

美國戰略性模糊政策對兩岸互動的影響

羅致政*

- 一、前 言
- 二、美國的全球與亞太策略
- 三、美國的中國政策與兩岸政策
- 四、戰略模糊與兩岸互動
- 五、結 論

在影響台海兩岸關係變化的眾多因素中，美國所扮演的角色無疑是相當重要的。本文旨在探究華府在台北與北京互動關係上所發揮的作用。文章首先探討克林頓政府在後冷戰時期的全球與亞太戰略，其次分析其「全面交往」的對華政策與並探討美國現行政策對此一互動關係的影響。

本研究指出，美國目前所推動的戰略性模糊政策，並沒有也不會改變兩岸目前互動的本質與基本動力，只不過產生推波助瀾的作用而已。此一政策影響下的兩岸關係，其主要特徵為「時好時壞」以及「安全但不穩定」。基於確保台灣問題的和平解決，本文建議華府可以積極推動雙重交往的政策，為兩岸的交流與合作創造更佳國際格局。

* 東吳大學政治系專任副教授

一、前言

自一九九五年六月李登輝總統往訪母校美國康乃爾大學以來，台海兩岸的關係便陷入極度緊張的局面。中共針對台灣而來的七度軍事演習，加上一連串的文批與外交攻勢，使台海衝突有逐步升高的趨勢。與此同時，美國的迅速與強烈反應也出乎許多人預料；不論是言語上的強烈聲明，或者是行動上的母艦巡航，均顯示出美方強烈關切台海與亞太地區的穩定與和平。雖然中共的演習恫嚇已暫告一個段落，台北、北京與華府之間的三角關係卻已如公牛發威之後的瓷器店一般東倒西歪。¹而經過此一回合的較勁，兩岸關係未來的發展，究竟會是有驚無險，還是無驚有險？²此乃所有關心台海安全與亞太和平的人所亟欲瞭解的問題，本文將探究此一重要課題並試圖提出部份解答。

台北與北京之間衝突關係的未來發展，受制於許多內外與主客觀因素的變化。這些可能促成兩岸衝突轉型（**conflict transformation**）的面向包括，行動者（**actors**）、議題（**issues**）、規則（**rules**）以及結構（**structures**）等。³本文將從行動者的角度切入，探討第三者對衝突兩造之間冠系的變化所造成的影響。文章首先介紹後冷戰時期美國的全球戰略以及亞太政策。隨後，將檢視克林頓政府所揭櫫「全面交往」的中國政策，以及所謂「戰略性模糊」的台海政策，並分析其內涵與成因。文章第三部份將以博弈理論來建構台北與北京之間互動的模式，以探究互動型態與基本動力，進而分析美國的中國與兩岸政策對此一互動的影響。

二、美國的全球與亞太戰略

蘇聯與東歐集團的瓦解衝擊了整個世界的格局，更為美國的全球戰略帶來極大的挑戰。過去在美蘇兩極冷戰對峙與核戰陰影的威脅之下，許多的衝突動力與矛盾根源均被超強所壓制；然而隨著冷戰的告終，這些衝突、矛盾與各式各樣的問題通通浮上後冷戰的國際政治舞台。正如布里辛斯基（**Z. Brzezinski**）所言，我們事實上已經進入了一個「失控」的時代。⁴因此，身為

1. "Bulls in China's shop," *Christian Science Monitor*, March 25, 1996, p.20.

2. 李怡，「台海有驚無險，還是無驚有險？」，《九十年代》，一九九六年三月，頁四十四~四十七。

3. Raimo Vayrynen, *New Directions in Conflict Theory: Conflict Resolution and Conflict Transformation* (London: Sage, 1991), chap. 1.

4. Zbigniew Brzezinski, *Out of Control: Global Turmoil on the Eve of the Twenty-First Century* (New York: Macmillan, 1993).

冷戰結束之後唯一超強的美國，如何擔負起領導者的角色，建立所謂的「世界新秩序」，這不僅關係著美國自身的利益，更維繫著二十一世紀國際局勢的發展。然而也因為世界正處在世紀交接的關口，美國的外交戰略出現了一隻腳已跨入後冷戰，而另隻腳卻仍留在冷戰時代的窘境。

顯而易見地，冷戰時期以蘇聯為主要安全威脅所建構的圍堵政策已經失去了唯一的支撐點，而到處所漫延的各形各色區域衝突更讓華府疲於奔命，理不出應對的頭緒。⁵此外，由於美國國內政治經濟的壓力，加上克林頓總統的缺乏外交經驗，華府只好將施政的重心放在內政上，因此忽略了建立一套全盤的對外政策以面對後冷戰的國際事務。⁶但更令人憂心的是，白宮方面仍認知不到有任何的急迫敢去構築美國的總體外交策略。⁷經過不斷地從錯誤中學習與摸索，美國的後冷戰外交作為正逐漸發展出一些特點，這包括以追求經濟力量為中心，對主要與急迫問題採取迅速行動，以及對長遠問題回以緩慢但決定性的應對。⁸根據美國國家安全顧問雷克（Anthony Lake）的說法，美國除了要瞭解、掌控與解決立即的危機之外，在長遠目標上要建築三大重要工程。首先是促成統合與民主的歐洲，其次是建立對抗毀滅性武器的堅強衛盾，最後則是創造全球的貿易體系。⁹簡言之，克林頓政府的對外政策乃是以經濟問題為重心，以問題導向（problem-oriented）為指引，而以相關價值（例如人權、民主、安全、市場經濟等）為原則，依此來建立世界新秩序。

美國對於亞太地區事務的處理原則，同樣顯露出上述的政策特點。自一九八〇年代開始，美國與亞太地區的貿易量均超過美歐間的貿易交流，而此一趨勢更隨著許多新經濟小龍的興起與中國的快速發展而持續擴大。不論是以那一種指標來衡量，亞太地區已經成為全球經濟成長最快速的區域，更有人預估在二〇二〇年前，中國將成為世界第一大經濟體，而美國將變為前六大經濟體中唯一的非亞洲國家。¹⁰正因為此區域的經濟發展對於美國本身經濟利益有極大的影響，華府對其與亞太國家之間的關係自不可輕忽。美國在冷戰之後縮減了在歐洲的駐軍，但在亞洲仍維持了十萬名部隊，此一作法多少

5. Peter Wallensteen and Margareta Sollenberg, "After the Cold War: emerging patterns of armed conflict 1989-94," *Journal of Peace Research*, Vol.32, No.3 (August, 1995), pp.345-60.

6. William W. Finan, Jr. "America and the World," *Current History*, Vol.94, No.590 (March, 1995), pp.136-139.

7. William E. Odom, "How to Create a True World Order," *ORBIS*, Vol. 39, No. 2 (Spring, 1995), pp.155-163.

8. Jogn Mueller, "Policy Principles for Unthreatened Wealth-seekers," *Foreign Policy*, No.102 (Spring, 1996), pp.22-23.

9. Anthony Lake, "Laying the Foundations for a New American Century," (transcript) speech delivered at Fletcher School of Law and Diplomacy. April 25, 1996.

10Richard Halloran, "The Rising East," *Foreign Policy*, No.102 (Spring, 1996), pp.3-21.

表現了美方的政策取向。

美國國務院亞太事務助理國務卿羅德（Winston Lord）曾經指出，美國的亞太政策具有三項基本要素：安全、繁榮與民主。¹¹首先，由於在亞太部份地區例如朝鮮半島、台灣海峽以及南海等仍潛存著許多不穩定的因素，美國的武力也因此仍須繼續駐留，透過「前進部署」的軍力配置來確保此一區域的安全與和平。¹²其次，以經濟為導向的亞太政策不僅可以帶來經濟的合作與繁榮，更有利於降低亞太地區國家的軍備競賽。最後，藉由與國際經貿體系的緊密結合來接受國際事務的規範，加上來自經濟發展所釋放出的政治動力，亞太國家在民主的發展也將具備更堅實與肥沃的土壤。這種透過民主在全世界的擴大（enlargement of democracy），將有利於世界和平的推動，因而完全符合美國的長遠利益。¹³

然而即使有上述理想的架構，美國與亞太國家之間的關係仍避免不了來自各方的批判。首先，如同美國的整體外交戰略一般，美國的亞太政策仍無法完全擺脫冷戰的陰影。¹⁴而冷戰的烙印，正或多或少殘留在美國對北韓與中共的政策上。同時，美國雖然已逐漸認識到亞洲對其國家利益重要性的日益增加，但華府似乎仍抱守著其一貫「重歐輕亞」的國際觀，部分人士甚至對於亞洲未來的發展存有戒心。季辛吉（Henry Kissinger）即明白表示，在亞洲或其他地區，美國都無法容忍任何國家去彼此勾結，來違背與挑戰美國利益，因此必須在美歐架構之下擴大大西洋同盟的功能，藉此來成就國際事務。¹⁵此外，所謂將中國、日本及亞洲等國納入亞太安全與經濟體系之中的構想，被某些人視為可以消極地避免這些新崛起國未來的結合，降低共同抗衡美國與

11. Winston Lord, "Prosperity in the Pacific," *Far Eastern Economic Review*, Vol.156, No.45 (Nov.11, 1993), p.23.

12. 林郁芬，「柯林頓政府的亞太戰略」，《美國月刊》，第九卷第一期（民國八十三年一月），頁四十～五十一。

13. 此種看法主要建立在自由主義學派的論點。根據理論分析與實證探討，部分學者認為民主國家彼此之間甚少發生戰爭，所以透過民主制度在全球廣泛的建立，世界和平也將更為可及。有關這方面的研究，參考 Michael W. Doyle, "Liberalism and World Politics," *American Political Science Review*, Vol.80 (1986), pp.1151-69; Carol R. Ember, Melvin Ember and Bruce Russett, "Peace Between Participatory Politics: A Cross-Cultural Test of the 'Democracies Rarely Fight Each Other' Hypothesis," *World Politics*, Vol.44, No.4 (1992), pp.573-99; David A. Lake, "Powerful Pacifists: Democratic States and War," *American Political Science Review*, Vol.86 (1992), pp.24-37; T Clifton Morgan and Sally H. Campbell, "Domestic Structure, Decision Constraints and War: So Why Kant Democracies Fight?" *Journal of Conflict Resolution*, Vol.35, No.2 (1991), pp.187-211; Zeev Maoz and Bruce Russett, "Normative and Structural Causes of Democratic Peace," *American Political Science Review*, Vol.87 (1993), pp.624-38.

14. Richard F. Ellings and Edward A. Olsen, "A New Pacific Profile," *Foreign Policy*, pp.116-136

15. Henry A. Kissinger, "We live in an age of transition," *Daedalus*, Vol.124, No.3 (Summer, 1995), pp.99-107.

西方的可能。¹⁶這些看法正顯露出部分美國人在與亞太國家交往時的那種既愛又怕受傷害的複雜心情。最後，由於克林頓政府在具體推行其亞太政策時的一連串錯誤與矛盾訊息，讓亞洲國家無所適從，再加上此區域國家外交自主性的提高，美國在亞太地區的影響力正逐漸地減弱。¹⁷綜言之，雖然美國對於其與亞太地區的交往並非毫無宏觀戰略可言，但在政策落實與戰術層面上仍存在著許多的問題與盲點，如此的政策落差不僅困擾著美國自己，更讓許多亞太國家無所適是，進而也造成美國與亞太國家之間的摩擦甚至衝突。

三、美國的中國政策與兩岸政策

誠如美國國務卿克里斯多福（Warren Christopher）所言，「中國是一個大國，也是國際社會中一個具有影響力的成員」。¹⁸美國想要追求建立世界新秩序，不可能將中共的因素排除在外，因為不論是經濟、政治、人權、核武擴散、環保、戰略軍事等各方面的問題，華府都必須去面對中國存在的事實，在消極方面要避免北京的破壞，而在積極方面更需要中共的有效配合。¹⁹因此，華府的中國政策是其亞太戰略甚至是全球戰略中不可或缺的一環。要明瞭克林頓政府的對華政策，首先必須要探討美方對於目前北京政權本質的基本看法，如此才能理解美國依此本質判斷所推演出來的應對策略。²⁰

在美國國內，不論是行政或立法部門，民間或者是學界對於中共的本質均有不同的認定。根據一項民意調查，在一九九四年，仍有百分之三十七的美國民眾認為中華人民共和國是“不友善的”，甚至將其視為一個“敵人”。²¹而在學界也有人提出，當中國逐漸具備超強地位的能力時，它也很可會追求

16. Gilbert Rozman, "A regional approach to Northeast Asia," *ORBIS*, Vol. 39, No. 1 (Winter, 1995), pp. 65-80; Josef Joffe, "'Bismarck' or 'Britain?': toward an American grand strategy after bipolarity," *International Security*, Vol. 19, No. 4 (Spring, 1995), pp. 94-118..

17. Karl D. Jackson, "How to Rebuild America's Stature in Asia," *ORBIS*, Vol. 39, No. 1 (Winter, 1995), pp. 11-17.

18. US Department of State Dispatch, Vol. 4, No. 45 (November 29, 1993), p. 821.

19. Nicholas D. Kristof, "The Rise of China," *Foreign Affairs*, vol. 72, No. 5 (1993), pp. 59-74.

20. 在美國對外政策制定中，對於對手行為本質評估一直是重要因素。肯楠對於蘇聯外行為的本質分析即促成了圍堵政策的推行。"X" [George Kennan], "The Sources of Soviet Conduct," *Foreign Affairs*, Vol. 25, No. 4 (July, 1947), pp. 566-582.

21. 然而，此種敵視的看法已有下降的趨勢，一九八九年抱持如此看法者有百分之八十，一九九一年降為百分之四十九。相關資料引自 Harry Harding. The Evolution of Greater China and What It Means for America (New York: National Committee on U. S.-China Relations, China Policy Series, No. 10. December 1994), pp. 30-31.

更強烈的對外主張，也會變得較不易合作，這對亞太國家而言將是一大警訊，更是對美國全球利益的一大挑戰。²²類似「中國威脅論」的看法的確為亞太的局勢注入相當不安與不穩定的因子。隨著中共在軍事武器上的現代化與對外的積極軍購，再加上權力投射（power-projection）的種種意圖展露，讓許多亞洲國家紛紛將中共視為潛在的軍事敵人。²³澳洲政府更改變以往態度，在其國防白皮書中將中共列為威脅的來源。²⁴因此，雖然北京政權極力澄清所謂中國威脅論的說法，但此種疑慮一時卻很難消除。當然，也有另一派的學者認為，經濟發展之後的中國將變得較為溫和，而和平談判也將成為中共解決對外紛爭的主要手段。²⁵

中美之間在諸如人權、貿易、智慧財產權、核武擴散、台灣問題等各項的爭議，使得美國府會之間對於北京政權抱持不同的看法。基本上，共和黨控制之下的參眾兩院對於中共懷有比較敵視的態度，認為必須以強硬的態度來面對北京政權；反之，行政部門方面則抱持較為樂觀的看法，認為中共是可以成為積極合作的對象。雖然兩黨在對中共本質的判斷以及如何對待中國的問題上有不少的差異，但如何在中國成為現代超強之前，將中國導向民主的道路發展，卻是美國國內一致的共識。²⁶換言之，中國目前的作為與發展是被美方視為階段性與過渡性的，美國能做以及必須要做的便是以適當的政策來促進中國的轉變，將其帶向一個穩定、繁榮以及民主的道路。然而即使有如此的共識，美國府會與學界對於如何導引中共在國際上的作為，卻有極為不同的政策主張。

基本上可以分為交往派、衝突派與鬆基派三種主張。²⁷全面交往派（engagement school）為目前的主流，舉凡美國白宮與行政系統及大部分的中國研究專家均秉持應與中共展開全面交往的看法。此一主張基本上乃延續布希時代的門戶開放政策，認為只有透過接觸與交往才能將中國帶入國際社會之中，

22. Denny Roy, "Hegemon on the Horizon? China's threat to East Asian security," International Security, Vol.19, No.1, Summer 1994), pp.149-68..

23. Arthur Waldron, "Dragon Growling," National Review, Vol. 47, No14, (July 31, 1995), pp. 44-45. 有關中國擴張軍備的現況與發展，見吳建德，《中國威脅論：後冷戰時期中共軍備之擴張》，台北：五南，民國八十五年。

24. John McBeth, "Friend or foe: Australia now sees Indonesia as ally, China as threat," Far Eastern Economic Review, Vol.157, No. 50 (Dec. 15, 1994), pp.18-9.

25. Michael G. Gallagher, "China's illusory threat to the South China Sea," International Security, Vol.19, No.1 (Summer, 1994), pp.169-194.

26. Dick Kirschten, "Prodding China," National Journal, Vol.27, No.32 (August 12, 1995), pp.2046-2050.

27. David Shambaugh, "The United States and China: A New Cold War?" Current History, Vol.94, No.593. (Sept. 1995), pp.243-244.

進而受到國際規範的約束。衝突論者（confrontationists）則對於一個威權、民族主義高漲、且積極尋求擴張的中國之竄起抱持戒慎的態度，所以主張施以精密的圍堵。此說支持者以在國會居多，同時部份的國防部官員以及少數的中國事務專家亦有此論。最後，所謂的鬆基學派（destabilization school）不僅批評「交往論者」過於樂觀，且對於純屬消極被動的「圍堵」作法亦不表認同。鬆基論者主張積極推動鬆垮中共政權的主動作為，如此才是改變中共行為的根本之道，當然此一看法與主張目前只獲得極少數人的認同。由於交往學派惟目前的主流輿論且為華府堅守的官方政策，所以特別值得重視，但其它兩派的未來發展卻也不能完全予以忽視。

雖然美國輿論界與部分學界確實有所謂「中國威脅」的看法，主張對中國進行圍堵，但是美國官方與領導人多次表示，美國不會對中國進行遏止的政策，華府所推行的是建設性的全面接觸政策。²⁸所謂「全面交往」（Comprehensive engagement）戰略是克林頓政府於一九九三年九月所正式揭櫫的對華政策主張。此一戰略對於中國政權的本質究竟是具有侵略性或者是懷有善意並不作任何的假定，但這並不表示華府同意中共所採取的任何不適當行動，也不表示美國企圖要孤立中國或者破壞中國的發展。此項政策的支持者認為，如果中國是安全、凝聚、改革取向、現代化、穩定以及對外開放的，那麼中國的行為也將會較具有責任心與建設性，而達到此一目標的最佳方法便是與中國進行全面性的接觸與交往。同時，在交往的過程中應盡量追求雙方共識處的一致行動，在意見交錯處則積極培養更多的共識，同時應減少或避免在彼此異議處的衝突。²⁹簡言之，所謂全面交往便是希望透過將中共整合入（integrate）國際社會的方式，將中國轉化成能夠與其它國際社會成員協調合作的國家。很明顯地，此一論述具有相當強烈的新自由機制主義（neoliberal institutionalism）色彩。³⁰

交往政策除了主張在經貿、政治、文化甚至軍事等各方面積極推動與中共的建設性接觸之外，在消極方面則必須讓中共不感覺面臨來自外國與國際社會的威脅。因此，雖然美國與日本的密切合作對於區域與全球的安全督有

28. 在展開交往的大前提之下，學界與智庫有各是不同的交往主張，例如有「建設性交往」（constructive engagement）或者是「有條件交往」（conditional engagement）的論述，參閱 James Shinn ed., Weaving the Net: Conditional Engagement with China (New York: Council on Foreign Relations Press, 1996).

29. US Department of State Dispatch, Vol.6, No.43 (Oct. 23, 1995), p.775.

30. 有關國際關係理論中心自由機制主義的看法，見 Robert O. Keohane, International Institutions and State Power (Boulder: Westview Press, 1989), chap. 1.

極大的關聯，但此一盟友關係千萬不可讓中共解讀為對其所進行的圍堵。³¹因為美方認為，推行圍堵政策的結果，只會分化亞洲、激化民族主義以及降低此一區域的繁榮、安全與和平。³²換言之，只有在中共政權感到安全的前提下，結合之後，美國所欲追求導引中國對外行為的目標才有可能達成；到最後，一個繁榮、安全、穩定與民主的中國才有可能出現，美國的全球與亞太利益也因此才能受到提升與保障。

自克林頓政府積極推動全面交往政策以來，美方評估此一政策獲致了不少的具體成果。例如，經過中美雙方多次磋商之後，中國同意承諾遵守飛彈科技管制規範（Missile Technology Control Regime, MTCR）：此外，中共不但對於朝鮮半島的衝突化解扮演合作性的角色，更積極促成柬埔寨問題的和平解決；在另一方面，中美之間經貿關係不斷地強化，雙方更舉行了第一次的軍事透明化簡報。³³而美國國務卿克里斯多福更與中共外長錢其琛舉行過十三次的磋商會議。同時，中共方面所謂「增加信任、減少麻煩、發展合作、不搞對抗」的對美政策十六字真訣，也隱約表達了中共對美方的善意回應。基於以上的成就，克林頓政府十分肯定其全面交往的政策主軸，堅持應該持續且擴大推動。

即使有如此自信，克林頓政府的中國政策並不是全然受到贊揚之聲。曾有學者對克林頓政府的對外政策進行評比，在對中國政策部分僅得到及格邊緣的分數。³⁴批評者認為，華府雖然制定了全面交往的指導原則，但當落實在具體作法時，卻缺乏政策執行的優先次序，因而經常出現各部門之間自相矛盾甚至彼此衝突的政策作為。當美國貿易代表威脅針對中國的市場保護與智慧財產權問題提出制裁時，商業部正盡全力擴大對中國的投資；而當國務院對中國人權以及核子擴散問題提出批判時，國防部正努力為中美雙方的軍事合作搭橋。³⁵此外，克林頓政府的中國政策更因受到美國國內部分利益團體之左右，而顯得搖擺不定。不論是人權問題、最惠國待遇問題、或者是台灣問題等，均顯露出克林頓的外交政策受限國內政治的敏感性。根究其因，美國

31. Ralph A. Cossa, "U. S. foreign policy in Asia: is President Clinton on the right track?" *Vital Speeches*, Vol. 60, No. 24 (Oct. 1, 1994), pp. 765-768.

32. Kenneth Lieberthal, "A New China Strategy," *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 6 (1995), pp. 37-8.

33. *US Department of State Dispatch*, Vol. 6, No. 30 (July 24, 1995), pp. 587-590.

34. William Hyland, "The Clinton Report Card," *Foreign Policy*, No. 101 (Winter, 1995), pp. 68-75; Richard H. Ullman, "A Late Recovery," *Foreign Policy*, No. 101 (Winter, 1995), pp. 76-79. Hyland 給予的評分為 C-, Ullman 則為 C+。

35. Lieberthal, "A New China Strategy," p. 43.

目前對外政策最大的問題癥結在於其「以言導行」(words driving deeds) 的政策取向，亦即先創造動人的政策辭藻再想辦法提出政策行動來配合此一華麗辭藻。不論是「國際新秩序」、「唯一超強」、「美國價值」、「民主擴大」、「全面交往」等，均是此種政策取向下的產物。³⁶在缺乏全盤規劃與部門整合的情形之下，克林頓政府的中國政策自然出現不少矛盾，也造成北京方面的誤解，因而行程中美關係的起起落落。

克林頓總統的台海政策亦面臨相同程度的考驗。正如同中國對於美國的重要性一般，台灣問題的發展與演變無論在戰略、經濟、政治等各方面，對於美國的利益都有相當深遠的影響。³⁷長久以來，美國一直希望能夠平衡其在兩岸之間的關係與利益；然而隨著東西冷戰的結束，兩岸各自內部與彼此關係的變化，以及美國本身過內政治的發展，如何有效地尋求美國在台海問題上的利益已成為極為不易的政策抉擇。³⁸雖然在一方面，台灣關係法的存在適時地維繫了美台之間的「非官方」關係，但自一九七九年以來的美國對台政策，主要仍建立在避免激怒中共的考量之上。對於美方如此的政策安排，台北與北京都不表滿意，並且不斷地提出改變的要求。但無論如何，美國仍一貫維持了其在台灣問題上的三項基本原則：一個中國，和平解決，以及不作調人。

自尼克森總統以來，歷任美國政府的對華政策一直受到季辛吉以及其流派思想的影響。³⁹所謂「一個中國」的原則即是其政策主張的精髓，而「美國承認中華人民共和國為中國唯一的合法政府」更為華府的一個中國政策加上明確的註腳。⁴⁰在此一原則之下，台灣只是「中國的一部分」，也因此美國只能透過「台灣關係法」與台北維持非官方的往來。基於此一立場，美國除了不斷向北京宣示遵守一個中國的原則之外，更試圖讓北京瞭解華府絕無意鼓勵台獨或分裂中國政府。雖然中共內部有人懷疑美國企圖搞「兩個中國」或「一中一台」，但有關一個中國原則的謹守的確是歷任美國政府所一貫堅持的立場。

除了一個中國的原則之外，美國也堅持兩岸之間以和平的方式化解彼此

36. Jonathan Clarke, "Rhetoric Before Reality: Loose Lips Sink Ships," *Foreign Affairs*, Vol.74, No.5 (Sept-Oct, 1995), pp.2-7.

37. Martin L. Lasater, *U.S. Interests in the New Taiwan* (Boulder: Westview, 1993).

38. Martin L. Lasater, *The Changing of the Guard: President Clinton and the Security of Taiwan* (Boulder: Westview, 1995).

39. James Mann, "Henry Clinton: Clinton's Kissingerian Taiwan Policy," *New Republic*, Vol.209, No.26 (Dec. 27, 1993), pp.11-13.

40. 有關美國一個中國政策的發展與演變，陳毓鈞，「美國的『一個中國』政策（上、下）」，《美國月刊》，第九卷第二、三期（民國八十三年二、三月）。

的爭議，以避免破壞該地區人民的安全福祉。不論是一九七二年的「上海公報」、一九七八年的「建交公報」、一九七九年的「台灣關係法」以及一九八二年的「八一七公報」，美方均明確地表達此一「和平解決」的立場。其中台灣關係法更是美國對台灣安全的主要政策基礎。根據該法第二條第二款第三項，「美國決定與中華人民共和國建立外交關係，係基於一項期望，即台灣之未來將以和平方式決定之」。同時，「任何試圖以和平手段以外之方式，包括經濟抵制或禁運，決定台灣之外來將被認為乃對西太平洋和平與安全之一項威脅，為美國所嚴重關切」（第二條第二款第四項）。⁴¹而在北京與華府所簽訂的三個公報中，美國也明白表示中美關係的未來發展取決於中共是採取何種方式解決台灣問題。最近，美國亞太事務助理國務卿羅德即不斷強調，在八一七公報當中，華府應允減少對台軍售的基本前提，便是中國方面承諾以和平方式來解決台灣問題。⁴²在一九九六年五月十七日，國務卿克里斯多福於亞洲學會及外交關係協會所發表「美國利益與美中關係」的演講中，更指出美國的「一個中國」政策是建立在（predicated）台海問題的和平解決之上。⁴³

除了上述兩項政策堅持之外，美國也強調不予介入解決台灣問題的立場。美國曾不斷表示，希望台灣問題由兩岸自行解決，美方所主要關心的只是解決的方式是否為和平的手段。前美國國務卿舒茲（George P. Shultz）曾表示華府在台海問題的立場是，「支持一種持續、漸進的過程以和平解決台灣問題，它的步伐只有台海兩岸中國人可決定，外界不能施以壓力」。⁴⁴就在一九九六年四月於海牙所舉行的克里斯多福與錢其琛的會談當中，美國國務卿再度公開表明，「美國歡迎自去年三月以來台灣海峽緊張的降低，同時盼望北京與台北之間恢復對話。美國仍將持續信守一個中國政策，也相信台灣問題是海峽兩岸當事者自行以和平方式闡述的問題。」⁴⁵很清楚地，美國歷任政府均不願擔負起任何調人的角色，只願從旁鼓勵對話及交流，因為美國相信對話與交流能對台海衝突的和平化解發揮正面的作用。

41. 台灣關係法全文，參閱沈劍虹，《使美八年紀要》，台北：聯想，民國七十一年，附錄四。

42. Winston Lord's statement before the Subcommittee on East Asia and the Pacific, Senate Foreign Relations Committee, February 7, 1996, for an excerpt, see Dispatch Magazine, Vol.7, No.6, Article 3, p.29.

43. Warren Christopher, "American Interests and the U.S.-China Relationship," address to the Asia Society, the Council on Foreign Relations and the National Committee on U.S.-China Relations, May 17, 1996.

44. 轉引自林正義，「冷戰後美國與台海兩岸互動關係初探」，《政治科學論叢》，第四期，民國八十一年十二月，頁四十八。

45. See press release by U.S. Department of State, Office of the Spokesman, April 21, 1996.

基於上述三原則，美國對台灣問題的政策立場似乎十分的明確，然而如果仔細探究，卻是到處充滿了模糊與曖昧。華府雖然一再堅持「一個中國」與「和平解決」的主張，然而對於如果這些原則遭到破壞時，美國究竟會如何反應卻從未有過具體明確的表態。換言之，如果中共以暴力手段來進行統一台灣的任務，或者是當台灣尋求法理上的獨立時，美國的真正應變作法卻從未見諸官方的公開聲明之上。事實上，這也正是美國政府刻意的創造性模糊（creative ambiguity）或所謂的戰略性模糊（strategic ambiguity）。有論者以為，此種戰略性的模糊給予美國政府較大的政策空間，不僅有利於亞太地區的和平穩定，且有助於美國與兩岸之間同時維持友好的關係。⁴⁶而美國政府也相信此一模糊戰略的確達到了預期的目標，亦即台海的安全與穩定，所以自然也沒有修訂的必要。美國對台政策的此種保守態度，正如同華府資深官員私下所表示的，「如果沒壞，就沒必要修」。⁴⁷

美國方面認為，在台海問題上的刻意模糊完全符合美國的全球與亞太利益。在「一個中國」問題上，美國僅以「認知」（acknowledge）一詞來表示對中共對台政策的立場，而中共所推動的「一國兩制」，華府也不曾公開置評，僅重申其希望和平解決的立場。在另一方面，華盛頓當局不願也不能公開宣佈支持台獨，因為這不僅違反其與北京之間有關「一個中國」的共同理解，更由於美國認為台獨是目前台海爆發戰爭最有可能的因素。所以，公開支持台獨將立即危急美國在亞太地區所欲追求的安全穩定與經濟利益。簡言之，美國不願意對未來台灣問題的解決方式預設任何的立場，因為任何對台灣前途的過早承諾，只會限制未來美國的政策選擇方案將自己綁手縛腳。美國在亞太地區所真正追求的是台灣海峽的安全與和平，而不是任何預設立場的統一或獨立。因此，對於如果一個中國的原則遭到破壞時，美國所會採取的回應之道，目前自不願過早表態。

同樣地，如果「和平解決」的原則遭到破壞時，美國是否有以武力來貫徹原則的意志，也是十分的不確定。美國副助理國防部長坎貝爾出席眾院國際事務委員會亞太小組作證時，曾對所謂的「戰略性模糊」提出解釋，如果中共攻擊台灣，美國出兵協助的立場是「戰略上要明確，戰術上應模糊」。⁴⁸換言之，美國只是一再地表明，如果中共以任何非和平的方式解決台灣問題，

46. Dennis Van Vranken Hickey, "America's Two-Point Policy and the Future of Taiwan," *Aisan Survey*, Vol.28, No.8 (1988), pp.881-896.

47. Mann, "Henry Clinton," p.12.

48. 中國時報，民國八十五年三月十六日，二版。

將遭受「極其嚴重的後果」，美國定有回應，至於美國的具體回應為何，美國將視當時的情況而定，目前不願預設。⁴⁹美國前參謀首長聯席會議主席鮑威爾將軍（Colin L. Powell）即指出，制定一個有關美國何時將使用武力的標準是十分危險的。首先，它破壞了企圖在敵人心中建立起有關我方意圖的模糊性；其次，有關何時將介入戰爭的硬性規則更限制了未來可能的應變措施，正如同在火災發生前即預先決定使用電梯逃生一般的不智。因此，只有當政治目的十分明確且清楚的被界定，當風險被適當評估且可以被接受，以及當武力能有效地與外交及經濟政策配合時，計出萬全的軍事行動才可以正式展開。⁵⁰毫無疑問的，到底是否要軍事介入的決定，均需詳細評估未來事件發生時的具體情勢而定。基於此，美方認為有關是否介入台海軍事衝突的問題，在戰略上所採取的模糊立場仍是有利而且必要的。

美國總統國家安全顧問雷克曾公開表示美國柯林頓政府在後冷戰時期的動武七原則，這其中包括，一、保衛對美國、美國人民及其盟邦的直接攻擊；二、對抗侵略；三、保護美國重大經濟利益；四、保護、促進及保衛民主政治；五、避免大量毀滅性武器暨毒品走私；六、維持美國在國際夥伴的信賴度；七、對抗饑荒、天災及嚴重迫害人權。然而，當被詢及中共武力攻台是否足以構成上述七項條件之一時，他拒絕作任何的說明。⁵¹前美國主管國際安全事務的助理國防部長傅立民（Chas Freeman）即露骨地表示，美國無法說一定會協助防衛台灣，因為那等於開給了台北一張由美國人民的血所寫成的空白支票，但美國也無法說美國不關切台灣安全。⁵²因此，針對中共可能武力犯台的反應，華府只是不斷地重申台灣關係法第三條第三款的規定，「任何對在台灣人民安全或社會經濟制度之威脅，以及因而對美國利益而產生之任何危險，總統應立即通知國會。總統與國會應依照憲法程序，決定美國為對付任何此類危險，而採取之適當行動」。所以，縱使白宮想要以武力介入台海軍事衝突，也必須獲得美國國會的授權，而這也是屆時有可能影響華府應對政策的一大變數。

美國針對今年三月台海危機所採取的強勢作為，讓部分人士推論美國已由戰略模糊走向戰略明確。美國方面對於中共的連串演習與飛彈試射，上自國務卿、國防部長、國家安全顧問以及國會領袖，下至傳播媒體與民間輿論，

49. Dennis Van Vranken Hickey, United States-Taiwan Security Ties (Westport: Praeger, 1994).

50. Colin L. Powell, "U.S. Forces: Challenges Ahead," *Foreign Affairs*, Vol.71 (Winter, 1992/93), pp.37-39.

51. 中國時報，民國八十五年三月八日，四版。

52. 同前註。

均對北京提出強烈抨擊，克林頓政府更派出兩組航空母艦戰鬥群前往台海附近監視巡弋。然而如果仔細解讀美國的總體作為，不得不對所謂戰略明確的說法存疑。當去年十二月美國尼米茲號（Nimitz）航艦經過台海不久，另一艘美艦也前往上海進行敦睦訪問，而其所想要傳遞給中共的訊息是十分明確的：美國是強大的，但也是想和中共為友的。⁵³即使當今年初台海局勢緊張之際，美國仍下令母艦及戰機不要進入台灣一百英里範圍之內，以免激怒中共或過度顯示對台灣的支持。⁵⁴美國國防部長裴利（William Perry）雖然譴責中共在台灣外海所進行的飛彈試射，卻仍大力支持對中國的科技轉移協助中國軍事現代。⁵⁵此外，美方更決定不制裁中共出售巴基斯坦提煉濃縮鈾所需的磁環。所謂「戰略明確」的說法顯然言之過早，華府方面所透露出來的訊息仍是十分模糊曖昧甚至充滿矛盾。

正如同它的中國政策一般，華府「戰略性模糊」的台海政策，也受到很大的挑戰與質疑。雖然美國試圖與台海兩岸同時維持良好的關係，但這並不代表採取等距的政策，美國基本上仍是親北京而疏台北，甚至對台灣施以打壓。⁵⁶雖然美國在一九九四年九月進行自一九七九年以來的首次對台政策檢討，適度小幅提升對台關係，但其政策基調仍無新的突破。⁵⁷有論者以為，美國對於是否協助台灣來對抗中國可能軍事侵略所採取的模糊態度，只會使得戰爭爆發的可能性大大的提高。⁵⁸因為戰略的模糊可能被解讀為缺乏意志，而給予侵略者發動戰爭的強烈誘因，過去的韓戰、伊拉克入侵科威特、以及前南斯拉夫境內的戰亂，均可歸咎於美國外交戰略上的模糊。⁵⁹以共和黨為主的國會即擔心，克林頓政府強調避免與中共發生衝突的外交政策，會鼓勵後者繼續其對台的強硬態度。⁶⁰美國參議院外交委員主席赫姆斯（Jesse Helms）強烈主張，如果中共攻打台灣，美國必須以武力保護台灣，而且要把美國此一強硬

53. James R. Lilley, "Time to speak clearly, and carry a big stick." *Newsweek*, Vol.127, No.12 (March 18, 1996), p. 33.

54. 中國時報，民國八十五年三月二十日，三版。

55. Kenneth R. Timmerman, "The Peking Pentagon: China's Military loves Bill Perry," *American Spectator*, Vol.29, No.4 (April, 1996), pp.24-31.

56. Jaw-ling Joanne Chang, "How Clinton Bashed Taiwan – and Why," *ORBIS*, Vol.39, No.4 (Fall, 1995), pp.567-82.

57. 裘兆琳，「柯林頓政府對華新政策之決策過程探討」，《美國月刊》，第九卷第十二期，民國八十三年，頁四～十七。

58. "Foul-weather friends: America's 'strategic ambiguity' and the Taiwan Strait," (editorial) *Far Eastern Economic Review*, Vol.159, No.7 (Feb. 15, 1996), p.5.

59. 曾企圖角逐美國下任總統的富比士及有如此的批判，見 Michael Kramer, "Abroad with Forbes," *Time*, Vol.147, No.8 (Feb. 19, 1996), p.32.

60. Mark T. Kehoe, "U.S. policies toward Beijing increasingly rankle GOP," *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol.54, No.6 (Feb. 10, 1996), p.360.

立場明告中共。而眾議院在三月十九日以壓倒性多數所通過不具法律效力的決議案更明確宣示了協防台灣的立場。共和黨總統參選人杜爾（Robert Dole）更對克林頓的曖昧政策大加批判，主張美國的政策應毫不含糊地堅決（*unmistakably resolute*）。⁶¹華府在這次台海危機當豬的迅速反應與強硬作風，以及中共的暫時退讓，使這些人更堅信只有強勢的作為才是與中國交手時的正確之道。⁶²

無論如何，雖然遭受了許多來自內外的抨擊，克林頓政府仍堅守其「全面交往」的中國政策，同時在歷任總統所一致遵循的「一個中國」與「和平解決」的原則指導之下，持續推動其「戰略性模糊」的海台政策。美國政府咸認，現行的政策與作法完全符合美方的利益。究竟上述的這些原則與政策，對於兩岸之間的互動是否真如美國所期盼的，能為台海帶來安全與穩定，或者只是火上加油製造更多的危機與衝突，以下的分析將試圖提出部分的解答。

四、戰略模糊與兩岸互動

在分析美國現行的政策對於兩岸關係的影響之前，首先必須明瞭台北與北京之間互動的本質，否則直接探就美國的政策因素，將難以揭開此一三角關係互動的全貌。由於目前中共所關注的再於台灣是否推動主權的分離，而台灣所關心的為中共是否會以武力犯台，如此的焦點便是兩岸衝突互動的核心所在。羅致政和林繼文曾將如此的互動本質進行博弈理論的分析，⁶³他們發現階段台北與北京之間所從事的，不是一般認為的「囚徒困境」（*prisoners' dilemma*）⁶⁴，或者「懦夫賽局」（*chicken game*）⁶⁵而是類似所謂的「學習賽局」（*game of learning*）。⁶⁶兩岸之間賽局的戰略式（*strategic form*）展現如下：

61. 中國時報，民國八十五年五月十一日，九版。

62. Orville Schell, "Dire strait," *New Yorker*, Vol.72, No.5 (March 25, 1996), pp.9-10.

63. Chih-cheng Lo and Jih-wen Lin, "Between Sovereignty and Security: A Mixed Strategy Analysis of Current Cross-Strait Interaction," *Issues and Studies*, Vol.31, No.3 (1995), pp.64-91.

64. 包宗和，《台海兩岸互動的理論與政策面向——1950—1989》，台北：三民，民國八十九年，第四章；Tzong-Ho Bau, "Taipei-Peking Interaction as a Two-Person Conflict: A Game Theoretical Analysis, 1949-1988," *Issues and Studies*, Vol.27, No.10 (1991), pp.72-96.

65. 高永光，「從遊戲理論分析兩岸統一問題」，《中山社會科學期刊》，第一期（民國七十九年），頁四十五～六十四。

66. 有關「學習賽局」的介紹，見 Anatol Rapoport, Melvin J. Guyer, and David G. Gordon, *The 2 X 2 Game* (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1976), p.410.

		北京	
		NF	F
台北	NS	T ₁ , B ₁	T ₃ , B ₃
	S	T ₂ , B ₂	T ₄ , B ₄

圖一 台北-北京賽局的戰略式

在台北的戰略中，S 代表追求台灣主權獨立於中華人民共和國之外的政策，而 NS 代表其餘非追求獨立主權的作為。對北京而言，F 代表使用武力的戰略，而 NF 則表示不以武力來解決台灣問題。根據如此的戰略組合，我們可以得出以下四種可能的互動結果（outcomes），茲略述如下：

- (NS, NF)：此種互動結果表示中共在不使用武力的情況下，台灣不追求獨立的主權。T₁ 及 B₁ 分別代表在此種情況下，台北與北京所獲得的報酬(payoffs)。
- (S, NF)：此一情況出現在當台灣追求主權獨立，而中共並不使用武力時。T₂ 及 B₂ 是根據如此互動情勢之下，台北與北京個別所獲得的報酬。
- (NS, F)：此一情形代表中共以武力攻打台灣，而台北屈於中共的主權要求。同理，T₃ 及 B₃ 分別表示台北和北京所獲得的報酬。
- (S, F)：此種情況表示即使中共武力攻擊，台灣堅持追求獨立主權，台海陷入戰火。我們以 T₄ 及 B₄ 表示台北與北京所獲得的報酬。

根據台海互動的實際狀況，我們可以推演出如下台北與北京的偏好結構：對台北而言，T₂ > T₁，T₃ > T₄；而就北京來說，B₁ > B₃，B₄ > B₂。⁶⁷

換言之，當中共決定不採取武力手段來解決台灣問題時，台灣的偏好將是尋求主權獨立於中華人民共和國之外（T₂ > T₁）；同時，當北京明確表示將使用武力時，台北的偏好將傾向於不追求獨立主權（T₃ > T₄）。此外，當台北無意尋求獨立時，北京將偏好採取非武力的方式對待（B₁ > B₃）；相反地，如果台灣採取獨立於中國主權之外的分裂政策，中共當局將選取武力的手段來應對（B₄ > B₂）。基於如上對於兩岸遊戲規則（rules of game）——

67. 有關此一偏好順序的討論，見 Lo and Lin, “Between Sovereignty,” pp. 76-77.

與賽者、戰略、結果、偏好結構——的設定，我們可以從事進一步有關兩岸互動特質的探討。

仔細觀察上述的賽局我們可以得知，此局並沒有純戰略均衡點（pure strategy equilibrium），亦即上面的四種賽局結果都是不穩定的。舉例而言，如果北京使用武力的企圖非常明顯，那麼台灣將不會選取追求主權獨立的戰略，可是如果台灣不尋求分裂主權的政策時，中共方面則會改採非武力的手段來面對台海問題。不過，一旦察知中共將不使用武力時，台北馬上有誘因改採主權獨立的政策，而對於此一改變，中共則會以武力相向。如此循環不已的互動型態，正清晰地描繪出當前兩岸關係的真實狀況。這樣的賽局之所以被稱為學習遊戲主要是因為，在此局中的與賽者必須探知對手的先行動，然後選取較好的戰略加以回應；正因為彼此都在進行類似的學習與回應，賽局也不會固定在某一特定的結果上。事實上，台海兩岸在過去幾年來的互動型態正如此一般。中共採取軟硬兼施的兩手策略，一方面不斷施以武力威脅，另一方面也強調追求和平統一。台北的戰略也是雷同，在宣稱中國只有一個而台灣是中國的一部分的同時，也不斷地以各種策略——諸如雙重承認、過渡性兩個中國、國際上的平行代表權、一國兩府等——來測試中共對於主權問題的敏感度。顯然地，雙方都在不斷地調整彼此策略，而且是依循著對手所選取的策略加以回應。這也說明了兩岸關係一直以來的起起落落，同時更讓我們瞭解到，所謂的海海「現狀」（status quo）並不是毫無變化的，而是一種不斷移位的動態均衡。

雖然由於缺乏純戰略均衡點，兩岸之間的賽局展現出不穩定性，但這並不表示此局沒有其它均衡點的存在。混合戰略均衡點（mixed strategy equilibrium）的提出，即是在解決當缺乏純戰略均衡點的情況出現時，對於賽局演變的預測所面臨的困難。所謂混合戰略的意思，乃指與賽者不再是以非一即二的方式來選擇戰略，而是以戰略搭配機率的方式來進行。混合戰略的概念可以有幾種理解方式。以上述台北的戰略為例，如果台北所採用的是 70% 選擇 S 以及 30% 選擇 NS 的混合戰略，我們可以有如下的理解。首先，它可能代表在一百次與中共的交手中，台北有七十次會選擇追求主權的戰略，而有三十次會採取不尋求主權獨立的政策。此外，如果賽局只玩一次，以上的混合戰略可以被理解成，台北以擲銅板的方式決定戰略，但此一特製銅板，S 有 70% 出現的可能而 NS 只有 30%。基於此一理解，混合戰略均衡點所代表的意義是，在互動均衡的情況下，與賽者戰略選擇的機率分佈。

為求取混合戰略均衡點，我們可以計算出台北與北京戰略選擇的機率如下：⁶⁸

台北採取獨立主權戰略的機率是

$$PT(S) = (B1 - B3) / (B1 - B3 + B4 - B2)$$

北京採取武力手段的機率是

$$PB(F) = (T2 - T1) / (T2 - T1 + T3 - T4)$$

我們可以清楚地察覺到，台灣選取戰略的決定因素是在於每一種結局下中共可能的報酬，而中共的戰略選擇則取決於各種情勢下台灣的報酬。事實上，這也是混合戰略最有趣也最重要的發現，亦即當某位與賽者的偏好改變時，首先受到影響的將是對手的戰略選擇，而不是自己的決策：反之亦然。

如果我們進一步將部分變數重新整理，將可以更清楚地說明此種現象。

$T5 = T2 - T1$ ：表示當中共武力威脅不存在時，獨立主權對於台灣的淨利益。

$T6 = T3 - T4$ ：表示在中共動武情況下，台灣屈服之後可以避免的損害。

$B5 = B4 - B2$ ：表示當台灣接受中共主權要求時，中共不使用武力所將獲得的利益。

$B6 = B4 - B2$ ：表示當台灣尋求主權獨立時，中共以武力回應所可能獲得的竟利益。

所以，前面兩個以關機率的式子可以改寫成

$$PT(S) = (T5) / (T5 + T6)$$

$$PB(F) = (B5) / (B5 + B6)$$

分析以上的函數關係，我們可以對台北與北京的戰略選擇得出幾項基本命題。

命題一：中共武力攻台的機率與台灣評估獨立的淨利益（ $T5$ ）成正相關。

命題二：中共武力犯台的機率與台灣臣服中共武力後所免損害（ $T6$ ）成負相關。

命題三：台灣追求獨立主權的機率與中共在不使用武力而使台灣臣服下的北

68. 有關混合戰略均衡點的概念與計算方式，見 Peter C. Ordeshook, *A Political Theory Primer* (New York: Routledge, 1992), pp. 98-103 及 Eric Rasmusen, *Games and Information: An Introduction to Game Theory* (Oxford: Basil Blackwell, 1989), pp. 69-73.

京所獲利益（B5）成正相關。

命題四：台灣追求主權獨立的機率與中共以武力統一下北京所獲得的淨利益（B6）成負相關。

第一個命題指出，當中共皮功獨立主權對於台灣的利益愈高時，中共動用武力機會也較大。理由十分的清楚，當台灣自覺在中共不以武力威脅而獨立有較高的利益時，台灣追求獨立的意願也較高，可是隨著台灣採取主權分離的政策愈積極時，中共自然也加大對台用武的可能性。第二個命題說明的是，在中共採取武力統一的情形下，當台灣接受中共的主權主張後可以避免的代價愈高時，中共攻台的可能性也愈低。之所以會有如此情勢發生是因為，當台灣自覺降服於中共武力威脅下的主權要求而可以避免付出戰爭的成本愈高時，台灣愈願意接受中共的主權控制，而當台灣愈容易屈服於中共的武力威脅時，中共自然愈不需要動用武力。命題三所闡述的是，當台北方面接受北京和平統一的主張所貸給中共的利益愈高時，台灣愈可能去追求獨立的主權。此種說法看起來很矛盾，實則不然。當台北愈表現出接受中共的統一條件時，中共愈不願以武力手段來對付台灣，可是當台灣察覺到中共如此的妥協意圖時，台北方面也愈有可能採取分離政策。最後，第四項命題認為，當中共以武力奪取台灣主權的淨利益愈高時，台灣也愈不可能採行追求獨立主權的戰略。此一論點無需特別解釋即可輕易了解，當台北評估以武力來度抗採行分裂政策的台灣對中共的淨利益愈高，中共愈有以武力相向的可能，而基於此一認知，台灣也愈不可能採取尋求主權獨立的政策路線。

建立了上列分析兩岸互動的理論架構與基本命題之後，以下將探討美國的對華與對台政策在台海兩岸互動上所發揮的作用。如前所述，美國所採取的是與中共「全面交往」的外交政策，在台灣問題上遵循著「一個中國」、「和平解決」與「不作調人」的基本原則，而在回應台海關係可能變化的問題上則採行「戰略性的模糊」。如此的政策作為是否如美國官方所宣稱，為台海與亞太地區創造了和平與穩定的局面，或者像部分人士所批評的，只是對極權示弱且為台海問題埋下衝突爆發的因子。問題的解答可以從探討美國的政策作為究竟影響了兩岸在「學習遊戲」中的那些變數著手，而隨著這些變數影響的分析，我們可以清楚地尋出兩岸互動可能的發展軌跡。

美國堅持的「一個中國」政策所代表的，基本上是不希望台灣採行獨立訴求的策略。換言之，在兩岸互動的賽局中，美國所希望台灣採用的是 NS 戰

略。回到（圖一），我們可以清楚地看到，如果台灣採取了 NS 戰略，中共也自然會選擇 NF 戰略來回應，亦即避免了武力的衝突。因此，如果華府僵化其「一個中國」政策，甚至公開宣告反對台獨時，中共將會採取非武力的手段來解決台灣問題。可是基於美國「不作調人」的立場，華府並不想施壓台北和北京談判，要求台灣放棄主權原則，甚至接受中國的統一立場。同時，也由於美國對於貫徹「一個中國」原則的曖昧態度，台灣也不會排除追求主權獨立的政策，亦即 S 戰略。如上所述，當美國愈希望台灣追求 NS 的戰略時，中共與會採取非武力的 NF 戰略，可是當中共採行 NF 戰略時，台灣亦愈有可能追求獨立訴求的 S 戰略。因此，除非美國在推動「一個中國」政策的同時，施壓台灣放棄主權主張，否則只會適得其反，創造台灣尋求主權獨立的誘因。此外，除非美國能讓中共相信，華府堅定追求一個中國政策，否則中共也沒有理由選擇放棄使用武力的 F 戰略。克林頓政府的「戰略性模糊」剛好否定了此一前提的存在。

華府有關台灣問題「和平解決」的原則，也同樣對兩岸之間的「學習遊戲」注入變數。所謂和平解決，代表著美方希望中共方面採取非武力手段亦即 NF 戰略來解決台北與北京之間的主權爭議。從（圖一）中我們可以看出，當中共遵循美方的希望，放棄以武力方式來解決兩岸問題時，台灣的偏好結構將會促使它採取獨立主權的 S 戰略；而當台北選擇了追求獨立主權之後，中共將回到武力相向的 F 戰略。換言之，當美方以行動來貫徹「和平解決」的決心，向中共施壓要求中共放棄軍事手段時，第一個影響將是台灣追求獨立企圖的大增，而隨之而來的將是中共的兵戎相見，這顯然與美國的期望正好相反。所以，當美國希望北京能排除使用武力的同時，除非美方也能讓台北排除獨立的主權訴求，否則「和平解決」的原則將隨時受到台海雙方的挑戰。但從另一個角度來看，正因為美國並沒有對中國施壓要求中共放棄對台使用武力，台灣也不致冒然選擇主權獨立的 S 戰略。仔細評估之下，美國的模糊政策的確有達到阻止台北冒進，避免台海衝突的目的。

從以上的分析得知，「一個中國」、「和平解決」與「不作調人」三者之間基本上是環環相扣的。因為不作調人以及不對任何一方施壓的政策立場，造就了對於如何信守一個中國與和平解決原則的「戰略性模糊」。這種「讓對手去猜」的曖昧作法，在相當程度上的確使台北與北京採取較為謹慎的戰略評估，也讓美國避免面臨應該捨誰保誰的決定。但在如此戰略下的和平安全，並不是風平浪靜的。上面的討論已經清楚地說明，在美國目前政策架構

下，華府的任何作為只是為兩岸原本起起落落時好時壞的互動關係加上推波助瀾的作用而已，並沒有改變台北與北京之間互動的本質與基本動力。上述的分析也同時告訴我們，台海雙方會不斷地探試美方的真正立場，以使美國的策略更為明確，因為在戰略明確之下已方才能做出正確且較好的戰略選擇。但很清楚地，任何對貫徹「一個中國」與「和平解決」原則的堅持與明確態度表示，必然要破壞「不作調人」的基本立場，因為這代表著對某一方的支持或施壓。更重要的，從這些分析當中可以瞭解，如果要採取「戰略明確」且以任何堅定手段來貫徹「一個中國」與「和平解決」的立場，那麼就要採取一視同仁的態度，對於兩者都要確實貫徹，否則不如繼續保存模糊的戰略。任何只貫徹堅守其中一個原則而忽略另一原則的作法，只會破壞台灣海峽的和平與安全。

除了以上的戰略原則之外，美國所推行諸如對台軍售等的具體政策作為，同樣為兩岸的互動均衡加上法碼。命題一指出，當中共認知到主權獨立的價值對台灣愈高時，中共對台動武的可能性也愈高。因此，當國際上尤其是美國對台灣尋求主權獨立的支持程度愈高時，中共將會更加考慮對台動武。換言之，在其它條件均不變的情況下，如果台灣加入聯合國的努力得到更多的支持，或者美國國內及政府與台灣關係提升的企圖愈高時，愈有可能激怒中共，而台北所要冒的戰爭風險也愈大。事實上，這種由於與台灣親近，反而「愛之適足以害之」的可能性的確是存在的。⁶⁹但在另一方面，當台灣在國際上遭到孤立排斥的情勢愈嚴重，而對台灣的政經生存造成威脅時，台灣內部及當局將更迫切地追求主權的獨立，而如此也將遭到中共的強硬反對，造成台海局勢的不穩定。因此，對於美國決策者而言，對於過度的親近台灣或支持台灣加入國際組織的做法可能有所保留，但如果對於台北過於疏遠或造成其孤立，同樣也將危急美國在台海的利益。因此，華府所應該推動的是實際的「雙重交往」(dual engagement)來同時保持與兩岸的良好關係；所要做的不僅是透過交往將中國引進國際社會，也要協助台灣成為國際社會中的積極成員。任何一親一疏的作法，顯然都不符合美國的長遠利益。這種與台海兩岸同時維持友好關係的「雙重交往」政策，更可以發揮結構平衡的作用，促進兩岸之間的衝突化解。⁷⁰換言之，美國應該鼓勵並協助台海兩岸在國際活

69. Amy Borrus, "Republicans may hurt Taiwan by trying to do it favors," *Business Week*, No.3413 (Feb. 27, 1995), p.73.

70. 羅致政，「美國在台海兩岸互動所扮演的角色——結構平衡者」，《美歐月刊》，第十卷第一期(民國八十四年)，頁三十七～五十四。

動上，有更多的參與及合作機會，讓兩者在國際上創造共同的利益。更重要的，透過在國際活動上的共同合作經驗，讓兩岸雙方建立互信互賴的共識，台海局勢的和平與穩定也才有可能。

在第二個命題當中，中共對台動武力的可能性是與台灣對抗中共時的脆弱性成負相關。簡言之，當台灣國防脆弱性愈高時，中共攻台的可能性卻反而愈低，理由則是因為當台灣脆弱性愈高時，其尋求主權獨立的可能性也愈低，中共自也無須攻台。但很顯然地，台灣目前仍保有相當堅實的國防實力，有能力去抵抗來自中國的武力威脅與維護中華民國主權的存在，而中共不放棄武力手段也正因為如此。同一命題當中具有另一層面的意涵，也就是當台灣防衛中共軍事攻擊的能力大增且可能付出的防衛代價愈低時，中共防台的可能性也愈高。因此，當台灣在大幅提昇國防能力的同時，必須嚴防中共發動預防性攻擊（preventive strike），亦即在台灣建立完全抵抗中共犯台能力進而挑戰北京的主權主張之前，中共可能會先行採取武力手段解決台灣問題，以免將來局勢消長對其不利。有見於此，美國的對台軍售政策也一直十分的謹慎與小心。華府一再地重申，對台軍售的事，乃根據「台灣關係法」以及一九八二年「八一七公報」為準則；美國所提供給台灣的武器乃是為其「自衛所需」。但台北方面也十分清楚，除非受到很大的衝擊，美國才有可能修正其對台軍售政策，受台武器也才会有重大突破。⁷¹因為對美國而言，任何可能立即造成兩岸在軍力對比上失衡的舉措，都極可能促成台海衝突的爆發，而如此的結果顯然違背了美國在亞太的政經與戰略利益。

第三命題說明了台北方面堅持獨立主權的可能性。命題指出，當中共開出的和平統一條件對台灣愈有利時，台灣反而愈不可能接受中共的主權主張。一種可能的解釋是，當北京方面態度愈趨溫和甚至軟弱時，台北可能將其詮釋為中共方面使用武力的意願與能力降低了，而台灣也就更不需要對其妥協。相反的，當中共的態度愈強硬及所開統一條件愈苛刻時，台灣追求主權獨立的作法反而會愈謹慎。從此一層面評估，美國「不作調人」的政策立場，的確避免了美方所可能面臨的尷尬。因為如果美方介入調停，要求北京方面放寬對台條件，其結果反而換來台北方面較不妥協的回應。反之，如果美國支持中共的主張，則台灣方面必然對華府的介入不能領情甚至提出挑戰。而如果美方選擇對台北施壓，那麼北京的對台態度自然也無需軟化。因此，目前美方不予介入調停的消極政策，的確符合美國現階段的利益，避免去面對台

71. 中國時報，民國八十六年三月二十一日，三版。

灣問題攤牌的局面。

最後，根據第四項命題，中共武力統一的利益愈高時，台北方面也愈不可能推動獨立主權的策略。此一命題的主要意涵是，台北方面對於主權獨立的堅持是受至於兩岸之間的軍力對比，也就是當中共發現攻台的成本大為降低時，台灣的主權戰略也更為謹慎。但相對於此的是，當中共認為接受台灣主權獨立的事實並不需要付出太大的成本時，北京對台動武可能性也大為降低，而台北也將會更汲汲於主權的追求。如前所述，美國的一舉一動都會左右兩岸互動均衡點的變化，所謂「戰略性的模糊」即是在為中共評估其武力犯台成本時投入一大未知數。而此一曖昧政策不論對台北或北京都起了行為限制的作用，台北方面在沒有獲取美國全力支持下不致冒然採取獨立路線，而中共在無法明確得知華府是否會以武力保衛台灣時亦不敢輕舉妄動。因此，這樣的戰略推動的確促成了兩岸之間隨時有緊張但卻不危險的局勢，對於美國而言也確保了其亟欲在西太平洋所維持的穩定與和平。

五、結 論

綜言之，美國現行的政策並沒有也不會改變目前兩岸之間互動的基本結構。兩岸彼此之間對於主權與安全的基本考量，仍然主宰了台北與北京之間關係的本質與動力，亦即雙方會根據對手的利益評估而隨時作出回應，而任何一方的一舉一動都會帶來兩岸關係變化的一種循環作用，其特徵則是起起落落與合作衝突交錯的兩岸關係。美方所謂三個原則的堅持與模糊性的戰略，只是著眼於台海現狀的維持。然而，上述的討論已經談及，所謂的「現狀」絕不會如美方所期待的風平浪靜，事實上則是暗潮洶湧。因此，如果仔細評估美國的政策所帶來的影響，正確的說法應該是「安全但不穩定」。上文也清楚地指出，海峽兩岸之間對於對手的戰略與利益的評估，左右著自己回應的策略，而這意味著「認知」是左右兩岸互動一個很重要的因素，任何錯誤的認知都極可能帶來兩岸關係的大變動。近來中共對於李登輝總統訪美的認知與其所作的回應，即是最將的實例。因此，兩岸之間的溝通交流的確是避免錯誤認知的重要手段，美國方面也不斷重申希望台北與北京之間持續的進行會談與交流。但事實上，美國所能作的應不只是「希望」而已，前文指出美國可以創造一個有利交流與會談的大環境，而最好的作法便是所謂的「雙重交往」，同時並促成與安排台北與北京在國際社會中有更多的相互合作與

交流機會。如此的作法遠比所謂「戰略性模糊」或「不作調人」來的積極，同時也不違反「一個中國」的原則，更重要的是透過美國與兩岸的雙重交往，台灣問題的「和平解決」才有更大的可能性。如此的發展結果，不僅對海峽兩岸的人民有利，更完全符合美國人民的長遠利益。

U.S. Policy of strategic Ambiguity And Its Impact on Cross-Strait Interactions

Chih-cheng Lo

Among the factors affecting cross-strait relationship, the role played by the U.S. is one of the greatest importance. This study seeks to explore the influence of Washington on the interaction between Taipei and Beijing. Having reviewed the Clinton Administration's global and Asial-Pacific strategies in this post-cold War era, this study investigates the U.S. "comprehensive engagement" policy towards China and its "strategic ambiguity" policy regarding the question of Taiwan. Building upon a game model, this paper further examines how such policies influence the Taiwan-Mainland dyad.

This study contends that the U.S. present policy of strategic ambiguity has not and will not transform the nature and dynamics of cross-strait interaction; it only reinforces them. The defining features of the Taipei-Beijing interaction include a mixture of compromise and conflict and that of being secure but not stable. To ensure a peaceful resolution of the Taiwan question, this paper suggests that Washington could actively pursue a policy of "helping to create a better international environment conducive to the communication and cooperation between the two sides of the Taiwan Strait.