形當中加強了台灣在兩岸平衡鋼索中的力道，使台灣朝向美方傾斜。

對台灣而言，最大的國家利益主要在下列幾項：

(1) 形成戰略同盟：以台灣以己之力抵禦中共的武力入侵並不切實際，事實上也不可能。因此如何倚賴美日安保與印太戰略的架構維持軍事上的安全，便成為台灣的首要。在去年底萊豬公投失敗後，對美的貿易障礙已經掃除也等於是間接的形成新的台美安全默契。如果未來在日本核食進口問題解決，則美日安保的隱形架構也將形成，對台灣將有實質上軍事安全的保障。

(2) 加入區域貿易聯盟：過去由於中國的抵制，所以台灣與北韓是少數沒有加入區域貿易體。但在形成印太戰略架構後，日本主導的《跨太平洋夥伴全面進步協定》(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)，CPTPP 已成為台灣新的區域貿易體的加入目標。CPTPP 成員國人口規模將近 5 億（占全球 7%），總 GDP 超過 11 兆美元（占全球 13.1%），貿易值占我國貿易總值超過 24%，對我參與區域經濟整合十分關鍵。

(3) 簽訂貿易協定：目前我國洽簽 FTA/ECA 的成果包括：中美洲 5 國 FTA（包括巴拿馬、尼加拉瓜、瓜地馬拉、薩爾瓦多、宏都拉斯）、《海峽兩岸經濟合作架構協議》(ECFA)、《台紐經濟合作協定》(ANZTEC)、《台星經濟夥伴協定》(ASTEP)，以及與巴拉圭、史瓦帝尼、貝里斯、馬紹爾簽署之《經濟合作協定》(ECA)。未來可望開啟

對美、日、加等重要國家的 FTA/ECA 談判，對台灣的出口貿易將更有助益。

(4) 海峽兩岸經濟合作架構協議 (ECFA) 之未來角色：目前兩岸政治關係雖然冰凍，但經濟互動上卻更形綿密。2021 年前 10 月的兩岸進出口總值為 2662.9 億美元，大陸自台灣進口（台灣出口至大陸）為 2028.4 億美元、年增率 26.6%，對台出口 634.4 億美元、年增 31.7%。台灣對陸、港出口連續 20 月正成長，兩岸貿易依賴度仍持續加深。因此如何維持 ECFA 的穩定運作乃成為兩岸關係的核心利益。

肆、結論

台灣在區域的選擇事實上非常有限，常常是被動選擇而非主動選擇。目前台灣最大的優先選項是經濟利益，政治與軍事只是輔助議題。台灣目前對於區域的利益選擇，也絕對是經濟安全優於軍事安全，因此如何善用台灣的經濟優勢避免軍事衝突，乃成為台灣區域安全的思考重點。

