「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

林正義
（中央研究院歐美研究所研究員）

摘　要

在布希總統提到將「使用一切辦法」協助臺灣防衛之後，各方專家開始辯論美國政府如何預防臺海危機，是否放棄其長期以來所遵行的「戰略模糊」政策？在布希總統的談話之前，美國智庫針對美國如何預防中國在臺灣海峽使用武力，曾提出不同的建議。

第一種觀點，建議美國政府採取「戰略模糊」的立場。美國智庫認為在沒有特定的臺海危機情境之下，指出美國在何種情況會介入或不會介入臺海危機，將不必要地使一方更挑釁或激怒另外一方。第二種觀點，主張在臺海危機發生之前，美國應該使中國儘早了解美國一定會採取軍事干預的立場，使中國不致升高緊張。

本文檢閱「戰略明確」與「戰略模糊」的異同，以及它們所代表的決策者與智庫。近年來，布希政府傾向以「雙重明確」取代「戰略明確」的立場。這意味在臺灣未挑釁之下遭攻擊時，美國將協助臺灣防衛，但同時也向北京作出美國不支持臺獨的政治再保證。

關鍵詞：戰略模糊、戰略明確、雙重明確、臺海危機、美國

壹、前言

柯林頓(William J. Clinton)政府對臺海危機發生時，不明講美國是否會以軍事介入的「戰略模糊」(Strategic Ambiguity)政策，在中國1995年7月於東海試射飛彈之後，未能阻止1996年臺海危機發生，而遭受到共和黨國會領袖的質疑。例如，1996年共和黨總統候選人杜爾(Robert J. Dole)在5月9日公開演講中表示，柯林頓的模糊政策對臺灣、中國、美國亞洲盟友，只釋放出不確定的信號；美國政策應該毫無保留地堅定指出，若中國對臺灣使用武力，美國將會回應(if force is used against Taiwan, America will respond)。[1]1997年3月訪問上海時，眾議院議長金瑞契(Newt Gingrich)表示，美國了解中國原則上不會放棄使用武力的權利，但美國也要讓中國了解，美國一定會防衛臺灣。[2]這顯然是對「戰略模糊」的挑戰。這種「戰略明確」(Strategic Clarity)與「戰略模糊」的論辯，隨著1999年李登輝總統發表「特殊的國與國關係」、中國戰機飛越海峽中線引起臺海緊張、2000年美國總統大選，一直持續進行，直至布希(George W. Bush)政府上臺後，「戰略明確」才成為政策方向。

在學者專家為2000年美國大選之後新上任總統的集體建言書中，「蘭德公司」(Rand Corporation)反對「戰略模糊」的立場，「亞洲基金會」(Asia Foundation)則建議採取「戰略模糊」的政策。[3]「美國外

---

1. Bob Dole, "America and Asia: Restoring U.S. Leadership in the Pacific," *Federation of American Scientists*, May 9, 1996, <http://www.fas.org/spp/starwars/elect96/dole0509.htm>; James Mann, *About-Face: A History of America's Curious Relationship with China, From Nixon to Clinton* (New York: Alfred A. Knopf, 1999), p. 340.
2. "Gingrich 3/30 Response to Reporters in Shanghai," *Federation of American Scientists*, March 30, 1997, <http://www.fas.org/news/china/1997/bmd970401c.htm>.

交政策全國委員會」(National Committee on American Foreign Policy)主張採取「有意識的模糊」的政策(a policy of conscious ambiguity)，對中國表明若不採取和平手段，將會受到美國的嚴重關切。[4] 1999 年 8 月底，美國兩大智庫「傳統基金會」(The Heritage Foundation)及「新美國世紀計畫」(The Project for the New American Century)，公開呼籲柯林頓放棄「戰略模糊」政策。[5] 美國「太平洋論壇」(Pacific Forum)在布希總統於 2001 年 4 月「使用一切辦法」(whatever it took)協助臺灣防衛談話之後的一項調查，發現大多數回應者主張「戰略模糊」的政策，但主張「戰略明確」的人也不少。[6]

---

3. Frank Carlucci, Robert Hunter & Zalmay Khalilzad, *Taking Charge: A Bipartisan Report to the President Elect on Foreign Policy and National Security* (Santa Monica, CA: Rand, 2000), pp. 23-24; The Asia Foundation, *America's Role in Asia: American Views* (San Francisco, CA: Asia Foundation, 2001), p. 29.

4. Donald S. Zagoria, "Cross-Strait Relations: Breaking the Impasse," *National Committee on American Foreign Policy*, October 2000, <http://www.ncafp.org/record/2000/UScHina.htm>.

5. "Statement on the Defense of Taiwan," *Project for the New American Century*, August 20, 1999, <http://www.newamericancentury.org/Taiwandefensestatement.htm>.

6. 有關「戰略明確」與「戰略模糊」的討論，也可見美國麻省理工學院政治系柯慶生教授與臺大政治系楊永明教授在《臺灣安全研究》(*Taiwan Security Research*)網站上信函的交換，請見"Clarity on Taiwan?" *Taiwan Security Research*, March 2000, <http://taiwansecurity.org/IS/IS-0300-Christensen-Yang.htm>；柯慶生教授在普林斯頓大學擔任教職，並於 2006 年 8 月出任美國國務院主管東亞事務副助理國務卿。兩位臺灣在美國的學者王德育、牛銘實分別主張「戰略明確」、「戰略模糊」，請見 T. Y. Wang, "Strategic Ambiguity: An Outmoded Relic of U.S. Foreign Policy," paper presented at the Conference Group on Taiwan Studies (San Francisco: Annual meeting of American PoliticalScience Association, August 29 – September

「戰略模糊」與「戰略明確」辯論較早的階段出現在1996年臺海危機前後，國內學者出版的論文也集中在此一時期。東吳大學羅致政（1996年）、臺灣大學楊永明（1998年）探討美國在「戰略模糊」之下，如何與臺海兩岸進行雙重交往，柯林頓對臺灣的「三不支持」（不支持「兩個中國」與「一中一臺」、不支持臺灣獨立、不支持臺灣加入需具有國家資格的國際組織）政策，是否反映美國對臺灣的政治定位出現較為明確的主張。[7] 2000年布希總統當選之後，再度引起「戰略模糊」與「戰略明確」的辯論。討論的焦點集中在美國協助臺灣防衛，為何「戰略明確」逐漸調整為「雙重明確」(Dual Clarity)。在此一階段，臺灣學界的研究出版較少，美國學者則有較多的論述。鑑於美國不同總統、智庫、學者專家對於預防臺海危機，究竟應採取「戰略明確」、「戰略模糊」或「雙重明確」政策較為有效，有正反不同的辯論，而身為當事者的臺灣，對此一問題有必要加以重視，了解這三者的意涵及其中的異同之處。

貳、戰略模糊

美國是否以武力介入臺海危機或「戰略模糊」的主張，不是始於1990年代，而早在1954年第一次臺海危機期間，艾森豪(Dwight D. Eisenhower)政府即已面臨此一困擾。艾森豪與國務卿杜勒斯(John Fos-

1, 1996), <http://cgots.utdallas.edu/cgotspapers/Pagers/18.pdf>；Brett V. Benson & Emerson M. S. Niou, "Comprehending Strategic Ambiguity: U. S. Policy Toward Taiwan Security," *Taiwan Security Research*, April 2000, <http://taiwansecurity.org/IS/IS-Niou-0400.htm>，該文將1996年美國國防部長裴利(William Perry)誤植為柯亨(William Cohen)。

7. 羅致政，〈美國戰略性模糊政策對兩岸互動的影響〉，《東吳政治學報》，第6期，1996年9月，頁175-202；楊永明，〈從戰略模糊到三不政策：美國對臺政策的轉變〉，《理論與政策》，第12卷第4期，1998年12月，頁87-105。

ter Dulles)認為明確承諾防衛金馬外島，將會使蔣介石總統有所憑藉而升高攻擊中國大陸的可能性，若明確表明不防衛外島，無異告知北京攻擊外島時不必擔心美國的干預。美國駐中華民國的大使藍欽(Karl L. Rankin)向國務院建議，對金馬外島，不公開承諾防衛，也不公開表明放棄，而是經由讓中共猜猜看，由不確定性來達到嚇阻目的。這正是典型「戰略模糊」政策的例子。[8] 美國在 1954 年與中華民國簽訂《中美共同防禦條約》，美國不願表明協防義務包括金門、馬祖，1955 年的《臺海決議案》也未明文具體納入金馬。在 1958 年八二三砲戰之前，艾森豪總統遲遲未發表金門防禦與臺灣安全密切相關的聲明，與後來危機的爆發亦有關聯。

美國在臺灣與中國的政治定位上也一直含混處理，美國承認中華人民共和國是代表中國的唯一合法政府，但是，美國只有「認知」(Acknowledge)中國的主張，即只有一個中國，臺灣是中國的一部分。美國在與中國的三項聯合公報中，均表達了對和平解決「臺灣問題」的關切。1979 年《臺灣關係法》中，美國表明與中國建交「是基於臺灣前途將以和平方式決定這一期望」，提到「任何企圖以非和平方式來決定臺灣前途之舉──包括使用經濟抵制及禁運手段在內，將被視為對西太平洋地區和平及安全的威脅，而為美國所嚴重關切」，至於是否使用武力加以因應，卻有保留的空間。《臺灣關係法》規定，美國透過對臺軍售，使臺灣得以在中國武力威脅之下，「維持足夠的自衛能力」，形成基本的自衛力量。此外，《臺灣關係法》規定美國需維持能力，「以抵抗任何訴諸武力或使用其他高壓手段，而危及臺灣人民安全及社會經濟的行動」。1982 年《八一七公報》中，美國宣示要在質與量上，逐漸減少對臺灣的武器銷售，直到此一問題獲得根本解

8. Dwight D. Eisenhower, *The White House Years: Mandate for Change, 1953-1956* (New York: Doubleday, 1963), pp. 463-464; Karl L. Rankin, *China Assignment* (Seattle: University of Washington, 1964), pp. 208-209.

決，但何為「根本解決」卻不清楚說明。基於「戰略模糊」的政策，美國可以在臺灣安全及未來地位上，有較大的空間。

柯林頓政府的「戰略模糊」政策，植基於長期以來美國政府在臺海危機時軍事介入的「模糊」主張，但臺灣民主化卻為柯林頓政府「戰略模糊」政策帶來新的挑戰。臺灣在民主化之後，出現諸多讓美國必須面臨中國壓力的舉動，例如，臺灣尋求加入聯合國、追求更高的主體性、推動高層領導人訪美等。因此，柯林頓政府不願給臺灣一張空白的支票，認為這可使臺灣受到節制，不會走向法律上的「臺灣獨立」。此一「戰略模糊」政策對美國軍事展示或使用並沒有造成限制。美國在李登輝總統訪美、中國在東海試射飛彈之後，決定在 1995 年 12 月 19 日，派遣「尼米茲號」(USS Nimitz)航空母艦作戰群多艘戰艦通過臺灣海峽，「美國事前與事後都未對臺灣透露」。[9]

柯林頓總統、助理國務卿羅德(Winston Lord)、助理國防部長奈伊(Joseph Nye, Jr.)等人均主張「戰略模糊」。奈伊在 1995 年答覆中國解放軍軍官的問題表示，和平解決與避免衝突同等重要，「無人知道」(Nobody Knows)美國將如何因應臺灣危機，並舉 1950 年韓戰前朝鮮半島被劃出防禦圈外，韓戰爆發後美國卻為韓國而戰，因此，臺灣海峽衝突升高，不知美國將採取何種行動。[10]以「沒有人知道」杜魯門政府政策是否軍事介入韓戰，借鏡說明在臺灣海峽衝突中，北京必須「猜猜看」美國反應，臺北也無法獲得具體保證，是「戰略模糊」的代表性答案。部分論者認為這也可稱之為「雙重嚇阻」(Dual Deter-

9. 鄒景雯，《李登輝執政告白實錄》（臺北：印刻出版社，2001 年），頁 271。

10. "Nye: Relations with China A Critical Challenge for the U.S.," EPF-306, (Taipei: American Institute in Taiwan, 1995); John W. Garver, *Face Off: China, the United States, and Taiwan's Democratization* (Seattle: University of Washington Press, 1997), pp. 85-87.

rence)或「雙重再保證」(Dual Reassurance)。[11]

「戰略模糊」固然使美國保留較大的彈性，但也可能使中國對美國介入臺海危機的決心產生懷疑，並進而在臺海增加試探、冒險的可能性。在1996年臺海危機之前數個月，中國內部不管是文人專家或國防官員的判斷，認為美國因擔心介入臺海危機導致美軍犧牲及民意不支持，而不致於以武力直接介入，應會以外交方式解決臺海危機。這多少可歸咎於柯林頓政府的「戰略模糊」政策。[12]在1995年11月，奈伊的談話與之後四個月發生的臺海飛彈危機，顯然是「戰略模糊」政策的失敗。美國國家安全會議官員蘇葆立(Robert L. Suettinger)指出，儘管奈伊表明中國使用武力是很嚴重的錯誤，但北京領導人可能誤認奈伊呈現的美國臺海平衡政策，為「軟弱或猶豫未決的信號」(a sign of weakness or indecision)。[13]由於北京不知道華盛頓是否會軍事干預臺海危機，甚至認為美國不會軍事干預，而決定進行飛彈試射，正證明「戰略模糊」有其嚴重缺陷。[14]然而，柯林頓總統在中國試射飛彈之後，立即決定派遣兩艘航空母艦作戰群馳赴臺海地區，顯然超乎北京預料之外，佐證了奈伊提及「沒有人知道」美國是否會軍事介入的正確性。

「戰略模糊」政策未能阻止1996年3月臺海危機，但大多數民主黨人士傾向支持此一政策，也獲得部分共和黨人的支持。1996年美國

11. Kenneth G. Lieberthal, "Preventing a War Over Taiwan," *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 2, March/April 2005, pp. 53-55.
12. John W. Garver, *Face Off: China, the United States, and Taiwan's Democratization*, p. 112.
13. Robert L. Suettinger, *Beyond Tiananmen: The Politics of U.S.-China Relations, 1989-2000* (Washington, DC: Brookings Institution, 2003), p. 244.
14. John W. Garver, *Face Off: China, the United States, and Taiwan's Democratization*, pp. 113-115.

「外交關係協會」(Council on Foreign Relations)一項專家集體的亞洲計畫，主張 「審慎的模糊戰略」(Strategy of Deliberate Ambiguity)。[15] 2001年「亞洲基金會」也在一項集體計畫中，呼籲美國新政府在臺海採取「戰略模糊」（請見表1）。老布希政府官員除包道格(Douglas Paal)外，國務卿貝克(James A. Baker III)在1996年臺海飛彈危機之後，表示：「我們是否應該清楚表達要防衛或不防衛臺灣？戰略模糊是否是正確的政策？是的，我確認若我們說無論如何都要防衛臺灣，臺灣就會宣布獨立，中國就會採取行動；若說我們不會（防衛臺灣），中國也會採取行動。因此，我們不應該說在何種情況及何種程度下我們會協助臺灣，但我們必須清楚表明任何武力的使用為美國所嚴重關切」。[16]

柯林頓政府雖然主張「戰略模糊」政策，但是，當國家安全顧問雷克(Tony Lake)及助理國務卿羅德對臺海政策被界定為「戰略模糊」，並被批評為不明確承諾協助臺灣防衛時，顯然感到不高興，故指示幕僚研究在用語上加以評估。[17] 1996年3月14日，在眾議院國際關係委員會的東亞暨太平洋小組委員會，羅德針對質疑柯林頓不事先清楚說明美國如何因應中國對臺灣動武一事表示，事先說明美國的具體反應是非常不明智的，但他否認柯林頓政府有此一「戰略模糊」政策的用語。然而，部分柯林頓政府官員仍然使用此一名詞，例如，美國副助

15. James Shinn, "Conditional Engagement with China," in James Shinn, ed., *Weaving the Net: Conditional Engagement with China* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1996), p. 75.
16. Pan Zhongqi, "U.S. Taiwan Policy of Strategic Ambiguity: A Dilemma of Deterrence," *Journal of Contemporary China*, Vol. 12, No. 35, May 2003, pp. 389.
17. Robert L. Suettinger, *Beyond Tiananmen: The Politics of U.S.-China Relations, 1989-2000*, p. 247.

表 1　美國亞洲基金會報告支持「戰略模糊」主張人士

Ezra F. Vogel	哈佛大學教授
Casimir A. Yost	喬治城大學教授
Michael H. Armacost	布魯金斯研究院總裁
Douglas K. Bereuter	美國眾議院亞太小組主席
C. Fred Bersten	國際經濟研究所主任
Ralph L. Boyce	副助理國務卿
Kurt M. Campbell	戰略暨國際研究中心副總裁
Steven P. Cohen	布魯金斯研究院資深研究員
Ralph A. Cossa	太平洋論壇執行長
Gerald L. Curtis	哥倫比亞大學教授
Charles W. Freeman	前美國駐沙烏地阿拉伯大使
Bonnie S. Glaser	美國國防部顧問
Merle Goldman	波士頓大學教授
Harry Harding	喬治華盛頓大學院長
Craig Johnstone	美國商會資深副會長
Arnold Kanter	前國務次卿
Kenneth Lieberthal	國家安全會議資深主任
Marcus Noland	國際經濟研究所資深研究員
Joseph S. Nye	哈佛大學教授
William E. Odom	哈德遜研究所主任
Douglas H. Paal	亞太政策中心總裁
William J. Perry	前國防部長
Susan J. Pharr	哈佛大學教授
J. Stapleton Roy	前駐中國大使、助理國務卿
James R. Sasser	前駐中國大使
Robert A. Scalapino	加州柏克萊大學退休教授
Robert G. Sutter	國家情報委員會亞洲情報官
Nancy Bernkopf Tucker	喬治城大學教授

資料來源：美國亞洲基金會「美國在亞洲的角色」小組成員名單，該小組的建議為大致意向，而非共識決意見。請見The Asia Foundation, *America's Role in Asia: American Views*, pp. 59-62。成員建議的原文為："Maintain the One-China principle and strategic ambiguity about U.S. actions, but takes any available opportunity to promote reconciliation across the Taiwan Strait."

理國防部長坎博(Kurt Campbell)在1998年5月於國會聽證會指出，「戰略模糊帶給我們過去25年來極大和平、穩定及繁榮，符合美國、中國及臺灣的利益」。[18]副總統高爾(Al Gore)在2000年總統選戰中，主張美國與中國之間要有「建設性模糊」(Constructive Ambiguity)。[19]然而，共和黨人士不斷使用「戰略模糊」一詞來批評柯林頓的臺海政策，卻使柯林頓政府陷入被動防守的地位。[20]

柯林頓政府在預防臺海地區衝突的作法，除提醒北京有關美國依《臺灣關係法》協助臺灣防衛的義務外，「戰略模糊」政策雖不排除以軍事干預臺海危機的行動，但不能讓臺北認定美國一定出兵防衛臺灣。1996年3月，柯林頓政府以「航空母艦外交」(CBG Diplomacy)展示美國武力，嚇阻北京進一步挑釁。[21] 1996年3月，國防部長裴利(William Perry)以一艘「獨立號」(USS Independence)航空母艦介入臺海危機顯得「太弱」(too weak)，而需派遣第二艘「尼米茲號」航

18. *U.S.-Taiwan Relations*, Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on International Relations, House International Relations Committee, 105th Congress, 2nd Session, May 20, 1998 (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1998), pp. 14-17.

19. "Bush Failed Taiwan," *Taipei Times*, January 8, 2004, p. 1; "Gore: Born Again," *Guardian*, May 31, 2006, <http://www.guardian.co.uk/climatechange/story/0,,1786438,00.html>.

20. Winston Lord, "The United States and the Security of Taiwan," Testimony before the House International Relations Subcommittee on East Asia and the Pacific, Washington, DC, *Nuclear Threat Initiative*, March 14, 1996, <http://www.nti.org/db/china/engdocs/lord0396.htm>; Robert L. Suettinger, *Beyond Tiananmen: The Politics of U.S.-China Relations, 1989-2000*, p. 259.

21. Ashton B. Carter & William J. Perry, *Preventive Defense: A New Security Strategy for America* (Washington, DC: Brookings Institution, 1999), p. 98.

空母艦監視臺海情勢，以兩艘航空母艦作戰群（16 艘戰艦），顯示美國因應臺海危機的戰備規模與決心。在「特殊的國與國關係」之後，1999 年 8 月 7 日，美國航艦「小鷹號」(USS Kitty Hawk)、「星座號」(USS Constellation) 在南海舉行短暫會合演習，再度引起美方關切臺海局勢的聯想。[22] 這些航空母艦的部署均是以武力展示，使中國「猜猜看」美國可能的因應，降低「戰略模糊」政策遭受批評的可能性。

由於柯林頓政府主張「戰略模糊」，掌控國會多數的共和黨議員在臺海持續緊張及「戰略明確」思考之下，多次提案要求中國放棄對臺使用武力。1998 年 5 月 21 日，美國參議院多數黨領袖羅特（Trent Lott；共和黨，密西西比州）、外交委員會主席赫姆斯（Jesse Helms；共和黨，北卡羅萊納州）等四位參議員致函柯林頓總統，要求他在訪問中國大陸期間，敦促北京放棄對臺動武。[23] 美國國會也藉此一要求，當作施壓柯林頓政府放棄「戰略模糊」政策的一個重點。

1998 年 7 月 10 日，參議院通過〈參議院一致決議案第 107 號〉(S. Con. Res. 107)，「要求美國總統尋求中國公開宣布放棄對民主臺灣任何武力使用或武力威脅」。[24] 同年 7 月 20 日，眾議院通過〈眾議院一致決議案第 301 號〉(H. Con. Res. 301)，再度要求美國總統促使中國宣布放棄對「在臺灣的自由人民」使用武力或威脅動武。[25] 1999 年，美國參、眾兩院為《臺灣關係法》20 周年，分別通過〈眾議院一

22. Leszek Buszynski, "Realism, Institutionalism, and Philippine Security," *Asian Survey*, Vol. 42, No. 3, May/June 2002, pp. 498-499.
23. 信函請見 United States, *Congressional Record*, Vol. 144, No. 88, July 7, 1998, p. S7584。
24. United States, *Congressional Record*, Vol. 144, No. 91, July 10, 1998, pp. S7915-7918.
25. United States, *Congressional Record*, Vol. 144, No. 97, July 20, 1998, p. H5887.

致決議案第56號〉(H. Con. Res. 56)（3月23日）、〈參議院一致決議案第17號〉(S. Con. Res. 17)（4月12日），再度要求美國總統促使中國領導人放棄對臺用武，以及表達美國對中國威脅臺灣的關切，並且提供國會一份有關臺海兩岸軍力平衡的年度報告。[26]

在「特殊的國與國關係」引起兩岸緊張之後，美國眾議院於1999年7月21日通過決議案要求中國能放棄對臺用武，特別是像在1996年3月臺灣將舉行首度總統直接民選，而當臺灣卻遭受中國威脅或攻擊時，美方應該協助臺灣自衛。[27]美國參議院雖要求總統促使中國放棄對臺動武，但對參議員赫姆斯在1999年提出的《臺灣安全加強法案》(*Taiwan Security Enhancement Act*)，卻有部分參議員如拜登(Joseph R. Biden；民主黨，德拉瓦州)、包可士（Max Baucus；民主黨，蒙大拿州）、湯姆斯（Craig Thomas；共和黨，懷俄明州）等，表示強烈保留意見，認為該法案是「在錯誤的時間提出，也是錯誤的方法」。[28]

2000年2月1日，美國眾議院通過《臺灣安全加強法案》版本，直言美國政府應放棄對臺灣的「模糊」、欠缺「明確」的政策，清楚表明美國支持臺灣及其人民，使臺灣民主免於中國軍事威脅。此一法

---

26. United States, *Congressional Record*, Vol. 145, No. 46, March 23, 1999, p. H1532; United States, *Congressional Record*, Vol. 145, No. 49, April 12, 1999, p. S3604.

27. 這項表達眾議院看法的文字納入〈眾議院決議案第2415號〉(H. R. 2415)，請見United States, *Congressional Record*, Vol. 145, No. 104, July 21, 1999, p. H6075。《1999年美國大使館安全法》(*American Embassy Security Act of 1999*)，是由眾議員安德魯（Robert E. Andrews；民主黨，紐澤西州）提出的修正案。

28. "S. 693: The Taiwan Security Enhancement Act," Hearing before the Committee on Foreign Relations, Senate, 106th Congress, First Session, *U.S. GPO*, August 4, 1999, <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi? dbname=106_senate_hearings&docid=f:60900.pdf>.

案指出欠缺「明確」的政策，導致美中之間不必要的誤會、對抗，嚴重危及西太平洋安全。該法案提及中國在 1995 年 5 月對美國同意李登輝總統訪美感到意外，1996 年 3 月在臺海附近進行軍事演習，均是美國「戰略模糊」的後果。《臺灣安全加強法案》也主張大幅提升對臺軍售。美國府會對《臺灣安全加強法案》雖有不同的意見，但一致認為中國必須改變對臺恫嚇的政策。

一般而言，美國學界的中國通較傾向「戰略模糊」政策。前「美國在臺協會」理事主席卜睿哲(Richard C. Bush)指出，美國在臺灣主權問題上保持模糊，有助於增進臺灣安全，但在臺灣安全上是否採取「戰略模糊」則未明確表態。[29] 杜克大學(Duke University)教授班森(Brett V. Benson)及牛銘實，以 1954 年、1996 年臺海危機為例，主張採取「戰略模糊」政策，並質疑為何要放棄這項 50 年來一直成功的政策。[30] 哥倫比亞大學教授黎安友(Andrew J. Nathan)指出「戰略模糊」政策是較好的政策，因為它結合政策目的明確與手段的「戰略模糊」。[31] 喬治城大學教授唐耐心(Nancy Bernkopf Tucker)則舉出九大理由，說明為何美國應採取「戰略模糊」而非「戰略明確」的政策，因為：第一，所有緊急狀態的原因均難以或無法預測；第二，表明美國將採取那些行動，仍無法避免一方或兩造繼續試探美國底線；第

29. Richard C. Bush, "American Ambiguity on Taiwan's Sovereignty Increases the Island's Safety," *Insight Magazine*, December 4, 2002, *The Brookings Institution*, <http://www.brookings.edu/views/op-ed/bush/ 20021204.htm>; Richard C. Bush, *Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005), pp.128-129.

30. Brett V. Benson & Emerson M. S. Niou, "Comprehending Strategic Ambiguity: U.S. Policy Toward Taiwan Security," *Taiwan Security Research*, April 2000, <http://taiwansecurity.org/IS/IS-Niou-0400.htm>.

31. Andrew J. Nathan, "What's Wrong with American Taiwan Policy," *Washington Quarterly*, Vol. 23, No. 2, Spring 2000, p. 93.

三，美國國內政治將決定如何因應臺海兩岸的發展；第四，事先表明「戰略明確」將限制美國政府選項；第五，「戰略明確」將使美國的責任變得更大；第六，「戰略明確」可能引來不受歡迎的回應；第七，「戰略明確」將使《臺灣關係法》必須予以修改；第八，一旦放棄「戰略模糊」，美國對臺灣未來地位必須更加明確表態，而難以獲得共識；第九，「戰略明確」將使美國的「一個中國」政策面臨妥協。[32]

馬里蘭大學教授卡斯納(Scott L. Kastner)指出「戰略模糊」是較好的政策，但他不諱言「戰略模糊」政策最大的缺點是，臺北與北京會誤判美國的戰略意圖，而不同的評估結果可能導致未來危機甚或戰爭。他對柯慶生(Thomas J. Christensen)提出對臺灣有條件的安全承諾也有所批評。[33]由於美國的政策是模糊地，臺北會因此要求美方釋出較清楚的防衛訊息，因而增加美臺之間溝通的困難。中國也有可能利用美國是否出兵臺海的「戰略模糊」政策，分化美、臺之間的關係。[34]

中國基於「臺灣是中國的內政」，既不喜歡美國的「戰略模糊」政策，也反對美國「戰略明確」的立場。布希政府加強與臺灣軍事合作的「戰略明確」做法，北京傳媒指出美國由「戰略模糊」轉向「戰略明確」會鼓勵臺獨分子更進一步試探底線。[35]上海國際問題研究所研究員潘忠歧曾指出，「戰略模糊」有三大困境，包括臺海軍備競賽、

---

32. Nancy Bernkopf Tucker, "Strategic Ambiguity or Strategic Clarity?" in Nancy Bernkopf Tucker, ed., *Dangerous Strait: The U.S.-Taiwan-China Crisis* (New York: Columbia University Press, 2005), pp. 205-210.

33. Scott L. Kastner, "Ambiguity, Economic Interdependence, and the U.S. Strategic Dilemma in the Taiwan Strait," *Journal of Contemporary China*, Vol. 15, No. 49, November 2006, pp. 651-669.

34. Mark Burles & Abram N. Shulsky, *Patterns in China's Use of Force* (Santa Monica, CA: Rand, 2000), p. x.

35. "U.S. Should Keep Its Hands Off Taiwan," *China Daily*, July 29, 2005, <http://www.china.org.cn/english/international/136673.htm>.

美國可能捲入臺海軍事衝突，以及無法維持對中國及臺灣的「雙重嚇阻」，因為：

美國一方面要遏制中國大陸使用武力實現與臺灣的統一，另一方面，又要遏制臺灣宣布獨立。欲遏制大陸使用武力，美國需要維持軍事介入臺海衝突的可能性，同時又要阻止臺灣採取任何挑釁性行為。然而，阻止臺灣的挑釁性行為又會客觀上激勵中國政府繼續以自己的條件要求統一。欲遏制臺灣以言行挑釁中國大陸，美國需要避免對臺灣安全作出清晰的無條件之防衛承諾，同時又要限制中國大陸的可能軍事行動。但是，對中國大陸的遏制將會給臺灣更多的信心，使其相信美國的軍事介入，促使臺灣向美國要求更多的武器和軍事設備，並激勵臺灣追求「漸進式獨立」。[36]

參、戰略明確

中國在李登輝總統發表「特殊的國與國關係」之後，再度透過「文攻」並以武力威脅臺灣。1999 年 8 月底，美國兩大智庫「傳統基金會」及「新美國世紀計畫」共 23 位著名專家及前任政府官員，在〈臺灣防衛聲明〉(Statement on the Defense of Taiwan)中，公開呼籲柯林頓放棄「戰略模糊」政策（請見表 2）。他們表明，美國應使用一切方式(make every effort)嚇阻中國對臺灣的武力威脅，應該毫不模糊地宣布當臺灣（包括金門與馬祖）遭受攻擊或封鎖時，美國一定會協助臺灣防衛。該聲明指出，針對臺灣採取戰略或道德模糊的時間已經過去，呼籲柯林頓政府及國會領袖清楚表明美國對臺灣人民的承諾，而此一承諾與美國利益、理想一致，亦有助於東亞的和平。[37]

---

36. Pan Zhongqi, "U.S. Taiwan Policy of Strategic Ambiguity: A Dilemma of Deterrence," pp. 387-407.

37. "Statement on the Defense of Taiwan."

C.E.P.S.

表 2 美國兩大智庫主張「戰略明確」的美國意見領袖

Edwin J. Feulner, Jr.	「傳統基金會」總裁
William Kristol	「新美國世紀計畫」主持人
Elliott Abrams	雷根政府助理國務卿
Richard V. Allen	雷根政府國家安全顧問
Richard L. Armitage	雷根政府助理國防部長、布希政府前副國務卿
William J. Bennett	雷根政府教育部長
John R. Bolton	美國企業研究所研究員
William F. Buckley, Jr.	專欄評論家
Midge Decter	新保守主義作家、Norman Podhoretz 的夫人
Robert Kagan	專欄評論家
Jeane J. Kirkpatrick	前駐聯合國大使
I. Lewis Libby	律師、副總統錢尼前國家安全顧問
Edwin Meese III	雷根政府司法部長
Richard Perle	雷根政府助理國防部長
Norman Podhoretz	新保守主義作家
William Schneider, Jr.	雷根政府國務次卿、「新美國世紀計畫」會員
Arthur Waldron	美國企業研究所
Malcolm Wallop	前懷俄明州參議員
James Webb	雷根政府海軍部長
Caspar Weinberger	雷根政府國防部長
Paul Weyrich	專欄評論家
R. James Woolsey	前中央情報局長
Paul Wolfowitz	尼茲高等國際研究院院長(Paul H. Nitze School of Advanced International Studies)、布希政府前副國防部長、現任世界銀行總裁

資料來源：“Statement on the Defense of Taiwan.” 該聲明原文為“The time for strategic and moral ‘ambiguity’ with regard to Taiwan has passed. We urge the administration and leaders in Congress to make a clear statement of America’s commitment to the people of Taiwan. Such a commitment is consonant with our nation’s interests and ideals, and will help ensure peace in East Asia.”

1999 年 11 月，「尼茲高等國際研究院」院長伍佛維茲(Paul Wolfowitz)在華盛頓的一場演講中，公開批評「戰略模糊」政策，並以 1950 年韓戰及 1991 年波斯灣戰爭為例，對柯林頓政府依狀況視臺灣是否挑釁，才決定協助臺灣與否的概念加以駁斥，因為「美國對此若有任何模糊之處，將會鼓勵中國行動，而使美中同時陷入麻煩」。[38] 2000 年共和黨總統候選人布希，也對柯林頓政府的「中國政策」過於向北京傾斜有所批判，並醞釀改善對臺灣的政策。例如，2000 年共和黨黨綱宣示，視中國為戰略競爭者而非戰略夥伴，「中國不能對臺灣使用武力、強加統治在自由臺灣人民身上，臺灣未來需依臺灣人民同意和平解決，若中國攻擊臺灣，美國會依《臺灣關係法》適當回應，美國將協助臺灣防衛」。[39]

2001 年 4 月 1 日，美中軍機擦撞意外事件提供布希總統一個調整對臺政策的機會。布希總統在 4 月 25 日，回答「美國廣播公司」(ABC)「早安美國」(*Good Morning America*)問及當中國攻擊臺灣，美國有無義務防衛臺灣人民及是否「使用美國一切力量」時表示，美國有義務，中國應了解，美國將「使用一切辦法協助臺灣防衛」(whatever it took to help Taiwan defend herself)。[40] 此一「戰略明確」的談話，

---

38. Steven Mufson, "President Pledges Defense on Taiwan: Policy Unchanged White House Says," *Washington Post*, April 26, 2001, p. A1.

39. Dan Balz, "Bush Favors Internationalism: Candidate Calls China A 'Competitor,' Opposes Test Ban," *Washington Post*, November 20, 1999, p. A1; "Republican Party Platform of 2000," *The American Presidency Project*, August 2000, <http://www.presidency.ucsb.edu/showplatforms.php? platindex=R2000>.

40. Steven Mufson, "President Pledges Defense on Taiwan: Policy Unchanged White House Says," ; Editorial, "The End of Strategic Ambiguity," *Washington Times*, April 27, 2001, *New Taiwan, Ilha Formosa*, <http://www.taiwandc.org/washt2001-04.htm>；亦請見陳明，《布希新政府之兩岸政策走向》

隨後引起民主黨參議員拜登、凱瑞（John F. Kerry；民主黨，麻州）的反對，因為布希打破過去美國總統刻意的模糊，而事先未與國會、亞太盟邦諮商更是不妥。[41] 布希在同日稍後接受《有線電視新聞網》(CNN)訪問時，澄清美國的政策沒有改變，他會繼續採取此一立場，但美國支持「一個中國」政策，希望兩岸爭端能和平解決。[42]

布希總統對臺灣海峽情勢表明「使用一切辦法」協助臺灣防衛，事實上有跡可尋。1999 年 8 月底簽署主張放棄「戰略模糊」的兩位意見領袖阿米塔吉(Richard Armitage)及伍佛維茲，分別出任布希政府副國務卿及副國防部長要職，加上美國與中國甫發生美軍 EP-3 偵察機與中國殲八甲型戰機在海南島上空擦撞意外，對美國協防臺灣的承諾產生重大影響。不過，在語義上，美軍是「直接」或「間接」防衛臺灣，或只是協助臺灣防衛自己，仍有模糊的空間。若布希的「戰略明確」政策是以臺灣不宣布法律上的獨立為前提，與 1996 年 5 月國務卿克里斯多福(Warren Christopher)稱中國不對臺灣動武是美國「一個中國」政策前提，同樣是關鍵性的前提。[43]

（臺北：財團法人兩岸遠景交流基金會，2001 年），頁 99-102；中國現代國際關係研究所，《國際戰略與安全形勢評估 2001/2002》（北京：時事出版社，2002 年），頁 30-31。

41. "Text: Kerry Say U.S. Not Obligated to Defense Taiwan from Attacks," *Washington File*, April 26, 2001, <http://lists.state.gov/SCRIPTS/WA-USIAINFO.EXE?A2=ind0104d&L=us-china&D= 1&H=1&O=D&P=769>; Editorial, "Policy Adjustments on Taiwan," *New York Times*, April 27, 2001, *New Taiwan, Ilha Formosa*, <http://www.taiwandc.org/nyt-2001-02.htm>.

42. Steven Mufson, "President Pledges Defense on Taiwan: Policy Unchanged White House Says."

43. Warren Christopher, *In the Stream of History* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1998), p. 435.

布希總統「使用一切辦法」協助臺灣防衛的談話，使美國在臺海的「戰略模糊」轉變為「戰略明確」政策；一旦要防衛臺灣時，採取何種軍事行動干預臺海危機，則維持「戰術模糊」(Tactical Ambiguity)的立場。多數觀察家認為布希總統在預防臺海危機上，採取「戰略明確」的政策，旨在告知北京，當臺灣遭到中國攻擊時，美國將(will)介入，而不僅是可能(may)介入而已。卜睿哲稱此一「戰略明確」是由「雙重嚇阻」演變為「不對稱嚇阻」(Asymmetric Deterrence)，美國顯然有其風險，因為臺北自美國獲得一張空白支票，而不必像北京一樣受到拘束及限制。[44] 哥倫比亞大學教授黎安友認為，「戰略明確」政策對陳水扁政府的政策產生影響，「臺北不需要再問美國：遭到中國攻擊時美國是否會幫忙？無論如何臺海戰爭爆發，美方總會介入，陳水扁可以更加積極地追求他的理想」。[45]

布希的談話，就協助臺灣防衛的部分較無爭議，歷任美國總統均須遵守並執行《臺灣關係法》，但美軍是否要「使用一切辦法」，來協助臺灣防衛，卻是過去總統不願意公開的承諾。此一談話立即獲得參議員赫姆斯、魯格（Richard G. Lugar；共和黨，印第安那州）的支持。他們認為中國對臺灣的威脅，已經到了需要美國改變「戰略模糊」政策的時候。[46] 美國主要媒體在此一重大的政策轉變亦產生分歧，例如，《紐約時報》(*New York Times*)支持「戰略模糊」，而《華爾街日報》(*Wall Street Journal*)、《華盛頓時報》(*Washington Times*)則支持「戰略明確」政策。[47]

---

44. Richard C. Bush, *Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait*, p. 264.

45. 方冰，〈紐約研討臺灣公投與兩岸關係〉，《美國之音》，2003年12月29日，<http://www.voanews.com/chinese/archive/2003-10/a-2003-10-29-26- 1.cfm>。

46. Richard G. Lugar, "Timely Exit for Ambiguity," *Washington Times*, May 17, 2001, *New Taiwan, Ilha Formosa*, <http://www.taiwandc.org/washt2001-07.htm>.

一旦中國對臺灣使用武力，美國民眾針對美軍協防臺灣，與布希總統的看法卻有不同。2001年5月，美國「太平洋論壇」針對其網路讀者，舉行一項網路的調查，55%的回應者（47位）贊成美國仍應採取「戰略模糊」政策，40%（33位）主張美國應放棄此一政策；其中，絕大部分來自於臺灣的回應者，主張美國採取「戰略明確」的政策。2001年6月，「外交關係協會」(Council on Foreign Relations)及「皮優研究中心」(Pew Research Center)所做的美國民意調查發現，只有26%美國人民支持布希總統承諾協防臺灣(Commit to Defending Taiwan)，反對者有64%，其中，民主黨人士支持度遠比共和黨人士來得低。[48]在此之前，由蓋洛普(Gallup)所做的民意調查，美國支持協防臺灣的比例分別為：43%（1996年3月15-17日），42%（1998年6月22-23日），37%（2000年3月17-19日），42%（2000年5月18-21日）。[49]

---

47. Editorial, "Policy Adjustments on Taiwan," ; Editorial, "The End of Strategic Ambiguity," ; Editorial, "Committed to Taiwan," *Wall Street Journal*, April 26, 2001, *New Taiwan, Ilha Formosa*, <http://www.taiwandc.org/wsj-2001-09.htm>.

48. "Modest Support for Missile Defense, No Panic on China," *Pew Research Center for the People and the Press*, June 11, 2001, <http://www.people-press.org/china01mor.htm>.

49. 蓋洛普問的題目為："If China were to attack Taiwan, do you think the United States should use its military forces to help defend Taiwan, or not?"各項調查結果，請見*Gallup*, <http://www.gallup.com/poll/ indicators/IndChina.asp>（此為付費網站）。一般而言，美國支持協防臺灣的比率比不上協防南韓及沙烏地阿拉伯。對美國安全威脅排列，兩岸的軍事衝突排在下列議題之後：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、中國成為世界強權、國際金融危機等，請見*Pew Research Center for the People and the Press*, <http://www.people-press.org/china01mor.htm>。美國出兵臺海可能獲得美國國會、民眾支持均不算低，而日本基於地緣戰略的考慮，

美國的「戰略明確」政策雖可嚇阻北京，但若只威脅及嚇唬而未有具體的軍事行動，不但危及美國的可信度，也可能使中國解讀美國為「紙老虎」，進一步試探美國的決心。「戰略明確」若使臺灣鬆懈國防建軍，過度依賴美國防衛承諾，一旦美國防衛承諾跳票，也可能使臺灣陷入險境。不過，從臺北的角度，樂見美國採取「戰略明確」政策，主要的原因是布希總統明確表示要「使用一切辦法」協助臺灣防衛。副總統呂秀蓮認為：「美國對臺海安全的態度正逐漸由過去的戰略模糊轉向戰略明確，此一調整必定會牽動未來亞洲的安全形勢」。[50]「戰略明確」使中國不會誤判美國軍事介入臺海的承諾，但多數美國政治菁英擔心可能使臺灣領導人有恃無恐。民進黨執政之後沒有宣布臺灣獨立，表3的民調數據也反映美國的「戰略明確」政策，沒有使臺灣民眾更加相信美國將介入臺海危機。然而，隨著民進黨政府自主性提高，布希政府的「戰略明確」政策，逐漸強調不支持臺灣獨立，以期對臺灣有所節制，而開始向「雙重明確」傾斜。

在布希政府採取「戰略明確」政策之下，美國與臺灣之間的軍事聯繫及戰術交流均有所增加。例如，2001 年 6 月，在「戰略暨國際研究中心」(CSIS)安排之下，臺灣軍方約有 20 位上校職級軍官至美國喬治城大學研習，類似美國哈佛大學對中國人民解放軍軍官的兩星期研習培訓課程。在中國杯葛之下，美國國防部首度在 2002 年邀請臺灣中階的軍官與文官赴夏威夷「亞太安全研究中心」(APCSS)，與其他太平洋總部轄區的各國軍官一起接受訓練課程。[51] 2002 年 3 月、9 月，

是最可能與美國合作因應臺海危機的對象。

50. 呂秀蓮，〈攜手經營柔性太平洋──臺日論壇2002年臺北會議開幕致詞〉，《中華民國（臺灣）總統府》，2002 年 6 月 30 日，<http://www.president.gov.tw/1_vice_president/c910630.html>。

51. Richard Halloran, “Taiwan,” *Parameters: US Army War College Quarterly*, Vol. 33, No. 1, Spring 2003, pp. 22-34.

表 3 臺灣智庫（2006 年）、民意調查基金會（1988 年）

如果中國對臺灣動武，請問您覺得美國會不會出兵幫助臺灣？臺灣智庫(2006)

• 一定會	18.8%（207 人）
• 可能會	33.9%（373 人）
• 可能不會	18.0%（198 人）
• 一定不會	8.2%（91 人）
• 不知道	21.0%（231 人）

對於海峽兩岸的爭執，如果將來發生任何形式的軍事衝突，您認為美國會不會介入？ 民意調查基金會(1988)

• 會	49.7%（503 人）
• 不會	24.4%（247 人）
• 看情形	2.7%（27 人）
• 不知道	21.6%（219 人）

資料來源：丁庭宇，《中美斷交十週年—民眾看中美關係》（臺北：財團法人民意調查基金會，1988 年），頁 17；〈我國民眾對布胡會之看法〉，《臺灣智庫》，2006 年 4 月 26 日，<http://www.taiwanthinktank.org/ttt/attachment/article_647_attachl.pdf>。

臺灣的國防部長湯曜明、副國防部長康寧祥分別訪問美國，並與副國防部長伍佛維茲晤談。2003 年 8 月，美國國防部視臺灣為「非北約的主要盟邦」(major non-NATO ally)。2003 年副國防部長林中斌二度訪問美國，2005 年參謀總長李天羽訪問美國。另外，1996 年臺海危機之後，臺灣與美國國防與外交的官員每年在加州蒙特瑞(Monterey)所進行戰略會談，也因「戰略明確」政策而更加受到重視。

美臺加強軍事合作、資訊交流、建立緊急聯繫管道，符合美國「戰略明確」的政策。[52] 針對臺海危機發生時，臺美雙方了解彼此軍事

52. Tyler Marshall, “Taiwan Military Officers’ Visit to Washington Breaks Ground,” *Taiwan Security Research*, June 29, 2001, <http://taiwansecurity.org/News/2001/

因應可能方案，尤其是「美方決定干預時，美臺聯軍擊退中國攻擊」，更需考量降低美臺誤傷友軍、兩軍相互干擾的風險。[53] 在布希總統「戰略明確」之下，美國除維持臺海兩岸軍力不致失衡、鼓勵「信心建立措施」之外，美臺之間也建立起以中國為假想敵的戰略想定。萊斯(Condoleezza Rice)就任國家安全顧問之前，提到歐洲國家負責在波士尼亞(Bosnia)、科索沃(Kosovo)進行和平維持任務，讓美國具有在中東、亞洲進行嚇阻，必要時打大規模戰爭的能力，而「美國是唯一有能力處理波斯灣局勢攤牌，以及嚇阻臺灣海峽出現危機(deter a crisis in the Taiwan Strait)的強權」。[54] 這反映出美國在「戰略明確」政策之下，快速抽調航空母艦至臺海地區的可能性。對臺、美而言，臺海危機需要預防，遠甚於危機的事後處理。如何確保兩岸不致兵戎相見，使美軍不需介入臺海，既需要美中關係穩定，也需要美臺合作提升臺灣的防衛力量。

在布希總統的「戰略明確」之下，美國更加重視維持臺海軍力平衡的重要性，以免臺海軍事衝突時，美軍需要付出更大犧牲。因此，維持臺海軍力平衡、嚇阻中國軍事挑釁是美國「戰略明確」必要的一環。美國與臺灣加速進行軍事合作，提升臺灣的聯合作戰能力，是避免臺灣海峽軍力失衡的做法。2001 年 4 月，布希總統同意出售 4 艘「紀德艦」(Kidd-class destroyer)、8 艘潛艦、12 架長程 P3 反潛機給臺

LAT-062901.htm>; Bill Gertz, "Pentagon Has Plan to Defend Taiwan," *Washington Times*, July 18, 2001, <http://www.taiwandc.org/washt2001-17.htm>; Shirley A. Kan, *Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990*, (Washington, DC: Library of Congress, 2006), pp. 8-9.

53. "Text: Pentagon on Implementation of the Taiwan Relations Act," *Embassy of the United States of America-Canberra*, December 19, 2000, <http://canberra.usembassy.gov/hyper/2000/1219/epf204.htm>.

54. William Drozdiak, "Bush Plan Worries Europeans," *Washington Post*, October 24, 2000, p. A7.

灣，是「戰略明確」的最有力佐證。美國政府至少有20年拒絕臺灣採購潛艦的紀錄，布希總統的決定是對臺灣海島防衛要求的合理反應，但也引起不同的看法。

2000年臺灣政黨輪替之後，內部嚴重分歧所形成的國家安全隱憂，卻影響到美國對臺灣「戰略明確」的推動。臺灣是否有足夠準備因應中國武力威脅，一直受到美方的質疑。臺灣朝野忽略中國的軍事威脅，卻對美國軍事干預臺海危機過於樂觀，使布希政府官員深感不安並迭有抱怨。2004年4月21日，美國助理國務卿凱利(James A. Kelly)、助理國防部長羅德曼(Peter W. Rodman)，在眾議院建議臺灣將國防預算的提高，列為第一要務。[55]在民進黨主政之下，臺灣應否對中國採取軍事報復或「防衛性反制措施」(Defensive Counter-measures)，也增加臺美軍事合作的困擾。2004年3月，臺灣進行「防衛性公投」以增添反飛彈裝備為題，受到國民黨與親民黨的杯葛而未能成案，使問題更加複雜化。

依據「戰略明確」的政策，在未來臺海危機中，不管挑釁的是北京或臺北，當臺灣遭武力威脅時，美國必須採取軍事干預。然而，美國與臺灣之間沒有雙邊同盟條約，只有《臺灣關係法》，不大可能派兵進駐臺灣本島，或直接與中國進入軍事戰鬥狀態。美國極可能在臺海周邊進行軍事部署及演習，藉軍力展示，傳遞美國堅持和平解決的訊息，同時快速移轉關鍵性軍事裝備給臺灣。2004年民主黨總統候選人凱瑞，雖不似共和黨總統候選人布希對臺海危機採取「戰略明確」的立場，但他也表示，當臺灣未挑釁卻面對中國武力威脅時，將如同柯林頓總統派兵至臺海附近。[56]長期以來，美國政府不明講臺灣安全涉

55. *The Taiwan Relations Act: The Next Twenty-Five Years*, Hearing before the Committee on International Relations, House of Representatives, 108th Congress, 2nd Session, April 21, 2004 (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2004), p. 18, 24.

及美國的「重大生存利益」(Vital Interest)，但無論是採取「戰略模糊」、「戰略明確」或「雙重明確」政策，均說明在臺海問題上，必須面對美國子弟兵可能被迫捲入的危機。

美國在臺海危機採取「戰略明確」的政策，使臺北與北京能較清楚美國的軍事底線。一旦中國解放軍跨越臺灣海峽對臺使用武力，勢必要面對美國的軍事干預，這使中國不必因猜測美國的做法，而有所試探。若「戰略明確」可使北京更加清楚美國可能的做法，北京對臺政策將較可預測，甚至減少軍事解決方案，增加和平解決的機會。若資訊透明化是「信心建立措施」的重要原則，美國的「戰略明確」顯然較「戰略模糊」，更能減少臺海雙方誤判與誤解的可能性。在美國「戰略明確」政策之下，臺北與北京也可能會較有意願協商雙邊的「信心建立措施」或推動單邊的「信心建立措施」。

北京對布希總統「戰略明確」的回應異常克制與合作。北京認為美國對臺灣的支持會「向臺獨發出錯誤的訊息」，將導致兩岸關係的緊張，但北京對華盛頓需「保持克制」及「促進合作」。北京認為解決「臺灣問題」最有效的途徑是，以中國掌握的安全資源對美國進行「戰略安撫」，積極引導美方，爭取美國遏制臺灣獨立。[57]此外，中共

---

56. John F. Kerry, "American Foreign Policy & A Defense Second to None," *SENATOR John Kerry*, <http://kerry.senate.gov/text/congress/foreign.html>; "US Will Applaud Election Result: Chen," *Taipei Times*, March 4, 2004, p. 3. 凱瑞本人講過以「一中兩制」思考兩岸問題，凱瑞在臺海危機時美國是否派兵，偏好「戰略模糊」而非「戰略明確」，認為《臺灣關係法》未使美國在臺灣遭受攻擊時，必然有自動出兵防衛臺灣的承諾，對布希總統在2001 年 4 月表明使用「所有必要手段」協助臺灣防衛，深不以為然。凱瑞反對美國國會通過《臺灣安全加強法案》，指出該法案增加臺海的緊張，並破壞兩岸對話的機會。

57. 閻學通、孫學峰等著，《中國崛起及其戰略》（北京：北京大學出版社，2005 年），頁 127-129；中國現代國際關係研究所，《國際戰略與安全形

有必要持續增加對臺的飛彈部署，除非美國同意降低或終止對臺軍售，否則無意減少。2002年10月，江澤民訪美建議將這兩者掛鉤，即為最好的例子。[58]

當美國涉入其他地區衝突，或無法掌控臺灣與中國內部政治發展時，如何使臺灣不會宣布法律上獨立，中國不會冒險對臺動用武力，需要一套預防臺海危機之道。「戰略模糊」不說明在臺灣沒有挑釁下遭到中國攻擊，美國是否會挺身而出協防臺灣，但在相同的政治、軍事想定，「戰略明確」意味美國一定會協助臺灣防衛。布希政府的「戰略明確」政策，在中國軍力擴張、臺灣民主發展難掌握及國防建軍不夠積極之下，逐漸調整為「雙重明確」。美國的「戰略明確」政策或可有效預防中國發動危機，但若臺灣改變現狀而使中國動武，臺海發生危機時，美國仍將被捲入。依照「戰略明確」政策，如果臺灣執意要走向法律獨立，美國不會明講會如何反應，但當中國對臺動武時，美國仍需要軍事介入協助臺灣防衛。假如中國解放軍對臺動武，美國雖不會明說以何種方式、規模介入，但一定會以軍事干預，嚇阻中國進一步升高衝突。這也是「戰略明確」遭受批評之處。

肆、雙重明確

多數主張「戰略模糊」政策的人士，指出「雙重明確」政策實有「雙重嚇阻」的效果。經由「雙重嚇阻」，美國警告一旦臺灣走向法律上獨立，美國不一定會協助臺灣防衛，一旦中國以武力挑釁臺灣，北京不要以為美國不會介入。其中的奧妙之處是，美國不能讓臺北認

勢評估，2001/2002》，頁30-32。

58. Alan D. Romberg, *Rein in at the Brink of the Precipice* (Washington, DC: Henry L. Stimson Center, 2003), p. 215；中共中央文獻編輯委員會編輯，〈對當前中美關係和國際局勢的幾點看法〉，《江澤民文選（第3卷）》（北京：人民出版社，2006年），頁526。

為在政治上被美國所拋棄，也不能讓北京在軍事上認為美國正進行對它的圍堵。[59]「雙重嚇阻」也是「雙重明確」想要達成的效果，而美國必須明確告知北京、臺北兩方有關美國的想法與做法。「雙重明確」與「戰略明確」的最大不同是，華盛頓明確告知臺北，不是臺灣作的任何事，美國均將加以支持並且一定協助臺灣防衛。

美國麻省理工學院政治系教授柯慶生在2000年臺灣總統大選結束後二天，在《華盛頓郵報》(*Washington Post*)撰文批評「戰略模糊」未能阻止臺海螺旋狀緊張一再出現，且無法避免美國國內一再的批評。柯慶生認為對臺灣採取「一種明確卻有條件的承諾」(a clear, but conditional, commitment to Taiwan)，是追求美國戰略、經濟利益及拓展民主的最妥善途徑。他特別提到，美國應清楚告知臺北，不會為宣布自中國分離獨立的臺灣而戰，同時也要警告中國攻擊法律上仍是中國人的臺灣，勢將面對美國的軍事因應。[60] 柯慶生的看法被解讀是「雙重明確」的政策取向。

「雙重明確」的主張並不是在民進黨當政或「一邊一國」言論之後才出現。「蘭德公司」在2000年出版的建議報告，提及清楚向北京及臺北表達，美國堅決反對臺灣片面尋求獨立，但在沒有挑釁之下遭受中國攻擊，美國一定會協助臺灣（請見表4）。[61] 在此一建議之後，「亞太安全研究中心」(Asia-Pacific Center for Security Studies)研

59. Phillip Yang, "Doubly Dualistic Dilemma: U.S. Strategies towards China and Taiwan," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 6, No. 2, August 2006, pp. 209-225; Richard C. Bush, *Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait*, p. 264.

60. Thomas J. Christensen , "Clarity on Taiwan: Correcting Misperceptions on Both Sides of the Strait," *Washington Post*, March 20, 2000, p. A17.

61. Frank Carlucci, Robert Hunter & Zalmay Khalilzad, *Taking Charge: A Bipartisan Report to the President Elect on Foreign Policy and National Security*, pp. 23-24.

C.E.P.S.

究員饒義(Denny Roy)與「太平洋論壇」總裁柯薩(Ralph A. Cossa)也主張美國政府在因應臺海危機時，應採取「雙重明確」的政策。柯薩在一篇文章中，指出 2001 年布希的談話給予陳水扁總統過度的信心，才會有 2002 年「一邊一國」的談話，因此美國應以「雙重明確」來預防臺海危機，即臺灣獨立不能依靠美國協助，中國對臺動武不能排除美國的干預。[62]

表 4 蘭德公司報告「雙重明確」主張的人士

Gordon M. Adams	喬治華盛頓大學教授
Kenneth L. Adelman	前軍備管制暨裁軍署長
J. Brian Atwood	前美國國際開發總署署長
Harold Brown	前國防部長
Frank C. Carlucci	前國防部長
Ashton Carter	哈佛大學教授
David S.C. Chu	RAND 公司研究員、國防人事暨戰備次長
Lynn E. Davis	RAND 公司研究員、前國務主管軍備管制暨國際安全事務次卿
Zalmay M. Khalilzad	RAND 公司研究員
Robert Hunter	前美國駐北約大使

資料來源：Frank Carlucci, Robert Hunter & Zalmay Khalilzad, *Taking Charge: A Bipartisan Report to the President Elect on Foreign Policy and National Security*, pp. 23-24. 該報告主張的原文為：“On Taiwan, the panelists recommended stating clearly to both parties…that the U.S. firmly opposes unilateral moves toward independence by Taiwan but will support Taiwan in the event of an unprovoked Chinese attack.”

62. Denny Roy, “Taiwan’s 2001 Elections: Chen Up, KMT Down, PRC Disappointed,” *Asia-Pacific Security Studies*, Vol. 1, No. 2, March 2002, pp. 1-2; Thomas J. Christensen, “The Contemporary Security Dilemma: Deterring A Taiwan Conflict,” *Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 4, Autumn 2002, pp. 7-21; Ralph A. Cossa, “No Surprises?” *PacNet Newsletter*,

美國的「雙重明確」政策是要使民進黨政府無法確定美國一定會介入臺海危機，這與「戰略模糊」政策的目的是一致的。「雙重明確」與「戰略模糊」不同的是，若民進黨政府沒有宣布臺灣獨立，一旦出現臺海危機時，美國一定會介入協防臺灣，不是可能會介入而已。若「戰略明確」著重嚇阻北京，「雙重明確」則是將嚇阻的對象轉向臺北。布希政府對北京一再表明不支持臺灣獨立，也明確告知臺北追求臺灣獨立可能的後果。這種由過去強調對北京「明確」的軍事嚇阻，轉向對臺北「明確」的政治嚇阻，形成對臺海兩岸同時課以責任的政策。在「雙重明確」政策之下，美國的臺海安全政策可歸納為：支持臺灣民主但有其限度；不支持臺灣獨立；反對任何一方片面改變臺海的現狀；必要時美國將使用武力協助臺灣防衛。

「911 事件」改變美國國家安全戰略威脅的優先順序，由於美國攻擊阿富汗塔里班(Taliban)、伊拉克海珊(Saddam Hussein)政權，受困於伊朗、北韓核武發展危機，使中國崛起及其可能的威脅，變成次要的安全議題。美國在全球反恐戰爭及防止「大規模殺傷性武器」擴散上，需要中國的合作與配合，兩國原先的「戰略競爭者」(Strategic Competitor)關係，調整為「誠摯、建設、合作的關係」(Candid, Constructive, and Cooperative Relationship)。2002 年，美國外交與國防以全球反恐及伊拉克為核心，中共則積極布署十六大的權力接班，陳水扁總統在 8 月 2 日提出「一邊一國」及「公民投票法」的論述，引起布希政府的疑慮。2003 年，隨著臺灣提出三項諮詢性公投議題（參與「世界衛生組織WHO」、立委席次減半、停止興建核四廠）、制訂新憲、陳水扁總統依《公民投票法》第 17 條進行「防衛性公投」，更使美臺關係出現一連串的緊張。

No. 31, August 6, 2002, p. 1, <http://www.csis.org/media/csis/pubs/pac023[1].pdf>.

臺海若沒有戰爭威脅、兩岸從事和平競爭發展經濟、美國不需被迫捲入危機，應是美國臺海政策的優先目標。美國對北京的期待是，不能對臺灣動武或威脅對臺使用武力；對臺北的期望則是，處理所有兩岸關係問題時必須謹言慎行。其中，臺海現狀的核心是，臺北與北京均不得發表聲明或採取行動片面改變臺灣地位。美國所面臨的最大挑戰卻是，北京與臺北均強調己方有至高且合理的訴求。中國主張臺灣是中國的內政問題，因此保有對臺灣使用武力的權利。臺灣宣示民主是普世價值，人民是決定臺灣未來的主人，任何人均無權剝奪臺灣民主的適用。若說美國擔心中國對臺使用武力，它也憂慮臺灣運用民主自決的權利。

美國在臺北先後提出「特殊的國與國關係」、「一邊一國」、「防衛性公投」，逐漸認定臺灣可能是製造美中臺關係潛在不安的一方。布希總統雖不願意重複柯林頓的「三不支持」政策，但後來轉為強調不支持臺灣獨立，也反對美國所定義的臺海現狀片面受到改變。布希原使臺灣領導人安心的「戰略明確」政策，也逐漸出現變化。美國軍事干預臺海危機不再是毫無前提，也不再是毫無條件支持臺灣的民主發展。針對陳水扁總統定義「一邊一國」為「臺海現狀」，助理國務卿凱利表示，美國在不支持臺灣獨立的基礎上，不支持美國所定義的「現狀」片面受到改變；期待臺灣修憲的方式或手段能夠更加透明化，而美國對臺灣憲改的支持是有限度的。凱利亦提到：「在臺灣深化民主之際，如果我們覺得這些努力可能對美國的安全利益有不利影響，或可能傷及臺灣本身的安全時，我們不得不明說」。[63] 布希政府也希望掌有「現狀」的詮釋權，卻不願說明何謂臺海「現狀」或「紅線」，以免兩岸有趁勢而為的機會。

---

63. "The Taiwan Relations Act: The Next Twenty-Five Years," pp. 15-16.

布希被視為現代美國歷史中對臺灣最友善的一位美國總統，但他對臺灣的善意卻逐漸下降。2003 年 12 月 9 日，布希在中國總理溫家寶及媒體面前，表明美國的「一個中國」政策建立在美中三個公報及《臺灣關係法》之上。美國反對中國或臺灣片面改變現狀，臺灣領導人最近的談話與行動，顯示他可能片面決定改變現狀，而這是美國反對的。[64] 白宮官員在隨後的背景簡報會強調，「總統確實毫不含糊地(in no uncertain terms)向中國方面表示，如果中國試圖片面採取行動，使用強制手段或以武力改變臺灣的狀態，美國將必須介入(would have to get involved)」。[65] 簡報的官員亦表示美國絕不會放棄支持臺灣民主或傳播自由，但由於臺灣經常有聲明及行動出現，美國政府必須愈來愈明確地表示，不歡迎臺灣採取任何行動片面改變現狀；布希總統的談話非常明確，不再沿襲以往美國有關政策具有的一些「模糊性」。[66]

2004 年 10 月 25 日，曾經說臺灣是成功的故事，是資產而不是包袱的國務卿鮑爾，在北京對 CNN 及鳳凰電視臺記者，表明美國不支持臺灣獨立，臺灣不像一個國家享有主權(enjoy sovereignty as a nation)，並兩度在敦促兩岸恢復會談時，提及和平統一的選項。[67] 在 2004 年 12 月臺灣立法委員選舉之前，美國針對陳水扁總統有意「正名」海外代

64. "President Bush and Premier Wen Jiabao Remarks to the Press," *White House*, December 9, 2003, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/12/20031209-2.html>.

65. "Background Briefing on President's Meeting with Chinese Premier Wen," *White House*, December 9, 2003, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/12/20031209-13.html>.

66. "Background Briefing on President's Meeting with Chinese Premier Wen."

67. Edward Cody, "Powell's Comments in China Rile Taiwan," *Washington Post*, October 28, 2004, p. A18. 鮑爾隨後澄清他有關兩岸「統一」的談話。

表處及國營事業為「臺灣」的主張，國務院副發言人厄立(Adam Ereli)表示此舉是片面改變現狀，美國不支持臺灣「正名」主張。[68] 12月上旬，副國務卿阿米塔吉在接受美國公共電視(PBS)訪問時，表示臺灣問題可能是美中關係中的最大地雷(lane mine)，美國雖有《臺灣關係法》需要在太平洋維持足夠的軍力以嚇阻攻擊，但無必須防衛臺灣(are not required to defend)的義務，這問題需要由國會決定，國會負責宣布戰爭行為。[69]雖然鮑爾、阿米塔吉兩位國務院領導官員的談話有值得斟酌之處，但也反映出美國對臺灣政治倡議不斷、國防採購遲遲未決的不滿。阿米塔吉的談話，與布希總統就任之初的「戰略明確」政策相比較，明顯有所不同，對臺北「政治明確」的勸阻，遠甚於對北京「軍事明確」的嚇阻。

臺灣在民主鞏固過程中無論是公民投票或憲政改造，均引起美國的嚴重關切，甚至需要直言不諱加以回應。美國不希望臺灣發表任何聲明或採取任何行動片面改變臺灣地位。在臺灣一提出「正名」、「終統」、「領土範圍」等倡議之後，美國國務院發言人立即加以回應，不希望給臺北有任何模糊的空間；美國同時認定臺灣不能單獨占有臺海問題的解決權利。[70]布希政府官員也不再重複柯林頓政府有關兩

---

68. Huang Tai-lin, "Koo Blasts U.S. for 'Arrogance'," *Taipei Times*, December 9, 2004, p. 3.

69. Bill Gertz & Rowan Scarborough, "Inside the Ring," *Washington Times*, December 31, 2004, <http://washingtontimes.com/national/20041230-111257-4483r.htm>.

70. Tom Casey, "Daily Press Briefing," *U.S. Department of State*, September 25, 2006, <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2006/73101.htm>; Adam Ereli, "Daily Press Briefing," *U.S. Department of State*, January 30, 2006, <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2006/60060.htm>; Adam Ereli, "Daily Press Briefing," *U.S. Department of State*, December 6, 2004, <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2004/39460.htm>.

岸協議需有「臺灣人民同意」的保證，並指出臺海兩岸重大歧見需要和平解決，而且「應該由兩岸人民自行解決」(should be resolved by the people on both sides of the Strait themselves)。[71] 陳水扁總統提出考慮廢「國統會」、「國統綱領」之後，美國國務院即聲明：「支持兩岸人民均能接受的方式下，進行對話和平解決兩岸歧見。」[72]

美國的「雙重明確」政策明顯傾斜，特別關注臺灣的政治發展，對北京《反分裂國家法》威脅對臺灣使用「非和平方式及其他必要措施」，卻無法事前勸阻，事後反應也有限。國務卿萊斯表明該法「明顯升高了兩岸緊張關係，而升高兩岸緊張既非必要亦非好事」，並明確告訴中國領導人，北京需要採取行動、展現意願、降低臺海兩岸的緊張。萊斯強調美國雖繼續遵守「一個中國」政策及美中三項公報，但在《臺灣關係法》之下，也有義務協助臺灣防衛。[73] 主管政治事務的次卿伯恩斯(Nicholas Burns)在眾議院，亦強烈反對中國通過《反分裂國家法》，認為北京將「自食其果」。[74] 布希政府雖然對《反分裂國家

71. Bureau of East Asian and Pacific Affairs, "Background Note: Taiwan," *U.S. Department of State*, December 2005, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35855.htm>.

72. "No Changes in U.S. Policy Toward China, Taiwan, State Dept. Says," *USINFO. STATE. GOV*, January 30, 2006, <http://usinfo.state.gov/eap/Archive/2006/Jan/31-671973.html>.

73. Condoleezza Rice, "Remarks to the Press in China," *U.S. Department of State*, March 21, 2005, <http://www.state.gov/secretary/rm/2005/43678.htm>.

74.〈美強烈反對反分裂法〉，《聯合報》，2005 年 4 月 16 日，版 1；〈美強烈反對反分裂法〉，《中國時報》，2005 年 4 月 16 日，版 1。證詞原文請見Nicholas Burns, "The National Security and Foreign Policy Implications for the United States of Arms Exports to the People's Republic of China by Member States of the European Union," *House Committee on International Relations*, April 14, 2005, <http://www.house.gov/internationalrelations/109/bur041405.pdf>.

法》不悅，但無意激烈反應，該法也強化美國遊說歐洲聯盟，勿取消對中共武器禁運的合理基礎。[75]相較於行政部門的溫和反應，不願認定《反分裂國家法》破壞臺海現狀，美國眾議院的反應較為明確，在一項決議案(H. Con. Resolution 98)指出，《反分裂國家法》授權動武是破壞臺海現狀(altering the status quo in the region)，美國政府應重申「臺灣未來應以和平方式解決，並要有臺灣人民同意」(the future of Taiwan should be resolved by peaceful means and with the consent of the people of Taiwan)。[76]

「雙重明確」與「戰略明確」不同的是，臺灣有沒有政治挑釁是美軍軍事干預臺海危機的關鍵。「雙重明確」意在警告當臺灣挑釁時，美國可能不會在軍事上協助臺灣。但是，即使當臺灣獨立時，美國是否真得不會協助臺灣，也遭到質疑。2006年5月，副國務卿佐立克(Robert Zoellick)在美國國會表明「臺灣獨立意味戰爭，美國陸海空軍及陸戰隊均可能捲入。」這是否說明在臺灣獨立時，美國不見得會袖手旁觀。[77]對北京而言，只要臺灣沒有挑釁，「雙重明確」與「戰略

75. "U.S. Is Displeased with China's Taiwan Bill," *New York Times*, March 14, 2005, *New Taiwan, Ilha Formos*a, <http://www.taiwandc.org/nyt-2005-09.htm>; "EU Said to Keep Embargo on Arms to China," *New York Times*, March 22, 2005, *New Taiwan, Ilha Formos*a, <http://www.taiwandc.org/nyt-2005-11.htm>; Elisabeth Bumiller, "Bush Voices Concern on Plan to Lift China Arms Embargo," *New York Times*, February 22, 2005, p. A1.

76. "Congress Passes Resolution Condemning Chinese Anti-Secession Law," March 16, 2005, *The Formosan Association for Public Affairs*, <http://www.fapa.org/Anti-Secession%20Law/HCR98_PR0316.htm>.

77. Ted Galen Carpenter, "What Strategic Ambiguity?" *South China Morning Post*, June 2006, *The Cato Institute*, <http://www.cato.org/pub_display.php?_id=638>; Charles Snyder, "U.S. Congress Members Defend Chen," *Taipei Times*, May 12, 2006, p. 3.

明確」一樣清楚，表明美軍一定會介入臺海危機並協助臺灣防衛。在中國宣布制訂《反分裂國家法》之後，2005 年 2 月 19 日，美日外交與國防首長「二加二」的安全保障會議，首度明確將支持臺灣海峽透過對話和平解決爭議，納入為美日在亞太地區的一項「共同戰略目標」(Common Strategic Objective)。[78] 此一聲明使日本公開接受臺灣海峽是日本的「周邊」，也是安全「事態」的一環；美、日需要進一步合作，因應臺灣海峽可能出現的任何紛爭。然而，美日均避免將此一發展定位為針對中國《反分裂國家法》的反制。

在中國崛起之下，在臺海維持「雙重明確」的政策更有其合理性。2006 年 2 月美國國防部公布《四年期國防評估報告》(*Quadrennial Defense Review Report, QDR*)，確認「中國軍備增強的速度與範圍已使區域軍力平衡達到危險境界」(The pace and scope of China's military build-up already puts regional military balances at risk)。[79]QDR 宣示美國海軍必須強化可部署能力(Deployability)，至少要將 60%的潛艦、6 艘航空母艦部署在太平洋地區。[80] 在「雙重明確」之下，美國雖對臺灣國防建軍感到憂慮，但繼續表明依《臺灣關係法》協助臺灣強化國防能力。同時，美國批評中國對臺灣的飛彈部署，助理國防部長羅德曼在 2006 年 3 月中旬在「美中經濟安全評估委員會」(U.S.-China Economic and Security Review Commission)更公開表明，中國對臺日益增加飛彈部署，是破壞臺海現狀的做法。[81] 2006 年 5 月公布的《中

78. Anthony Faiola, "Japan to Join U.S. Policy on Taiwan," *Washington Post*, February 18, 2005, p. A1.

79. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, DC: U.S. Department of Defense, 2006), p. 29.

80. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, pp. 47-48.

81. Charles Snyder, "U.S. Official Accuses China over Build-up," *Taipei Times*, March 18 , 2006, p. 1.

國軍力報告》，美國國防部進一步認定「北京持續在臺海地區增強軍備有破壞現狀的風險性」(Beijing's sustained military buildup in the area of the Taiwan Strait risks disrupting the status quo)。[82]

「防衛性公投」是臺北除了過去的反攻大陸、「特殊的國與國關係」、發展核武計畫之外，極少有的一項牽制美國、中國的籌碼。儘管臺灣遭受來自美中的聯合壓力，但也證明「防衛性公投」，使美國與中國降低對臺灣事務的「主控權」。臺灣在兩岸政治定位上，或有自己的堅持，但布希政府官員傾向認定此一問題，需由臺海兩岸人民以共同可接受的方式加以處理。這意味中國可以對臺灣獨立說不，臺灣也可以對中國統一說不。然而，隨著中國的崛起，美國持續扮演臺海之間平衡者或斡旋者的角色，在意願及能力上，將受到更大的挑戰。臺海兩岸綜合國力有別，面對美國同樣的施壓，臺北與北京的抗壓能力顯然有不同。「雙重明確」政策呈現出美國施壓臺灣要「政治正確」的比重，超過施壓中國的「軍事明確」作為。

82. Office of the Secretary of Defense, *Military Power of the People's Republic of China 2006* (Washington, DC: Office of the Secretary of Defense, 2006), p. 37.

表 5　戰略模糊、戰略明確、雙重明確與臺海危機可能結合

	戰略模糊	戰略明確	雙重明確
美國軍事干預臺海危機	可能會	一定會	臺灣若無挑釁，一定會
危機預防的主要對象	臺北、北京	北京	臺北、北京
危機預防的可能效果	兩岸均可能誤判	可能誤判	兩岸誤判可能性較低
美臺軍事合作強度	普通	很高	高
美國國內接受程度	有爭議	有爭議	爭議較少
核心議題	臺海危機	美臺軍事合作	臺海現狀
代表性智庫	亞洲基金會	傳統基金會、新美國世紀計畫	蘭德公司

資料來源：作者整理。

伍、結論

美國對臺海危機時是否介入協助臺灣防衛，向來有「戰略模糊」與「戰略明確」之爭。共和黨總統候選人無論是參議員杜爾、州長布希，或共和黨國會領袖等，傾向採取「戰略明確」；民主黨柯林頓總統、副總統高爾、參議員凱瑞或民主黨國會議員，傾向採取「戰略模糊」的政策。布希政府上臺之後，由於中國軍事崛起、臺灣追求獨立自主，加上民主黨的質疑，逐漸放棄毫無保留的「戰略明確」，而轉向「雙重明確」政策。例如，布希政府清楚表明「反對中國動武」之餘，更加明確表達「不支持臺灣獨立」。

「戰略模糊」的主張因為沒有明確讓中國知道美國軍事介入臺海的決心與計畫，可能鼓勵中國冒險，再加上美國國內批評聲浪，因此，需要予以修正。「戰略模糊」政策不要讓臺北過於相信美國一定會軍事介入臺海危機，以為擁有一張美國的空白支票，可以用美軍生命加以兌現。但是，柯林頓主政時期，臺灣雖持續民主化，但很難說

它推動臺灣獨立。因此，對臺灣的「戰略模糊」政策，反而可能暗示中國不用擔心美國的軍事介入，而有1996年臺海危機的出現。「戰略模糊」政策雖然沒有預防1996年臺海危機的爆發，並不表示它沒有危機處理的能力。柯林頓、高爾及凱瑞均贊成以航空母艦作戰群因應臺海危機，嚇阻中共進一步使危機惡化、升高衝突。

「戰略明確」的訴求是，不能讓中國以為美國不會介入臺海危機，討論的焦點集中在如何嚇阻中國軍事的挑釁，以及如何透過美國對臺軍售、軍事合作交流、研擬因應方案，預防臺海危機發生。在「戰略明確」嚇阻中國之下，美國大幅增強臺灣的軍事力量，提升臺美軍事行動共通性。然而，對美國政府與中國通而言，臺灣朝野過度輕視中國的軍事威脅，也過於倚賴美國可能的軍事干預，而成為臺海安全的潛在隱憂。

布希政府調整「戰略明確」有多種原因，不僅是臺灣遲遲未在國防武力上展示決心，也包括美國在一連串的全球反恐行動中，民進黨政府陸續提出「一邊一國」、諮詢性公投、新憲、防衛性公投、正名、終統、領土範圍等倡議，而使得「戰略明確」調整為「雙重明確」。美國國務院官員對臺灣透過民主政治程序的決定，不再是無條件的支持，而且對臺灣的決定明確告知美國的立場。早在「戰略模糊」與「戰略明確」的辯論中，「蘭德公司」報告就提出「雙重明確」的整合、改良型主張，顯見此一政策的調整不完全是民進黨的政策所引起。

當臺灣民主化發展可能使美國認知到危及美中更重要的合作，或導致美中軍事衝突時，臺美共享的民主、自由價值與利益，就出現衝突點。公投、憲改、自決等，無一不是民主化的方式，但從美國的角度不見得適用於臺灣。美臺之間針對這些民主價值認知的落差，當美國涉入重大外交危機，在中國交涉及威脅並用下，臺灣自然成為被施壓的對象。「雙重明確」政策之下，美國國務院官員迅速反應臺灣的政治倡議，鮑爾、阿米塔吉被解讀為有意或不小心的談話，卻說明

2001 年布希總統「戰略明確」的原意已經改變。美國仍明確表示將以軍事干預臺海危機、協助臺灣防衛，不過，臺北也要相對在政治倡議上加以克制。

（收件：2006 年 10 月 3 日，修正：2006 年 12 月 13 日，採用：2006 年 12 月 22 日）

參考文獻

中文部分

專書

丁庭宇，1988。《中美斷交十週年──民眾看中美關係》。臺北：財團法人民意調查基金會。

中國現代國際關係研究所，2002。《國際戰略與安全形勢評估 2001/2002》。北京：時事出版社。

中共中央文獻編輯委員會編輯，2006。《江澤民文選（第 3 卷）》。北京：人民出版社。

鄒景雯，2001。《李登輝執政告白實錄》。臺北：印刻出版社。

閻學通、孫學峰等著，2005。《中國崛起及其戰略》。北京：北京大學出版社。

陳明，2001。《布希新政府之兩岸政策走向》。臺北：財團法人兩岸遠景交流基金會。

期刊論文

楊永明，1998/12。〈從戰略模糊到三不政策：美國對臺政策的轉變〉，《理論與政策》，第 12 卷第 4 期，頁 87-105。

羅致政，1996/9。〈美國戰略性模糊政策對兩岸互動的影響〉，《東吳政治學報》，第 6 期，頁 175-202。

報紙

2005/4/16。〈美強烈反對反分裂法〉，《中國時報》，版 1。

2005/4/16。〈美強烈反對反分裂法〉，《聯合報》，版 1。

網際網路

2006/4/26。〈我國民眾對布胡會之看法〉，《臺灣智庫》， <http://www.taiwanthinktank.org/ttt/attachment/article_647_attachl.pdf>。

方冰，2003/12/29。〈紐約研討臺灣公投與兩岸關係〉，《美國之音》，<http://www.voanews.com/chinese/archive/2003-10/a-2003-10-29-26-1.cfm>。

呂秀蓮，2002/6/30。〈攜手經營柔性太平洋──臺日論壇 2002 年臺北會議開幕致詞〉，《中華民國（臺灣）總統府》， <http://www.president.gov.tw/1_vice_president/c910630.html>。

英文部分

專書

Burles, Mark & Abram N. Shulsky, 2000. *Patterns in China's Use of Force*. Santa Monica, CA: Rand.

Bush, Richard C., 2005. *Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Carlucci, Frank, Robert Hunter & Zalmay Khalilzad, 2000. *Taking Charge: A Bipartisan Report to the President Elect on Foreign Policy and National Security*. Santa Monica, CA: Rand.

Carter, Ashton B. & William J. Perry, 1999. *Preventive Defense: A New Security Strategy for America*. Washington, DC: Brookings Institution.

Christopher, Warren, 1998. *In the Stream of History*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Eisenhower, Dwight D., 1963. *The White House Years: Mandate for Change, 1953-1956*. New York: Doubleday.

Garver, John W., 1997. *Face Off: China, the United States, and Taiwan's Democratization*. Seattle: University of Washington Press.

Mann, James, 1999. *About-Face: A History of America's Curious Relationship with China, From Nixon to Clinton*. New York: Alfred A. Knopf.

Rankin, Karl L., 1964. *China Assignment*. Seattle: University of Washington.

Romberg, Alan D., 2003. *Rein in at the Brink of the Precipice*. Washington, DC: Henry L. Stimson Center.

Suettinger, Robert L., 2003. *Beyond Tiananmen: The Politics of U.S.-China Relations, 1989-2000*. Washington, DC: Brookings Institution.

The Asia Foundation, 2001. *America's Role in Asia: American Views*. San Francisco, CA: Asia Foundation.

專書論文

Shinn, James, 1996. "Conditional Engagement with China," in James Shinn ed., *Weaving the Net: Conditional Engagement with China* New York: Council on Foreign Realtions Press, p. 3-95.

Tucker, Nancy Bernkopf, 2005. "Strategic Ambiguity or Strategic Clarity?" in Nancy Bernkopf Tucker, ed., *Dangerous Strait: The U.S.-Taiwan-China Crisis*. New York: Columbia University Press. pp. 186-211.

期刊論文

Buszynski, Leszek, 2002/5-6. "Realism, Institutionalism, and Philippine Security," *Asian Survey*, Vol. 42, No. 3, pp. 483-501.

Christensen, Thomas J., 2002/Autumn. "The Contemporary Security Dilemma: Deterring A Taiwan Conflict," *Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 4 , pp. 7-21.

Halloran, Richard, 2003/Spring. "Taiwan," *Parameters: U.S. Army War*

College Quarterly, Vol. 33, No. 1, pp. 22-34.

Kastner, Scott L., 2006/11. "Ambiguity, Economic Interdependence, and the U.S. Strategic Dilemma in the Taiwan Strait," *Journal of Contemporary China*, Vol. 15, No. 49, pp. 651-669.

Lieberthal, Kenneth G., 2005/3-4. "Preventing a War Over Taiwan," *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 2, pp. 53-63.

Nathan, Andrew J., 2000/Spring. "What's Wrong with American Taiwan Policy," *Washington Quarterly*, Vol. 23, No. 2, pp. 93-106.

Roy, Denny, 2002/3. "Taiwan's 2001 Elections: Chen Up, KMT Down, PRC Disappointed," *Asia-Pacific Center for Security Studies*, Vol. 1, No. 2, pp. 1-4.

Yang, Phillip, 2006/8. "Doubly Dualistic Dilemma: U.S. Strategies towards China and Taiwan," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 6, No. 2, pp. 209-225.

Zhongqi, Pan, 2003/5. "U.S. Taiwan Policy of Strategic Ambiguity: A Dilemma of Deterrence," *Journal of Contemporary China*, Vol. 12, No. 35, pp. 387-407.

官方文件

1995. "Nye: Relations with China A Critical Challenge for the U.S.," EPF-306. Taipei: American Institute in Taiwan.

Hearing before the Committee on International Relations, House of Representatives, 108th Congress, 2nd Session, 2004/4/21. *The Taiwan Relations Act: The Next Twenty-Five Years*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on International Relations, House International Relations Committee, 105th Congress, 2nd Session, 1998/5/20. *U.S.-Taiwan*

C.E.P.S.

Relations. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

Kan, Shirley A., 2006. *Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990*. Washington, DC: Library of Congress.

Office of the Secretary of Defense, 2006. *Military Power of the People's Republic of China 2006*. Washington, DC: Office of the Secretary of Defense.

U.S. Department of Defense, 2006. *Quadrennial Defense Review Report*. Washington, DC: U.S. Department of Defense.

United States,1998/7/7. *Congressional Record*, Vol. 144, No. 88, p. S7584.

United States,1998/7/10. *Congressional Record*, Vol. 144, No. 91, pp. S7915-7918.

United States,1998/7/20. *Congressional Record*, Vol. 144, No. 97, p. H5887.

United States,1999/3/23. *Congressional Record*, Vol. 145, No. 46, p. H1532.

United States,1999/4/12. *Congressional Record*, Vol. 145, No. 49, p. S3604.

United States,1999/7/21. *Congressional Record*, Vol. 145, No. 104, p. H6075.

報紙

2004/1/8. "Bush Failed Taiwan," *Taipei Times*, p. 1.

2004/3/4. "US Will Applaud Election Result: Chen," *Taipei Times*, p. 3.

Balz, Dan, 1999/11/20. "Bush Favors Internationalism: Candidate Calls China A 'Competitor,' Opposes Test Ban," *Washington Post*, p. A1.

Bumiller, Elisabeth. 2005/2/22. "Bush Voices Concern on Plan to Lift China Arms Embargo," *New York Times*, p. A1.

Christensen, Thomas J., 2000/3/20. "Clarity on Taiwan: Correcting Misperceptions on Both Sides of the Strait," *Washington Post*, p. A17.

Cody, Edward, 2004/10/28. "Powell's Comments in China Rile Taiwan," *Washington Post*, p. A18.

Drozdiak, William, 2000/10/24. "Bush Plan Worries Europeans," *Washington Post*, p. A7.

Faiola, Anthony, 2005/2/18. "Japan to Join U.S. Policy on Taiwan," *Washington Post*, p. A1.

Huang, Tai-lin, 2004/12/9. "Koo Blasts U.S. for 'Arrogance'," *Taipei Times*, p. 3.

Mufson, Steven, 2001/4/26. "President Pledges Defense on Taiwan: Policy Unchanged White House Says," *Washington Post*, p. A1.

Snyder, Charles. 2006/3/12. "U.S. Congress Members Defend Chen," *Taipei Times*, p. 3.

Snyder, Charles. 2006/3/18. "U.S. Official Accuses China over Build-up," *Taipei Times*, p. 1.

網際網路

1997/3/30. "Gingrich 3/30 Response to Reporters in Shanghai," *Federation of American Scientists*, <http://www.fas.org/news/china/1997/bmd970401c.htm>.

1999/8/4. "S. 693: The Taiwan Security Enhancement Act," Hearing before the Committee on Foreign Relations, Senate, 106th Congress, First Session, *U.S. GPO*, <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi? dbname=106_senate_hearings&docid=f:60900.pdf>.

1999/8/20. "Statement on the Defense of Taiwan," *Project for the New American Century*, <http://www.newamericancentury.org/Taiwandefensestatement.htm>.

2000/3. "Clarity on Taiwan?" *Taiwan Security Research*, <http://taiwansecurity.org/IS/IS-0300- Christensen-Yang.htm>.

2000/8. "Republican Party Platform of 2000," *The American Presidency Project*, <http://www.presidency.ucsb.edu/showplatforms.php? plat-

index=R2000>.

2000/12/19. "Text: Pentagon on Implementation of the Taiwan Relations Act," *Embassy of the United States of America-Canberra*, <http://canberra.usembassy.gov/hyper/2000/1219/epf204.htm>.

2001/4/26. "Text: Kerry Say U.S. Not Obligated to Defense Taiwan from Attacks," *Washington File*, <http://lists.state.gov/SCRIPTS/WA-USIAINFO.EXE?A2=ind0104d&L=us-china&D= 1&H=1&O=D&P=769>.

2001/6/11. "Modest Support for Missile Defense, No Panic on China," *Pew Research Center for the People and the Press*, <http://www.people-press.org/china01mor.htm>.

2003/12/9. "Background Briefing on President's Meeting with Chinese Premier Wen," *White House*, <http://www.whitehouse.gov/news/release/2003/12/20031209-13.html>.

2003/12/9. "President Bush and Premier Wen Jiabao Remarks to the Press," *White House*, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/12/20031209-2.html>.

2005/3/14. "U.S. Is Displeased with China's Taiwan Bill," *New York Times*, *New Taiwan, Ilha Formosa*, <http://www.taiwandc.org/nyt-2005-09.htm>.

2005/3/16. "Congress Passes Resolution Condemning Chinese Anti-Secession Law," *The Formosan Association for Public Affairs*, <http://www.fapa.org/Anti-Secession%20Law/HCR98_PR0316.htm>.

2005/3/22. "EU Said to Keep Embargo on Arms to China," *New York Times*, *New Taiwan, Ilha Formosa*, <http://www.taiwandc.org/nyt-2005-11.htm>.

2005/7/29. "U.S. Should Keep Its Hands Off Taiwan," *China Daily*, <http://www.china.org.cn/english/international/136673.htm>.

2006/1/30. “No Changes in U.S. Policy Toward China, Taiwan, State Dept. Says,” *USINFO. STATE. GOV*, <http://usinfo.state.gov/eap/Archive/2006/Jan/31-671973.html>.

2006/5/31. “Gore: Born Again,” *Guardian*, <http://www.guardian.co.uk/climatechange/story/0,1786438,00.html>.

Benson, Brett V. & Emerson M. S. Niou, 2000/4. “Comprehending Strategic Ambiguity: U.S. Policy Toward Taiwan Security,” *Taiwan Security Research*, <http://taiwansecurity.org/IS/IS-Niou-0400.htm>.

Bureau of East Asian and Pacific Affairs, 2005/12. “Background Note: Taiwan,” *U.S. Department of State*, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35855.htm>.

Burns, Nicholas. 2005/4/14. “The National Security and Foreign Policy Implications for the United States of Arms Exports to the People’s Republic of China by Member States of the European Union,” *House Committee on International Relations*, <http://www.house.gov/internationalrelations/109/bur041405.pdf>.

Bush, Richard C., 2002/12/4. “American Ambiguity on Taiwan’s Sovereignty Increases the Island’s Safety,” *Insight Magazine*, *The Brookings Institution*, <http://www.brookings.edu/views/op-ed/bush/ 20021204.htm>.

Carpenter, Ted Galen, 2006/6. “What Strategic Ambiguity?” *South China Morning Post*, *The Cato Institute*, <http://www.cato.org/pub_display.php?_id=638>.

Casey, Tom, 2006/9/25. “Daily Press Briefing,” *U.S. Department of State*, <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2006/73101.htm>.

Cossa, Ralph A., 2002/8/6. “No Surprises?” *Pac Net Newsletter*, No. 31, p. 1, <http://www.csis.org/media/csis/pubs/pac0231[1].pdf>.

Dole, Bob, 1996/5/9. “America and Asia: Restoring U.S. Leadership

in the Pacific," *Federation of American Scientists*, <http://www.fas.org/spp/starwars/elect96/dole0509.htm>.

Editorial, 2001/4/26. "Committed to Taiwan," *Wall Street Journal*, *New Taiwan, Ilho Formosa*, <http://www.taiwandc.org/wsj-2001-09.htm>.

Editorial, 2001/4/27. "The End of Strategic Ambiguity," *Washington Times*, *New Taiwan, Ilha Formosa*, <http://www.taiwandc.org/washt2001-04.htm>.

Editorial, 2001/4/27. "Policy Adjustments on Taiwan," *New York Times*, *New Taiwan, Ilha Formosa*, <http://www.taiwandc.org/nyt-2001-02.htm>.

Ereli, Adam, 2004/12/6. "Daily Press Briefing," *U.S. Department of State*, <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2004/39460.htm>.

Ereli, Adam, 2006/1/30. "Daily Press Briefing," *U.S. Department of State*, <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2006/60060.htm>.

Gallup, <http://www.gallup.com/poll/indicators/Ind China.asp>.（此為付費網站）

Gertz, Bill, 2001/7/18. "Pentagon Has Plan to Defend Taiwan," *Washington Times*, *New Taiwan, Ilha Formosa*, <http://www.taiwandc.org/washt2001-17.htm>.

Gertz, Bill & Rowan Scarborough, 2004/12/31. "Inside the Ring," *Washington Times*, <http://washingtontimes.com/national/20041230-111257-4483r.htm>.

Kerry, John F., "American Foreign Policy & A Defense Second to None," *SENATOR John Kerry*, <http://kerry.senate.gov/text/ congress/foreign.html>.

Lugar, Richard G., 2001/5/17. "Timely Exit for Ambiguity," *Washington Times*, *New Taiwan, Ilha Formosa*, <http://www.taiwandc.org/washt2001-07.htm>.

Lord, Winston, 1996/3/14. "The United States and the Security of Taiwan," Testimony before the House International Relations Subcommittee on East Asia and the Pacific, Washington, DC, *Nuclear Threat Initiative*, <http://www.nti.org/db/china/engdocs/lord0396.htm>.

Marshall, Tyler, 2001/6/29. "Taiwan Military Officers' Visit to Washington Breaks Ground," *Taiwan Security Research*, <http://taiwansecurity.org/News/2001/LAT-062901.htm>.

Rice, Condoleezza, 2005/3/21. "Remarks to the Press in China," *U.S. Department of State*, <http://www.state.gov/secretary/rm/2005/43678.htm>.

Wang, T. Y., 1996/8/29 – 9/1. "Strategic Ambiguity: An Outmoded Relic of U.S. Foreign Policy," paper presented at the Conference Group on Taiwan Studies. San Francisco: Annual Meeting of American Political Science Association, <http://cgots.utdallas.edu/cgotspapers/Pagers/18.pdf>.

Zagoria, Donald S., 2000/10. "Cross-Strait Relations: Breaking the Impasse," *National Committee on American Foreign Policy*, <http://www.ncafp.org/record/2000/USchina.htm>.

Strategic Ambiguity, Strategic Clarity, or Dual Clarity: U.S. Policy Debates over the Prevention of a Taiwan Strait Crisis

Cheng-yi Lin

(Research Fellow, Institute of European and American Studies, Academia Sinica)

Abstract

Shortly after President George W. Bush stated in interviews that the U.S. would do "whatever it took" to help Taiwan defend itself, pundits began to debate whether the U.S. government was indeed trying to abandon its long-held "strategic ambiguity" positioning of preventing a Taiwan Strait crisis. Even prior to Bush's "strategic clarity" remarks, U.S. think tanks have already recommended differing positions as to which policies the U.S. should adopt to respond against the PRC's military options in the Taiwan Strait.

The first position suggested that the U.S. government should maintain "strategic ambiguity" as far as U.S. actions is concerned. It argued that in the absence of a specific crisis, detailing the circumstances under which the U.S. would intervene in the Taiwan Straits "could needlessly embolden or antagonize one side or the other." The second position stated that the U.S. will help Taiwan defend itself in the event of a Chinese attack, arguing that its

intentions must be clearly made known before the event of an actual Taiwan Strait crisis for the Chinese to refrain from deepening tensions or provoking escalations.

This article examines the arguments behind the two schools of thoughts and identifies the U.S. policy makers and think tanks in each camp. In recent years, some have argued that the Bush administration is giving up “strategic clarity” in favor of “double clarity.” This article also examines whether the U.S. defense commitment to Taiwan in an unprovoked attack is compatible with Washington’s continuing political reassurance to Beijing on the grounds that it is not supportive of Taiwanese independence.

Keywords: Strategic Ambiguity, Strategic Clarity, Double Clarity, Taiwan Strait Crisis, U.S.