

美國戰略清晰化與臺灣避險策略

吳崇涵

國立政治大學外交學系教授兼國際事務學院副院長

摘要

本研究目的在建立美國傳統戰略模糊與臺灣避險策略間之理論關聯性。主要假設當臺灣從美國獲得較多且明確之安全承諾時，將可能更依賴美國安全保護傘，進而降低自身制定外交政策之自主與靈活性。過去數十年，華盛頓持續且長期的安全承諾，即有可能限制臺灣的避險策略選擇。本研究的實證證據，主要探討川普與拜登政府任內，華府戰略模糊逐漸轉變為戰略清晰下，臺北在美中兩強之間的外交政策。此外，藉由將避險的理論「模型化」，並區別避險與樞紐的關係，是本文另一個研究貢獻。

關鍵詞：戰略模糊、避險、臺美關係、外交政策、川普主義

* * *

壹、前言

近年來，兩岸見證美中關係之劇烈演變，也意識兩大強權之間由合作至競爭所造成地緣政治影響力。面對來自北京的威脅，臺北期望從華盛頓方面獲得更多的安全保證。然而，對中國進行一味的抗衡或扈從，都不利於臺灣目前的安全現況。隨著美中關係變得更加充滿爭議，並朝向潛在軍事衝突前進，臺灣

可能需要考慮更加具備「避險特質」的外交政策選擇。有別於抗衡與扈從，避險為獨特的策略，值得學術界研究。

美國拜登政府之兩岸政策，逐漸由傳統戰略模糊轉向戰略清晰。¹目前美國對於來自中國之軍事威脅，業已展現出明確的安全信號。即拜登業已多次承諾，如果中國武力侵犯臺灣，美國將軍事協防臺灣。論者指出，來自白宮的明確安全承諾，可能會增強臺灣民衆對美國防衛過度依賴，進而推動臺灣朝向法理獨立邁進。

美國國務卿布林肯（Antony Blinken）多次提到美國不會強迫其它國家在華盛頓和北京間做出抉擇。然而現實主義者認為，一旦美中關係變得更為緊張時，該地區次級國家（secondary states）的避險空間將受到限制。是故，本文旨在提供戰略模糊／清晰與避險策略之間的理論關聯，並研究若臺北從華盛頓獲得更多安全承諾時，前者將更依賴後者，從而降低其政策自主性與靈活性。美國過去一貫的安全承諾，最終將壓縮臺灣的避險空間。

貳、避險的概念與討論

避險作為國際關係中的一種策略，其係指一國為減少風險並保持靈活性，會追求多種不同的政策和取向。通常這種策略被次級國家（即國際階層體系中非處頂端的國家）採用，以應對不確定與多變之國際環境，而不完全歸屬特定聯盟。學界目前對避險的定義與概念仍然處於討論階段。無論是將避險界定在抗衡或扈從之間，戰爭與和平之間，或是合作與對抗之間的指標，都是將這個概念抽象化與模糊化。這樣非但曲解避險的定義，所找出的指標與後續的統計檢證，也無法真正看出避險的全貌。因此，學者必須仔細詢問，避險的定義到底為何？國家主要規避哪種風險？我們需要用哪一個較為確切的指標來衡量它？在還未確認避險的主要定義與範疇而貿然進行任何統計檢證，都無助於瞭解避險的成因、動機與相關解釋因素。

有鑑於此，吾人必須仔細闡述避險的主要定義與概念，簡化因概念產生之

¹ 所謂戰略清晰指的是，華盛頓明確表明美國將對中國對臺使用的任何武力做出回應，包括出兵協防臺灣。但戰略模糊與清晰之間仍有一段距離。

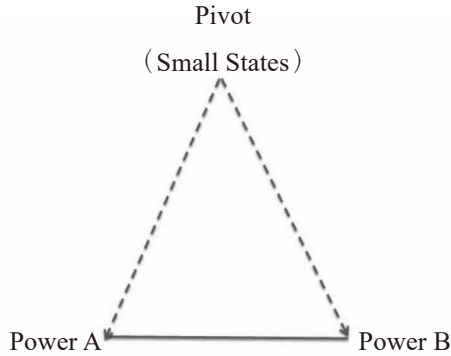
尺度（dimension），以利後續檢測。首先，我們必須了解，避險概念是從金融產業而來，即規避「一定特殊風險」。但在國際關係領域，對其定義與看法卻不盡相同。主要看法仍將避險視為抗衡與扈從之間的策略行為。避險可被視為包含抗衡與扈從元素的一種策略，因其涉及與多個行為者保持關係，包括主導與對立的大國，同時避免與任何一方完全站在同一陣線上（Kuik 2008）。採用此種分類的學者（Kang 2007; Kuik 2008; Le 2013），將避險定義為抗衡與扈從光譜兩端之中間策略。然而，若將避險定位在抗衡和扈從之間，則現有的定義會使避險的概念變得更加複雜且難以操作化。譬如，到底哪個範疇屬於避險？避險的邊界值在哪？甚麼時候是避險，甚麼時候是抗衡與扈從？

其他學者則主張應將避險視為一種獨特的策略。其認為避險是次級國家透過自身多樣化的外交關係，避免過度依賴任何單一聯盟，以保持自主性與機動性的方式（Lim and Cooper 2015）。由此觀點出發，避險可以被視為一種聯盟策略，因國家試圖與不同行為者，在合作與競爭中取得微妙的平衡。

Lim和Cooper認為，避險係指次級國家對大國提出之安全利益與承諾，發送模稜兩可的信號，以迴避在體系中與任何大國建立聯盟（Lim and Cooper 2015）。因此，弱避險國代表，在國際結構中向大國尋求聯盟保障的需要。此外，避險也專注討論國家政策的自主權（Ciorciari 2019）。一旦國家向大國發送明確的結盟信號以換取安全援助時，其可能會在未來實施國家政策時失去靈活性。在亞太地區採取避險行為的國家，對於接受美國或中國任何一方結盟所獲得的安全利益，常會保持游移不定，或左右逢源的態度。主要是以維持現狀，並在華盛頓和北京間的權力競爭中選擇維護政策自主權（Kuik 2016; Lim and Cooper 2015）；從此角度看來，避險的目的是不與美國或中國結盟（Kuik 2016）。小國從美國獲得的安全承諾越強，其在制定外交政策方面之靈活性就越小。

學者吳玉山對避險和樞紐（pivot）的定義與其他學者不同（圖1）。他認為，樞紐是一種與兩個大國保持等距的政策（吳玉山 1997）。在三角關係裡的樞紐角色，是擔任樞紐的國家與兩個大國保持等距。並保持與兩大強權同等距離的友好關係。一個採取樞紐的國家，不會願意冒高風險，並在現狀下與兩個大國保持聯繫。任何對現狀的改變都會被他方拒絕（吳玉山 1997; 2009）。

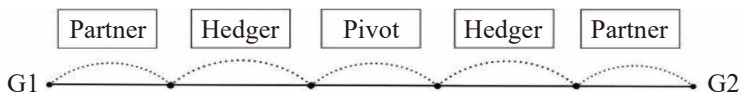
圖1 樞紐者的結構



資料來源：作者自製。

在吳玉山的定義中，避險係指在強權間保持友好立場（吳玉山 2020）。在大國的競爭中，向一個特定強權靠近的避險國家，也須與另一大國維持一定的關係，並不對任何一個大國做出承諾（見圖2中的G1或G2）。若延伸避險的定義，避險國家（hedger）會在兩大強權之間移動，依據對兩大強權所釋放出來的風險係數，採取不同形式規避風險之作爲。若G1所釋放出之風險較高，避險國會往G2方向移動；反之，若G2釋放出風險較高，則避險國會往G1間靠攏。避險國遂指位於樞紐國兩邊的範圍，會針對不同的風險，採取不同的槓桿。以避免全盤皆失的局面。是故，本文中避險與樞紐的最大差別，樞紐必須維持與兩大強權等距。避險則是採取更爲靈活的方式，面對不同風險時，採取風險管控，對風險來源保持不同距離。在兩個大國之間擺動、於安全方面不選邊站，即是避險的精髓與定義所在。

圖2 避險者的結構



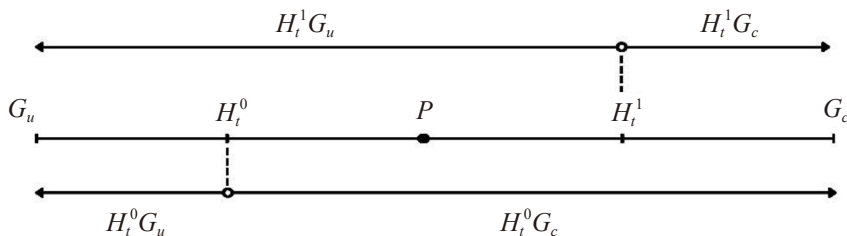
資料來源：作者自製。

Ciorciari則進一步探討成功的避險。在金融領域，成功的避險意味著政府能「在降低金融災難風險的同時，追求增長、發展和經濟相互依存」（Ciorciari 2009; 2019）。事實上，有效的避險更多取決於是否有保護性選擇措施。由於避險的基本假設應包括大國對次級國家構成的持續威脅（Kuik 2008），故面臨潛在威脅的次級國家，必須具備同時管理內部與外部抗衡以自保的能力。因此，避險意味著次級國家有能力在情況惡化時管理風險。

一、避險模型

綜合以上學說對於避險的概念形塑，本文將採以下之模型，來探討臺灣避險的真正定義與範圍（圖3）。如圖3所示， G_u 與 G_c 分別代表美國與中國兩大強權，則 G_u' 與 G_c' 分別代表他們對於臺灣所釋放出來的風險係數。面對 G_u 與 G_c ，臺灣將有兩個不同避險點，即 H_t^0 與 H_t^1 。對 H_t^0 方面，若 G_u' 風險越小， $H_t^0 G_u$ 會越小， $H_t^0 G_c$ 會越大。反之，若 G_c' 風險越小， $H_t^1 G_c$ 會越小， $H_t^1 G_u$ 會越大。因此，當中國大陸所釋放出來的文攻武嚇越顯著（ $G_c' > G_u'$ ），則臺灣將從 H_t^1 往 H_t^0 前進，以規避顯而易見的風險。

圖3 避險模型



G_u 與 G_c ：美國與中國

H_t^0 與 H_t^1 ：臺灣在美中之間的避險位置

資料來源：作者自製。

當臺灣在過去國民黨執政時期，面對中國大陸在國際社會的打壓，仍能表現出「漢賊不兩立」，且國家實力與外交援助能與對岸一較高下之時，臺灣比

較類似「三角理論」中「樞紐」的角色（P）。但是隨著中國大陸實力不斷增強，且臺灣在軍事與經濟實力上，逐漸無法相比時，臺灣在美中關係已經無法擔任「樞紐」的角色。取而代之，必須是如同圖3中， H_i^0 與 H_i^1 的位子。面對兩大強權不同的風險或安全承諾，採取風險管控。

避險的主題仍有未解之問題。如前所述，如果避險處於抗衡和扈從之間，則很難明確定義和理解避險的定義與概念。文獻指出，避險指的是可以歸類於抗衡與扈從兩個明確選項間之策略選擇，但沒有相關研究定義避險的界限（Goh 2005; 2008）。爲了防止「概念擴張」（conceptual stretching）問題（Collier and Mahon 1993），並幫助研究人員找到可量化之指標，國際關係領域相關學者，必須對避險提供更精闢與簡要的解釋。在避險研究中，Lim與Cooper的研究採用較爲狹義之避險概念，並討論國際安全範疇中，避險之變化（Lim and Cooper 2015）。他們研究指出，國家不願意提出安全請求，並避免明確與大國結盟的行爲（Lim and Cooper 2015），就是國家主要避險的特徵。簡言之，小國若從大國處獲得較多安全承諾，前者將越依賴後者，從而降低前者在外交政策制定時之自主與靈活性。國家之避險行爲，即是避免與任何一個大國進行明確結盟。從定義面來看，一個「強避險」的國家，可減少對保護國所釋放之安全信號，降低對大國之挑釁，來保持政策自主性；而一較弱的避險國，向保護國發出明確結盟信號。因此，避險國更偏好模糊的結盟信號，以保持在複雜權力結構中，與不同強權交往之彈性。

中國大陸對臺文攻武嚇不曾間斷。2022年佩洛西訪問臺灣，導致臺海緊張局勢一發不可收拾。中共對臺灣實施制裁，發起網路攻擊，對臺灣防空識別區與海峽中線發動大規模軍事行動，發射彈道導彈並進行包圍演習等。中共解放軍幾乎每天都入侵臺灣防空識別區，以進行應對政治事件的重大演習（Hass, Glaser, and Bush 2023）。此舉一來試圖展示能力，侵蝕臺灣主權，並挑戰臺灣防空識別區的合法性。解放軍在臺灣領空行動逐漸成爲新常態，同時迫使臺灣消耗有限的軍事資源以進行回應，試圖削弱臺灣空軍能力。此外，北京時常利用灰色地帶戰術或戰機擾臺，宣洩對美臺政治高層接觸的不滿。2024年金廈水域發生漁船碰撞事件，導致兩岸進入衝突螺旋。因爲兩岸在相關事證方面有所出入，導致賠償與究責不清。對岸隨即宣稱「金廈禁止限制水域不存

在」，打破自民國81年依據「兩岸人民關係條例」劃設的互相尊重與管控區域，漁業衝突與軍事威脅與日俱增。

綜合以上論述，中國對臺的威脅似乎日益增加；但美國對臺灣一般沒有文攻武嚇的風險。但若以其他安全層面衡量，華盛頓所釋放之安全承諾多寡，亦能視為一種對臺風險，也有強弱的分別。依據圖3所示，若美對臺安全承諾較高時，則臺美關係較為緊密（ $H_t^0 G_u$ 與 $H_t^1 G_u$ 會縮小，且 H_t^0 與 $H_t^1 \neq G_u$ ）。此時，來自中國大陸的風險即會升高（ $H_t^0 G_c$ 與 $H_t^1 G_c$ 會增加）。此亦解釋臺灣在採用避險時，所展現之基本態勢。這也是為何臺灣應該是避險而非樞紐的最大差別所在。

目前研究尚未提出對避險概念縝密之操作方式。國際關係理論並非完美無缺，所有相關的理論建構須要經歷「理論負載」（theory-ladenness），避險研究亦不例外。截至目前為止，避險理論的討論獲得學界廣泛認可，並提供一個指導性的原則：強調避險是透過保持一定距離，並利用外交手腕，與所有強權國家「全面接觸」（omni-enmeshment）。同時，避免與任何特定強權結成緊密聯盟，以防被迫偏袒任何一方（Goh 2005; 2008）。準此，對於國際關係領域的大多數學者而言，避險代表「保持更為模糊的立場，並向安全盟友釋出模糊信號」，遂成為避險的一個基本準則。

臺灣作為一個區域小國，無法獨自抗衡中國大陸。雖然過去抗衡北京之舉動，並沒有危及臺灣的安全，也沒有破壞來自中國的經濟利益。但這不代表未來能與中國大陸持續保持經貿連結。此外，若單純扞從中國大陸，也有可能危及臺灣政治主體性，同時也無法避免來自北京單方面之軍事恫嚇。因此，避險對於臺灣而言，成為一個適當且實際的策略。

本研究探討避險策略的可識別條件：藉由在一個三角關係框架中檢驗特定案例、政策選擇和政治情況，本文指出臺灣在中國與美國之間的避險行為。而此避險行為，對於來自於美方的安全承諾與軍事支持，關係相對靈敏。因此，對於避險的定義仍根植於境外強權的意願與可能性（availability）。而臺灣在安全領域的避險行為，很大程度上取決於系統性的權力分配，除了來自美國可能的情勢相關支援外（contingency-related），也同時面臨中國的持續威脅。

參、美國安全承諾與臺灣避險策略之關聯

另一個重要研究問題是國家何時進行避險？過去相關研究指出，次級國家透過美國提供之軍事援助所產生的安全保障，可能會促使亞太國家採取避險策略（Wu 2019）。學者吳崇涵（Charles Chong-Han Wu）研究證明，包括中國的強制力（coercive capability）與美國在亞太地區的軍事援助，皆是推動次級國家尋求避險的另一個關鍵因素。

在國家層次方面，聯盟是另一個關鍵變數。聯盟主要功能是向敵對陣營施加壓力，不過同時也讓同盟的夥伴增強實力。多數學者認為，防守同盟能提供一定的延伸性嚇阻能力（Huth and Russett 1984; Russett 1988）。簽署防守同盟的國家，若其中一方或多方遭受攻擊，則聯盟內必須相互支持。與其他類型的聯盟相比（如中立、互不侵犯、協商），防守同盟具備較強之威懾效果。主因是，若敵方威脅者能意識，其準備侵犯之目標具備緊密的防守同盟；則威脅者能得知，其攻擊之目標不僅只是單一國家，可能面對背後強大支援。具有嚇阻力的強權，會謹慎考慮提供盟友安全保證。此強權具有快速與果斷的能力與意願，面對衝突升級或爆發大規模戰爭前，很可能向受保護國（protégé）釋放出更強大的安全信號。

面對聯盟安全信號，受保護國會如何反應？過去研究指出，受保護國會審視強權所提供的安全承諾。如果強權能提供明確之安全承諾，受保護國極有可能改變現狀，並朝提供安全之強權靠攏（Wu and Hsieh 2016）。那此理論模型是否可應用於近年臺美關係？臺灣與美國間的戰略情境又是如何？自1979年以來，面對中國大陸的持續安全威脅，美國一直被視為臺灣最主要且強大的安全合作夥伴。華府的安全承諾在美中臺三方關係中，一直扮演重要角色。例如，1995年至1996年的第二次臺海危機，即使北京試射兩枚導彈至臺灣沿岸約100海里之處，並在福建省集結大量軍隊。而美國柯林頓政府最終派遣海軍部隊巡邏，使兩岸並未升高衝突。華盛頓方未直接向臺灣提供軍事和財政支援，而是發出「延伸嚇阻」的訊號。此外，柯林頓政府還向臺灣領導人發出明確之信號，即後者必須避免主動挑釁，或試圖改變任何現狀。

然而，自美前總統川普上台後，美中臺三方的戰略關係發生實質上的變

化。臺灣的整體實力相比中國大陸，已無法如同過往發揮「樞紐」作用，迫使臺灣考慮採用新的外交戰略。此時，臺灣所扮演的角色應該是「避險」；而非「樞紐」（pivot）。誠如先前本文提及，臺灣作為一個避險國家，可能更傾向於美中之間搖擺，不選擇立場，保持一定距離；臺灣的決策者也可能抓住機會與一個強權合作，同時與另一強權保持良好關係。

中國對臺灣的文攻武嚇沒有停止，迫使蔡英文執政時期，必須從「硬避險」的光譜，往扈從美國的「弱避險」移動。使臺北更偏向華盛頓的「準盟友」；同時，因為北京「一個中國」原則，臺北並不會選擇中國作為「夥伴」。若北京持續對臺使用這種侵略性策略，將引起後者對統一觀念產生反感（Yu 2023）。

然而，美國對臺的安全承諾，並不能被視為美國已做好準備就臺灣問題與中國攤牌之證據。自2016年以來，美中關係惡化使臺灣人民認為，如果臺灣追求事實上的獨立，美國將支持此一行為。不過學界仍無法對此下任何定論。儘管拜登多次表明，若北京對臺使用武力，華盛頓將介入此區域衝突。但關於美國如何介入與何時介入，拜登並沒有詳述。準此，美國似乎仍偏好穩定的兩岸關係，並奉行「雙重嚇阻」（dual deterrence）。簡言之，北京不得單方面入侵臺灣；且臺灣不會宣布「法理獨立」（de jure independence），進而刺激北京。

美國一直明確表示不會支持臺灣「法理獨立」或「一中一臺」。因為對臺灣獨立運動的明確安全承諾，將鼓勵臺灣分離主義者，使華盛頓陷入不必要的危機當中（Wu and Hsieh 2016）。川普執政時期，美方有許多挑戰傳統戰略模糊的聲音。主張改變戰略模糊以實現戰略清晰的支持者認為，為嚇阻中國的灰色地帶戰略與不斷增加的軍事威脅，美方應以更明確的態度支持臺灣，以緩解其安全焦慮與挫敗感（林正義 2023）。論者更認為，臺灣關係法（*Taiwan Relations Act*）已經過時，必須與時俱進。華盛頓不僅應該提供軍售，還需加強對臺軍事援助，甚至考慮協防臺灣（Wang et al. 2024）。相對地，反對戰略清晰者則主張，任何過激的行為，皆無法解決美中之間的根本問題，反而容易引發中國潛在攻擊（Glaser et al. 2020）。目前臺海戰爭都是「假想威脅」，對北京單方面之挑釁，可能會錯誤地將美中引入臺灣問題的衝突螺旋。

因此，戰略模糊性的概念可以被視為美國對臺灣的安全承諾立場（Hsu 2010; 林正義 2007）；面對北京所構成的威脅不斷增加，華盛頓已經認真考慮加強對臺北的安全承諾。戰略模糊與臺灣的避險策略其實彼此緊密相關。隨著華盛頓提供更明確與更強大的安全承諾，臺灣政府將無法抗拒其安全援助，而一味接受扈從行為帶來的好處，最終將減少避險的空間。華盛頓提供的戰略越清晰，臺北將更難採取避險策略。

過去相關研究，並沒有將美國傳統戰略模糊與臺灣避險行為這兩個變數進行討論。只單就兩者理論與現象進行探討，造成兩個變數缺乏系統與實證研究。假若華盛頓的安全策略對臺灣的避險行為產生重大影響，那吾人必須進一步細究，臺灣避險策略，是否有任何微妙之處。為了強化本文因果推論，並清楚釐清與界定影響臺灣避險強弱之主要變項——美國安全承諾，吾人必須經過比較經驗法則，來檢驗自變項與應變項之間的關係。美國政府過去一直以「戰略模糊」作為兩岸政策的基本原則；歐巴馬執政時期的對臺政策，與小布希總統任內美國對臺灣的支持達到頂峰相比，歐巴馬在面對快速失衡的兩岸軍事力上，似乎並不願意加大力度協助臺灣增強軍備（Sutter 2020）。主要是歐巴馬仍明確反對中國單方面使用武力解決臺灣問題，並希冀兩岸能以和平方式解決分歧。

由此可見，華盛頓所提供安全承諾之強弱，極有可能影響臺灣採取避險策略的機會與意願。從戰略角度，美國提供強而有力的安全承諾，將近一步鼓勵臺灣對中國採取更具對抗性的立場，從而增加美國捲入與中國長期軍事爭端的風險（Hass, Glaser, and Bush 2023）。學者認為，華盛頓必須考量，若與北京發生軍事爭端，對美長期並沒有太大利益。因此，僅向臺北提供較為模糊之承諾，可防止臺灣採取挑釁姿態，從而降低美國陷入衝突的風險（Glaser 2011）。

歐巴馬政府的戰略模糊促成臺灣避險的另一個經驗事證，是爲了避免危及海峽兩岸的現狀，華盛頓仍拒絕對臺灣出售不必要的非防禦性武器。這也造成當時沒有足夠的戰機替代方案，來取代較為老舊之F-5機隊，而該機隊本訂於2019年退役。原先華府計畫要替臺灣升級F-16A/B型戰機，但有學者認為，升級戰機無助改善兩岸失衡的軍事狀態，反而可能迫使北京採取更強硬手段。向

臺灣出售攻擊性武器，也很難協助美中兩國改善關係（Glaser 2011）。

最重要的，歐巴馬政府對臺灣所採取的戰略態度也相當模糊。2010年10月，時任國務卿希拉蕊·柯林頓（Hillary Clinton）在關於美國參與亞太事務的演講中，幾乎沒有提及臺灣。整體的亞太安全戰略從日本到印度都被提及，但唯獨臺灣沒有在報告中被提出。這也證明歐巴馬政府對兩岸的戰略模糊策略非常明顯，且刻意對臺灣保持低調（Sutter 2020）。

上述論點與事證也說明，為何在馬英九任期，能於美中兩大強權間採取較為明顯的避險策略（Wu 2016）。除了馬英九個人意識形態與國民黨的政策外，我們也不能忽視地緣政治結構所造成的影響。更重要的，歐巴馬政府對臺灣的態度，在其前幾年的任期，都採取所謂戰略模糊的姿態，目的是為了平穩與中國的關係並進行交流，確保長期的經濟合作。這也直接促成馬英九能採取較為具有彈性的兩岸與外交策略。

我們要知道，蔡英文執政時期，並非單純使用強硬的「抗中策略」，也同時具備與中經濟往來的軟抗衡。因為無論臺灣執政黨有多大敵意，在蔡英文任期中，經濟無法與中國脫鉤（decouple）是不爭的事實。因此，吾人也很難將蔡英文之外交與兩岸政策，定義為純抗衡（pure balancing）。因此，避險的強弱，可提供對蔡英文的外交與兩岸政策適當的解釋力。而美國安全信號強弱，已然成為識別臺灣避險的程度與力道相對有用的指標。以下將就美國總統川普（2016～2020）與拜登任期（2020～2024），臺灣如何在避險的光譜上移動做一比較。

肆、川普時期（2016～2020）臺灣的避險策略

在本研究中，第一個問題與川普政府期間的美中貿易戰有關。該領域的學者們一再探討川普政府發起的高強度貿易戰是否對臺灣的避險策略產生了重大影響，特別是在安全和經濟領域。為了回答相關問題，我們必須探討合適的安全與商業模型，以了解臺灣是否能在蔡英文的首次任內維持其避險角色。

川普作為一位充滿爭議的美國總統，展現出更多「生意人」與「交易個性」之特質，並傾向於短期交易而非長期的政策制定（Chen 2019; Hu

2018）。川普的個人特質，偏向強烈衝動型的負面—積極型，擅長使用遊說、威嚇與糾纏手法。認為權力是自我實現的手段，專注他是否失敗或成功；自我傾向僵化和悲觀，有高度驅動力等（林正義 2023）。

而川普的臺灣政策也間接反映他的個性與行為模式。因為川普總統與部分閣員幕僚在對中國大陸或臺灣的政策，所發出的政策訊號，並非時間序列一致。川普總統個人與川普政府對臺灣的政策不完全相同，且川普對臺灣並非友好（林正義 2023）。導致川普和他的官員在討論臺灣問題時，氣氛通常都很緊繃。波頓形容，川普對臺灣問題「消化不良」（林正義 2023）。即使歷史性的川蔡通話被視為一個突破，對於川普政府是否曾將臺灣作為與中國談判的籌碼，仍存在強烈的疑慮。事實上，川普多次提到，如果說中國是白宮橢圓辦公室的「堅毅桌」，那麼臺灣僅為原子筆的筆尖。此外，川普是否真正支持協防臺灣及對亞太地區盟友的安全承諾，仍然不無疑問（林正義 2023）。

川普任內另通過數條法律支持臺灣在國際社會中的法律地位。如2018年，其簽署《臺灣旅行法》（*Taiwan Travel Act, Public Law, 115-135*），允許高階美國與臺灣政府官員互相訪問或進行商務活動。根據此一法律，川普在2020年派遣前衛生及公共服務部長亞歷克斯·阿札爾（Alex Azar）和國務次卿基思·克拉克（Keith Krach）訪問臺灣。美國參議院還通過《臺灣友邦國際保護及加強倡議法案》（臺北法）（*Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act, Public Law, 116-135*），旨在制止外交雪崩的骨牌效應，並阻止臺灣更多的外交盟友轉向與北京建交（Chen 2018; Wu 2021b）。

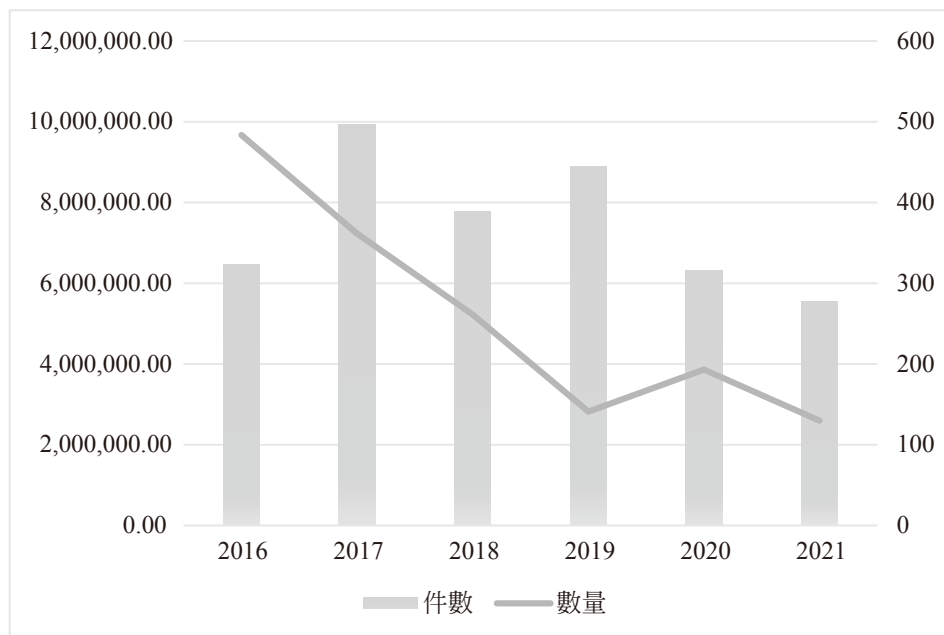
為了履行華盛頓對臺北的安全承諾，川普同意對臺灣大規模先進武器的軍購案，其中包括出售M1A2坦克和F-16V戰鬥機。然有批評指出，這種武器銷售無法提升軍事能力，而大型且過於笨重的裝甲車輛，亦不適合臺灣西海岸的地理地形（Greer 2019）。更甚者若解放軍攻擊軍事設施時，這些裝甲車可能會成為潛在的活靶（Greer 2019）。不過，蔡英文任內首次購買軍事裝備，仍展現對於軍事備戰的自由意願與自主權。相較於2020年後，拜登政府拒絕向臺灣出售不必要武器，並堅持轉向小型、靈活與生存能力武器系統，川普至少為臺灣提供了更多避險的空間，讓臺灣自行制定軍事計劃與備戰。

除了安全領域，經濟和貿易領域也透露出蔡政府的避險作為。川普於2018年啟動了美中貿易戰的第一階段，對中國製造的價值2,000億美元的產品再加徵10%的關稅，隨後在2019年更將稅率提高到25%。中國的反擊則是對價值600億美元的美國商品加徵了5%至10%的關稅。隨著關於這場貿易戰的討論正在升溫，人們開始關注美國和中國之間的經濟脫鉤問題：臺灣的企業和政府廣泛地討論他們是否需要傾向美國並脫離中國，抑或保持更為避險的立場，就像避免將所有蛋放在同一個籃子裡。而研究蔡英文與川普政府時期的避險行為時，需要綜合考慮更為廣泛的商業與經濟背景。

臺商在中國的主要經營模式是：在臺灣接受訂單，然後在中國生產商品，並將產品銷售給歐洲和美國。受貿易戰影響最大的，莫過於在中國大陸的臺商，而美中之間的高關稅貿易戰，是否改變了臺灣公司的經營模式，便是我們接下來要問的問題。2017年的數據顯示，中國對美國的前10大出口商為外國企業，其中80%來自臺商。在中國對美國的前百大出口商中，近40%是臺商，這些公司主要是資訊和通信產品的供應商；而美籍進口商則包括蘋果、惠普和戴爾，其供應商皆為臺商。

在美中貿易戰的背景下，臺灣接單、中國製造，歐美銷售商業模式，的確實值探討。根據2018年經濟部的數據，資訊和通信製造商的海外生產出口訂單比例最高，超過90%，其次是消費電子產品，約44.6%（Ministry of Economic Affairs 2021）。這兩類產品中，大多數產品都在中國製造並銷售給第三國（主要是美國）。因此，探查美中貿易戰是否帶來了任何重大變化，我們必須聚焦臺商在中國就不同產品的投資。如圖4所示，自2016年以來，臺灣對中國的對外投資從件數和數量來看，都有所下降。在2018年的貿易戰之後，臺灣企業對中國的投資數量下降到389家，而儘管在2020年增加到445家，但總價值仍低於2018年的投資額；此差異表明，臺灣企業在中國的投資放緩並不是由美中貿易戰引起的。中國一直是臺灣出口的最大市場（超過40%），許多臺商集中在中國；然雖臺灣企業將中國視為生產基地，但許多所需的原材料、零部件和半成品皆來自臺灣。不過，也有許多臺灣企業一直在考慮於第三地設廠，以應對中國不斷上升的勞工成本。

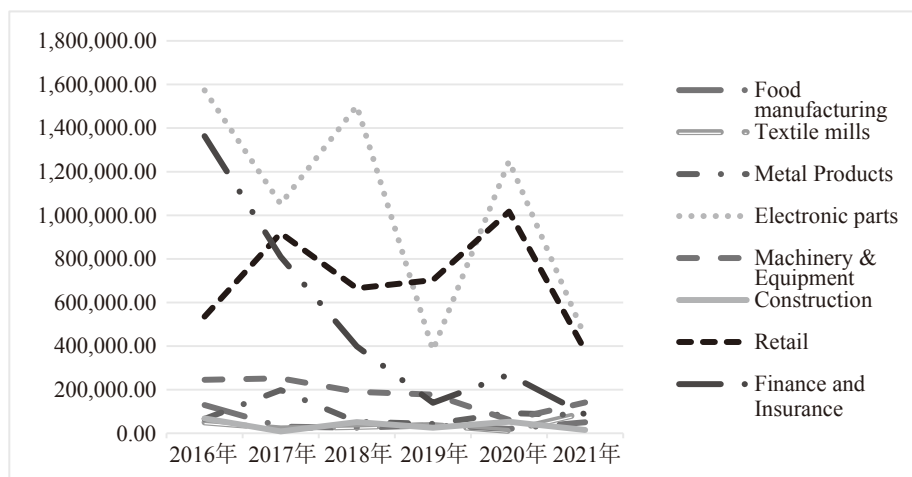
圖4 臺灣公司於中國投資的件數與數量



資料來源：中華民國經濟部<https://dmz26.moea.gov.tw/GA/query/Query.aspx>，作者自製。

在中國營運的臺灣公司處於美中貿易戰的中心點。圖5顯示了自貿易戰開始以來，臺灣公司在電子元件和零售領域的投資波動情況，其中金融和服務行業因中國實行的金融管制而遭受重大下滑，而機床、金屬和建築行業影響不大。簡言之，臺灣公司在中國的投資量並未出現顯著變化。而由於通信設備和電腦分別佔川普於2018年制裁名單中2,000億美元中的9.5%和6.2%，電子和通信設備行業承受了最大壓力，受到最嚴重衝擊的電子產品包括顯示卡、主機板、伺服器 and 桌面電腦；而這也是臺灣企業在中國投資電子產品下滑的原因（見圖5）。

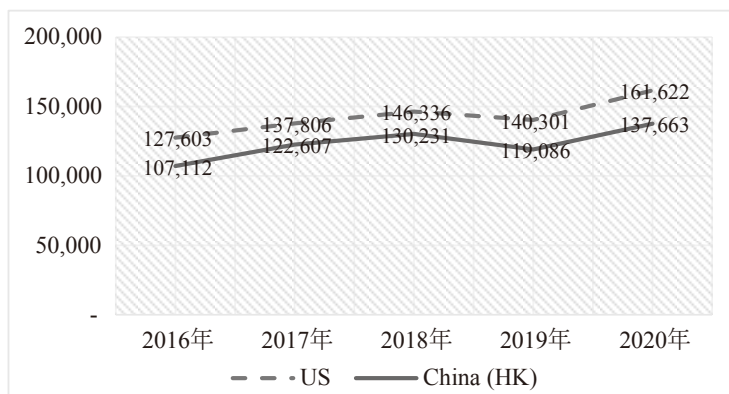
圖5 以產業區分之臺灣於中國的投資情形（2016至2021年）



資料來源：中華民國經濟部<https://dmz26.moea.gov.tw/GA/query/Query.aspx>，作者自製。

美中貿易戰自2018年7月正式開打以來，儘管在投資訂單的件數上縮減，但臺灣總體出口訂單並未顯著下降。2019年，來自美國與中國的訂單量開始上升，因這兩國競相下單；2020年，臺灣對美國和中國的出口分別達到1,610億美元和1,376億美元（見圖6）。總而言之，美中貿易戰並未導致臺灣企業大規模撤離；相反地，這些企業在這兩個經濟體中都獲益最多。

圖6 中國大陸臺資公司的訂單價值



資料來源：中華民國經濟部<https://dmz26.moea.gov.tw/GA/query/Query.aspx>，作者自製。

而在美中貿易戰的第一階段，臺灣企業是如何反應與應對的呢？根據中華經濟研究院在貿易戰後的一項調查，約有54%的製造商表示他們已採取相應的措施；此外，約95.8%的受訪公司選擇調整其運營或採購／供應策略；68.3%選擇多元化其生產線、出貨目的地和訂單轉移；43%選擇調整其投資，並遷移其生產設施和服務場所（Chen 2018）。然而，願意遷移的臺灣企業早已在拉丁美洲或東南亞進行投資，而生產的遷移是一項龐大的工程，例如機械工業需要6至24個月的時間來應對美中貿易戰導致的成本上升。對在中國的臺灣企業來說，此儼然成爲一項重大變革。因此也不難想見如福特六豐汽車（爲福特六和汽車公司之子公司，主要生產汽車零組件的製造商），比起遷移設施至其它國家，最終仍選擇留在中國的如此行爲。

儘管美中貿易戰對不同行業會產生不同程度的影響，但供應鏈議題是一個共同的問題。爲了保住美國市場，一些臺灣公司正在轉移到美國、東南亞，或回到臺灣；例如，紡織和鞋業，由於勞動成本的增加，一直在東南亞建立生產能力，同時保留在中國的設施；而保留在中國設施的方法基本上是建立互補的生產基地，以避免因貿易戰中的關稅而造成損失。準此，供應美國市場的來源其實是早已在其他國家運作的設施。

中華經濟研究院指出，由於美中貿易戰，只有約12%的受訪公司曾仔細評估是否從中國撤場回到臺灣（Chen 2018）；而在少數回流公司中，有寬頻設備製造商，如位於竹南的神通（Sercomm），在竹南和苗栗設有新廠點的安訊（Accton），以及在臺南科學園區增加投資的緯創新通訊（Wistron NeWeb Corporation）。回流公司的關鍵考慮因素包括政府提供的鼓勵措施，及解決企業面臨的環境問題，如土地、水、電力、人才和勞動力短缺。唯有投資環境的改善才能鼓勵更多的臺灣企業回國（楊少強 2020）。就前開所呈現的實證證據，很難斷定美中貿易戰是否已經迫使臺灣的企業家們在中國和美國之間做出選擇。相反地，於商業和貿易領域顯示出更多對中國的猶豫脫鉤趨勢。即使蔡政府出具多項減稅計劃，以吸引臺灣企業家在臺灣投資，但結果仍很難滿足政府的期望。

綜合以上所述，若我們審慎探究蔡政府第一任期中的安全與經貿領域，與川普總統對臺灣政策的雙面性，可以發現臺灣在避險方面扮演強力的角色。川

普曾經語出驚人地說，他可能不會遵循美國已經堅守多年的一中政策，但後來又回到老路。這讓蔡英文鬆了一口氣，因為美中關係惡化，對蔡英文並沒有好處（Hass, Glaser, and Bush 2023）。然而，當川普急於與習近平就貿易赤字還有北韓問題達成共識，蔡英文又擔心臺灣可能成為美國用來換取利益的籌碼。為了避免因為川普猶疑不定，與充滿交易性人格下的困境，蔡英文的兩岸與對美政策，採取較強避險的特質。但蔡英文第一任時期的避險，比起馬政府時期的避險，又相對弱了不少。

伍、拜登時期（2020～2024）臺灣的避險策略

在拜登政府的領導下，美國對兩岸間採取了不同的態度。中國不斷升高的軍事行動與灰色地帶戰略（gray zone strategy），再加上其強硬派呼籲統一的聲音，迫使華盛頓採取更為明確的立場，並加強對臺灣方面的安全承諾。在2022年中國共產黨第20次全國代表大會期間，習近平提出了「中華民族偉大復興的中國夢」的概念，其中包括臺灣與中國大陸的統一。而這些言辭，結合來自北京方面不斷增加的威脅，對臺灣領導人施加壓力，也加強美國採取明確立場的緊迫性。拜登政府已經認知到北京的行動帶來的威脅不斷增加，並展現出調整其傳統戰略模糊之意願。拜登已多次承諾，若發生武裝衝突，他將防衛臺灣。

除了口頭宣布華盛頓會向臺北提供可能的安全和軍事援助外，拜登政府還實施了多項親臺政策，以加強雙邊關係。美國參議院外交委員會提出的《臺灣政策法》（*The Taiwan Policy Act*, TPA）於2023年在參眾兩院通過；而該法案最深遠的影響在外交和軍售領域，涵蓋了廣泛的安全和軍事援助，以支援臺灣應對來自北京的潛在威脅。儘管在幾輪討論後對一些條款進行了修訂，美國與臺灣的關係即將迎來一個新的里程碑，幫助臺灣再次引起國際關注。

美國試圖提供給臺灣最顯著的支援之一是增強臺灣的非對稱國防能力——《臺灣安全援助倡議》提出在4年內提供約45億美元軍事融資（無償還），以加速臺灣軍隊的現代化。美國也承諾在第5年向臺灣提供額外的20億美元的軍事貸款，以及在彈藥供應和儲備方面提供無需償還的軍事援助，而美國的軍事

支援將有助於臺灣提高非對稱戰爭的應變能力。在2023年《強化臺灣韌性法案》（*Taiwan Enhanced Resilience Act*）直接提供總數100億美元的軍事融資給臺灣。

在其它方面展現具體臺美雙邊關係：拜登政府不僅提供軍事援助和武器貿易，還派遣了一支秘密的軍事訓練分隊前往臺灣，以培訓臺灣軍事人員具備足夠的作戰技能，從而在面對來自中國的持續威脅時支援與臺灣的國防關係；儘管培訓並非公開的秘密，惟因雙方皆承認軍事合作的存在，其仍產生了巨大的影響。誠如先前研究所表明的，當美國藉由向受保護國派遣和部署軍隊以分享安全利益時，這些國家更有可能服膺於美國的安全階層體系，與之同時後者在國際社會中的避險作為也會相對減弱。是故，霸權國與受保護國之間的安全聯繫越強，國家在國際社會中能採用的避險策略就越少。蔡英文的第二個任期得到更多來自美國的安全援助與承諾，將這兩個國家捲入了一個更為緊密的安全社群。就上述概念來看，臺灣已成為臺美間「較弱之避險者」。

而為什麼臺灣在蔡英文的第二個任期中採取了較弱的避險策略，而不是純粹的抗衡中國呢？特別是當蔡英文執政時，其無法抵抗與中國有更為深入且複雜的貿易關係，迫使其必須維持兩岸之間一定程度的經濟聯繫。蔡英文曾將經濟合作框架形容為「糖衣毒藥」；然而，如此仍很難說服人們重大依賴與中國的貿易將立即對臺灣的經濟狀況帶來嚴重損害。根據圖7所示的海關統計數據，臺灣與中國已保持緊密的貿易關係，而自蔡英文首次擔任總統以來，這種關係一直在穩定增加——最明顯的增長出現在電子元件（13.5%）、礦產品（11.2%）和紙漿及紙製品（4.69%）等領域，總進口金額約為839.8億美元，較2021年同期增加了1.8%。

然而，由於北京於2022年1月實施對臺灣的《進口食品境外生產企業註冊管理規定》，雙邊貿易在2022年出現了輕微下降，為1.6%（2,051.2億美元）（圖7）。兩岸在經貿方面相關爭議，主要聚焦於相關臺灣農漁產品、肉類，及石化原料等品項出口至中國大陸。北京藉由經濟脅迫（*economic coercion*）策略，制裁我相關產品，試圖影響政府對於九二共識之表態。而臺灣為因應中國大陸斷絕特定產品輸入，透過相關策略避免國內民衆認知受到誤導，並期望降低業者經濟損失。包括透過新聞澄清有誤資訊、輔導業者加強國內行銷與開

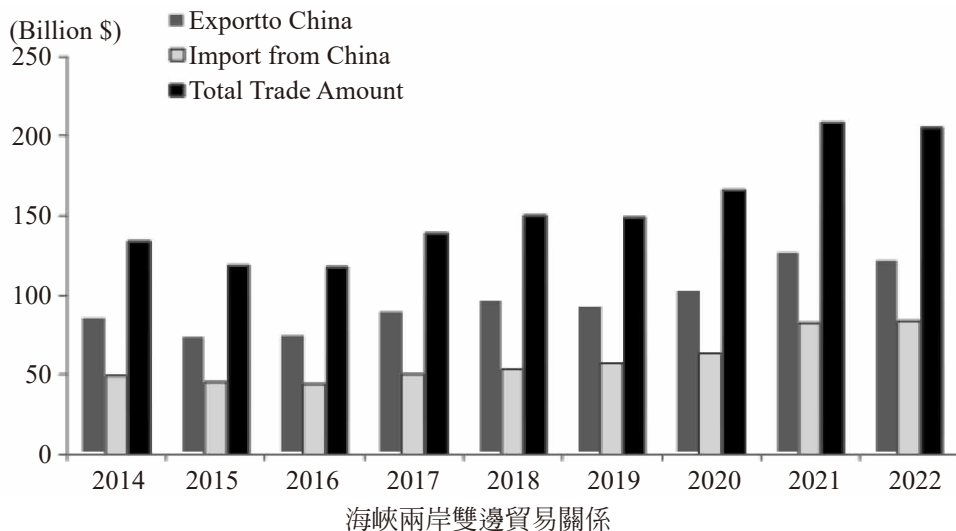
拓國際新興市場，以及向世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）所屬委員會提出特定貿易關切。

我國三類水果十分依賴中國大陸市場。2021年2月25日中國大陸以檢出害蟲為由，宣布暫停臺灣鳳梨進口，同年9月19日又以同一理由拒絕我釋迦與蓮霧出口。面對此經濟制裁，我國農委會採取相關措施。以鳳梨為例，在北京正式禁止我鳳梨輸入的2021年3月1日至同年11月25日期間，我鳳梨外銷其他國家數額，相較2020年同期遽增580%。並將國內主要鳳梨產地之平均價格，維持在2019年與2020年平均價格之上（農委會 2021）。此外，2022年我國石斑魚、柑橘類水果、白帶魚、竹筴魚等眾多品項，依序被禁止輸往中國大陸後，農委會皆以海外拓銷獎勵計畫，協助相關業者減少損失。藉由降低過度依賴中國市場所產生的風險，並積極開拓新興市場，協助有關業者開發潛在合作對象，增加收益（農委會 2021）。

爲了進一步加強臺灣產品在國際上的能見度，經濟部自2022年8月起推出「臺灣食品全球GO計畫」，提供客製化輔導措施，如根據個別業者需求，協辦海外通路促銷活動，及建製電商平台拓展業務等，也針對特定受害嚴重的業者額外提供金融支援，協助度過難關（經濟能源農業處 2022）。

最重要的，蔡英文政府在面對美中貿易角力下，並趁美中試圖貿易脫鉤之際，推出「歡迎臺商回臺投資行動方案」（鮭魚返鄉）。主要盤點廠商對土地、水電、人力、資金與稅務諮詢等面向需求，並將需求端驅動，供給端切合，提供返鄉臺商客製化服務，並成立「臺商專區」窗口。總計超過300家臺商，投資約1兆1,945億元，創造8.6萬個就業機會（經濟部 2023）。綜合上述各項資料可知，蔡英文政府在拜登時期，因為中國大陸在經貿上採取較具威脅性的經貿制裁，迫使我國必須採取對陸較為疏遠的經貿政策（ $H_t^0 G_c > H_t^0 G_u$ ，圖3），經貿上逐漸擺脫對陸依賴，可視為從強避險慢慢轉為弱避險（抗衡）中國大陸的趨勢。

圖7 兩岸進出口總值（2014～2022）



資料來源：中華民國大陸事務委員會。https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=2C28D363038C300F&sms=231F60B3498BBB19&s=D4203AE6C3E7F1E2，作者自製。

除此之外，還有更多證據表明臺灣有弱避險行爲——當拜登政府提出啓動包括14個國家在內的印太經濟繁榮架構（Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity），臺灣並不是最初的參與國家。拜登政府宣布了2023年的《晶片和科學法案》（*CHIPS and Science Act*），以鼓勵外國半導體公司——包括臺灣積體電路製造股份有限公司（以下簡稱：台積電）——加強供應鏈和晶片生產並在美國進行投資。準此，台積電宣布在亞利桑那州設立一個製造工廠，旨在提高其先進半導體晶片的需求，與確保其供給美國客戶的穩定供應鏈。台積電預計將利用其最先進的半導體製造工藝，包括5和3奈米技術，以幫助美國在未來的美中晶片戰爭中保持晶片的供應。

在臺美經濟合作方面，行政院於6月1日公布，與美國簽訂《臺美二十一世紀貿易倡議》首批協定。這是自1979年以來美臺間最具規模、最全面性的貿易談判所達成的階段性成果。蔡英文認為，在未來陸續完成談判後，將有助於

促進市場公平競爭、資訊透明化、降低企業交易成本，並為中小企業帶來更多的發展機會，也有助於臺灣的經濟與產業更順利進軍國際市場。此外，美國會積極推動《2023年臺灣租稅協定法案》（*Taiwan Tax Agreement Act*），並在參議院和眾議院通過，成為美國法律。該法案旨在建立美國與臺灣之間的稅收協定，以避免雙重徵稅並促進兩國之間的經濟合作。該協議的簽署是加強美國與臺灣雙邊經濟關係的重要一步。該協議將有助於兩國貿易和投資便利化，並為納稅人提供更大的確定性和透明度。

除了經濟層面外，美民主與共和兩黨的立法者們也關切外交層面——參議院計劃在《臺灣政策法》（*Taiwan Policy Act*, TPA）草案中將「臺北經濟文化代表處」（*Taipei Economic and Cultural Representative Office*, TECRO）更名為「臺灣代表處」（*Taiwan Representative Office*），以試圖從不同方面促進與臺灣的互動，並抵制北京不斷增長的外交和經濟之脅迫。就我們所知，臺北經濟文化代表處的更名並非新的舉措，因其已於2021年的《確保美國全球領導地位及參與法案》（*Ensuring American Global Leadership and Engagement Act*, EAGLE Act）中提出。然而，拜登政府對這種具有挑釁性的行為表示關切，並向參議院委員會施壓，令其改變法案中的「象徵性語言」，以避免激怒北京的中國領導人。最終版本的《臺灣政策法》刪除了更名的提議，顯示出拜登政府避免讓北京有證據證明美國正在偏離後者的「一中政策」。

而華盛頓的安全承諾已成為一把雙面刃：若安全承諾對臺灣民衆來說足夠強大，可能會鼓勵支持法理獨立的支持者，進而鼓動臺灣跨越紅線；但如果承諾過於薄弱，北京可能無法被嚇阻，也可能採取單方面軍事行動解決臺灣問題。拜登應該理解任何來自強化訊息的影響，特別是對臺灣海峽潛在衝突，提供美國軍事支援的承諾。但過多的安全承諾，可能會間接鼓勵臺灣政治精英推動法理獨立。因此華盛頓過去不斷重申，如果臺灣因自身選擇獨立，而單方面挑起區域危機，則美國的戰略安全與保護承諾將有所顧忌。顯而易見，美方過去傳統的戰略模糊，仍具有雙重嚇阻功能。

蔡政府的外交政策與拜登的兩岸政策有著密切關聯。隨著華盛頓提出較清晰之安全承諾時，臺灣方面緊緊跟隨著美國的相關政策與法令規定。譬如，在蔡英文第二任期中，幾項政策決定很明顯地靠向美國。例如，為展示與美國

政府的經貿友好，蔡政府於2020年12月放寬對含有萊克多巴胺的美國豬肉禁令，即便臺灣公眾對美國是否會給予相對應的反饋，仍保持懷疑態度；但仍在蔡英文與執政黨國會多數的優勢下，通過美國豬肉進口。這一個政策與後續的反饋，充分顯示蔡英文執政時期，臺灣快速向美國靠攏，避險的空間相對減弱不少（Wu 2021）。

在軍事與安全上，美國一直主張臺灣必須擴大軍事培訓和服役，引起臺灣年輕人相當激烈的反彈。然而，蔡英文從未極力否認是否來自美方的壓力，促成延長徵兵制的決定。由此可見，在面對兩岸未來的不對稱戰爭與軍事備戰方面，華盛頓仍居於指導位置。蔡政府必須在延長役期與年輕人的反對間取得平衡。教育部與國防部甚至推出相關配套「大學讀三年、一年服兵役」方案，允許義務役役男在三年內完成大學學業，並在剩下的一年內服役。雖然全國共有四十六位學生有意願，但只有五人提出申請。上述的實證證據顯示，美國作為美臺階層關係（hierarchical structure）的上位者，對臺灣發出明確的安全信號，希望臺灣在相對應的政策上作出反饋。而蔡政府已然接受美方更多的政策期望。

蔡英文面對拜登政府時期，主要在強化臺美關係並進行大規模扈從美國。依據學者吳玉山的說法，扈從大國代表單方面地依據大國的偏好來修正本國的制度、政策和對外態度（吳玉山 1997）。因此，臺灣不管在開放經濟市場，加強國防軍備預算與延長兵役，甚至在開放美國豬肉進口議題，皆可視為依據華盛頓的政策建議。蔡英文政府在2020年就職演說中重申發展不對稱戰力，並承諾實施國防改革，使臺灣軍隊達到重層嚇阻。並扭轉臺灣國防預算逐年下降的趨勢。另外從烏俄戰爭中學習，必須修改武器採買策略，改以採購抵抗入侵的武器，比如說放棄購買十二架MH-60R反潛直升機（Hass, Glaser, and Bush 2023）。綜合以上事證足以顯見，臺灣採取對美更為親近，且對陸較為疏遠（ $H_t^0 G_c > H_t^0 G_u$ ，圖3）的弱避險策略。

陸、結論

避險的相關研究，在亞太國際關係領域中逐漸獲得重視。面對中國和美國

之間的激烈競爭，該地區的次級國家更加意識到若情況惡化，需要採取應對策略之必要性。然而，正如現實主義者所主張的，學者們尚未就這一概念，及之於次級國家的動機、條件和身份等方面如何運用，達成共識。此外，對於避險定義的多樣性也存在疑慮，一些論點強調，關於避險的廣泛討論僅是暫時的，因強權國家若要求其受護國選邊站，次級國家將無法抵抗大國的壓力。誠如現實主義者強烈主張的，小國的避險不能被視為係國家外交政策的永久選擇。

本文提出了與現實主義者主張相應的理論和實證結果，即臺灣必須在美中競爭之中積極配合美國的指揮。面對來自中國不可抵抗的軍事威脅和灰色地帶攻擊，拜登政府已從軍事到經濟方面重新調整了對臺政策，並敦促蔡政府跟上此一路線。是故，蔡英文政府對於華盛頓與北京競爭下，能採取避險的機會與意願也相對減弱。美國透過提供安全保障和激勵措施向臺灣施加壓力，推動臺北傾向華盛頓，以達風險規避。因此，若中國不同意減少對臺灣的持續威脅與軍事行動，蔡政府就必須轉移其避險賭注到美國上，以防止進一步損失。

本文最主要研究標的，針對美國的安全承諾與臺灣的避險行為，進行更為細緻之因果關係整理。簡言之，面對一個主要自變數與應變數，藉由資料整理與分析，來闡述其因果關係。若此時再加上中國對臺威脅，將成為兩個不同自變數影響一個應變數，不但增加概念與邏輯的複雜程度，也可能在質化方面無法有效分辨出何者為造成臺灣避險強弱之主要因素。未來相關研究，可就此課題進行更多討論。

最後，蔡英文在經歷川普與拜登兩任政府後，也展現避險光譜上不同樣貌。川普與拜登對臺灣的安全承諾大不相同。川普的現實商人性格與不確定性，還有對臺並非完全友善的態度，決定他對兩岸政策與拜登有很大的區別。蔡英文面對不同程度的友臺信號，所採用的風險管控也有程度上的差異。此為本文最主要驗證與形塑的論點。未來研究可朝數據與量化方式，分辨臺灣在外交與兩岸政策上，不同時期風險管控指標。

（收件：113年2月8日，接受：113年9月24日）

The United States Strategic Clarity and Taiwan's Hedging Policy

Charles Chong-Han Wu

Professor of Department of Diplomacy and Associate Dean of College of International Affairs, National Chengchi University

Abstract

The study aims to establish a theoretical connection between strategic ambiguity and hedging policy. The assumption is that as Taiwan receives more security assurance and clarity from the United States, it may rely more on the U.S. security umbrella, reducing its autonomy and flexibility in crafting its foreign policy. Over time, consistent and prolonged security commitments from the United States could limit Taiwan's hedging options, as it increasingly aligns with the U.S. position. The empirical evidence in this article explores how shifting from strategic ambiguity to clarity during Trump and Biden's administrations, and compares various factors, including domestic politics, regional dynamics, and international developments, will shape Taiwan's approach in a contested and complex geopolitical landscape.

In addition, Taiwan's hedging strategy has weakened as the United States has shifted from strategic ambiguity to strategic clarity. Will the hedging behavior at other levels also be affected? With the widespread application of big data and artificial intelligence, the United States is gradually paying attention to its demand for high-end chips. As Taiwan has played the major role in the global chip supply chain, facing the intensification of the technology war between the United States and China, this project aims to provide theoretical and empirical materials on the role Taiwan faces in the technology field.

Keywords: Strategic Ambiguity, Hedging, US-Taiwan Relation, Foreign Policy, Trumpism

參考文獻

- 行政院經貿談判辦公室，2023，〈近5年我國參與WTO貿易爭端案件執行情形及未來策略規劃〉，<https://www.ey.gov.tw/File/14DEDB73B5FC54CB>，查閱時間：2024/05/17。Office of Trade Negotiations, Executive Yuan. 2023. “Jin 5 nian wo guo can yu WTO mao yi zheng duan an jian zhi xing qing xing ji wei lai ce lue gui hua” [My Country’s Participation in WTO Trade Disputes in the Past Five Years Case Execution Status and Future Strategic Planning]. (Accessed on May 17, 2024).
- 吳玉山，1997，《抗衡與扈從》，臺北：正中。Wu, Yu-shan. 1997. *Kang heng yu hu cong* [Balancing or Bandwagoning- Cross-Straits Relations Revisited: Approaching the Relations between Taiwan and Mainland China in view of the Former Soviet Union]. Taipei: Cheng-Chung Book.
- 吳玉山，2009，〈權力不對稱與兩岸關係研究〉，包宗和、吳玉山主編，《重新檢視爭辯中的兩岸關係理論》：31-60，台北：五南。Wu, Yu-shan. 2009. “Quan li bu dui cheng yu liang an guan xi yan jiu” [The Power Asymmetry and Studies of Cross-Strait Relations]. In Bao Zong-he and Wu, Yu-shan, eds., “Chong xin jian shi zheng bian zhong de liang an guan xi li lun” [Revising Theories on Cross-Strait Relations], pp. 31-60. Taipei: Wu Nan Inc.
- 吳玉山，2020，〈我們與戰爭的距離有多遠？霸權間的小國戰略〉，《研之有物》，<https://research.sinica.edu.tw/global-strategies-pivot-hedger-partner/>。Wu, Yu-shan. 2020. “Wo men yu zhan zheng de ju li you duo yuan? ba quan jian de xiao guo zhan lue” [How Far Are We from the War? Small State’s Strategy Between Hegemons].
- 林正義，2007，〈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〉，《遠景基金會季刊》，8（1）：1-51。Lin, Cheng-yi. 2007. “Zhan lve mo hu, zhan lue ming que huo shuang chong ming que: mei guo yu fang tai hai wei ji de zheng ce bian lun” [Strategic Ambiguity, Strategic Clarity, or Dual Clarity: U.S. Policy Debates over the Prevention of a Taiwan Strait

Crisis]. *Prospect Quarterly*, 8 (1): 1-51.

林正義，2023，〈川普總統簽署涉臺法律及其政策意涵〉，林正義主編，
《川普政府－中美關係專題研究》：17-49，台北：五南。Lin, Cheng-yi.
2023. “Chuan pu zong tong qian shu she tai fa lv ji qi zheng ce yi han” [The
Laws Signed under the Trump Presidency and Their Implications]. In Lin,
Cheng-yi, ed., “Chuan pu zheng fu- zhong mei guan xi zhuan ti yan jiu” [*Sino-
American Relations under the Trump Administration*], pp. 17-49. Taipei: Wu
Nan Inc.

郭銘傑，2023，〈戰略模糊或清晰？戰爭議價理論與美國臺海兩岸政策的
理性基礎〉，《遠景基金會季刊》，24（1）：91-126. Kuo, Jason. M..
“Zhan lue mo hu huo qing xi? zhan zheng yi jia li lun yu mei guo tai hai liang
an zheng ce de li xing ji chu” [Strategic Ambiguity or Clarity? The Bargaining
Theory of War and the Rationalist Foundation of U.S. Policy toward the Taiwan
Strait]. *Prospect Quarterly*, 24 (1): 91-126.

楊少強，2020，〈上半年，美國對中國直接投資不減反增 美中脫鉤淪嘴炮：
87% 美企不走、特斯拉帶頭加碼〉，《商業周刊》，2020/09/17。Yang
S. C.. 2020. “Shang ban nian, mei guo dui zhong guo zhi jie tou zi bu jian fan
zeng mei zhong tuo gou lun zui pao: 87% mei qi bu zou, te si la dai tou jia ma”
[In the First Half of the Year, U.S. Direct Investment in China did not Decrease
but instead Increased]. *Business Weekly*.

農委會，2021，〈農委會提供鳳梨外銷拓銷獎勵 穩定產地價格及農民
收益〉，[https://www.moa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_](https://www.moa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=8569)
[theme=agri&id=8569](https://www.moa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=8569)，查閱時間：2024/05/16。Council of Agriculture.
2021. “Nong wei hui ti gong fong li wai xiao tuo xiao jiang li wen ding chan di
jia ge ji nong min shou yi” [The Committee of Agriculture Provides Incentives
for Pineapple Export Expansion to Stabilize Prices in Origin and Farmers’
Income]. (Accessed on May 16, 2024).

經濟能源農業處，2022，〈經濟部啟動「臺灣食品全球GO計畫」〉，[https://](https://www.ey.gov.tw/Page/448DE008087A1971/b63ac969-5124-415c-a758-)
www.ey.gov.tw/Page/448DE008087A1971/b63ac969-5124-415c-a758-

- f570c760e89b，查閱時間：2024/05/16。Department of Economics, Energy and Agriculture. 2022. “Jing ji bu qi dong tai wan shi pin quan qiu GO ji hua” [The Ministry of Economic Affairs Launches the “Taiwan Food Global GO Project”]. (Accessed on May 16, 2024).
- 經濟部，2023，〈投資台灣三大方案111年底完成7成6〉，https://www.moea.gov.tw/MNS/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=110916，查閱時間：2024/07/24。Department of Economics. 2023. “Tou zi tai wan san da fang an 111 nian di wan cheng 7 cheng 6” [Three Major Investment Plans in Taiwan Completed 76% by the End of 111]. (Accessed on July 24, 2024).
- Chen, Dean. 2019. “The Trump Administration’s One China Policy: Tilting toward Taiwan in an Era of US PRC Rivalry?” *Asian Politics & Policy*, 11 (2): 250-278. <https://doi.org/10.1111/aspp.12455>
- Chen, Jie-yi. 2018. “Returning of Taiwanese Companies due to Trade War? Chung-Hua Institution for Economic Research: only 12% Taiwanese Businesses are Evaluating for the Return to Taiwan.” *Money DJ*. <https://www.moneydj.com/kmdj/news/newsviewer.aspx?a=98e04a89-bf3b-4a3e-b799-79fc4c735b4d>
- Ciorciari, John. 2009. “The Balance of Great-power Influence in Contemporary Southeast Asia.” *International Relations of the Asia-Pacific*, 9 (1): 157-196. <https://doi.org/10.1093/irap/lcn017>
- Ciorciari, John. 2019. “The Variable Effectiveness of Hedging Strategies.” *International Relations of the Asia-Pacific*, 19 (3): 523-555. <http://dx.doi.org/10.1093/irap/lcz007>
- Collier, David and James E. Mahon. 1993. “Conceptual ‘Stretching’ Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis.” *American Political Science Review*, 87 (4): 845-855. <https://doi.org/10.2307/2938818>
- Glaser, Bonnie S., Michael J. Mazarr, Michael J. Glennon, Richard Haass, and David Sacks. 2020. “Dire Straits: Should American Support for Taiwan be Ambiguous?” *Foreign Affairs*, 24.

- Glaser, Charles. 2011. "Will China's Rise Lead to War? Why Realism does not Mean Pessimism." *Foreign Affairs*, 90 (2): 80-91.
- Goh, Evelyn. 2005. *Meeting the China Challenge: The US in Southeast Asian Regional Security Strategies*. Vol. 16, Policy Studies. Washington, DC: East-West Center.
- Goh, Evelyn. 2008. "Hierarchy and the Role of the United States in the East Asian Security Order." *International Relations of the Asia-Pacific*, 8 (3): 353-377. <https://doi.org/10.1093/irap/lcn011>
- Greer, Tanner. 2019. "Taiwan's Defense Strategy Doesn't Make Military Sense." *Foreign Affairs*, 17.
- Hass, Ryan, Bonnie Glaser, and Richard Bush. 2023. *US-Taiwan Relations: Will China's Challenge Lead to A Crisis?* Brookings Institution Press.
- Hsu, S. Philip. 2010. "Reappraising the Debate and Practice of US Strategic Ambiguity/Clarity in Cross-Strait Relations." *The Pacific Review*, 23 (2): 139-162. <https://doi.org/10.1080/09512741003624468>
- Hu, Wei-xing. 2018. "Trump's China Policy and its Implications for the 'Cold Peace' across the Taiwan Strait." *China Review*, 18 (3): 61-88.
- Huth, Paul and Bruce Russett. 1984. "What Makes Deterrence Work? Cases from 1900 to 1980." *World Politics*, 36 (4): 496-526. <https://doi.org/10.2307/2010184>
- Kang, David Chan-oong. 2007. *China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia*. New York: Columbia University Press.
- Kuik, Cheng-chwee. 2008. "The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China." *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, 30 (2): 159-185. <http://dx.doi.org/10.1353/csa.0.0023>
- Kuik, Cheng-chwee. 2016. "How do Weaker States Hedge? Unpacking ASEAN States' Alignment Behavior towards China." *Journal of Contemporary China*, 25 (100): 500-514. <http://dx.doi.org/10.1080/10670564.2015.1132714>

- Le, Hong-hiep. 2013. "Vietnam's Hedging Strategy against China since Normalization." *Contemporary Southeast Asia*, 35 (3): 333-368. <http://dx.doi.org/10.1355/cs35-3b>
- Lim, Darren J. and Zack Cooper. 2015. "Reassessing Hedging: The Logic of Alignment in East Asia." *Security Studies*, 24 (4): 696-727. <https://doi.org/10.1080/09636412.2015.1103130>
- Russett, Bruce Martin. 1988. "Extended Deterrence with Nuclear Weapons: How Necessary, How Acceptable?" *The Review of Politics*, 50 (2): 282-302. <https://doi.org/10.1017/S0034670500015680>
- Sutter, Robert G.. 2020. *Chinese Foreign Relations: Power and Policy of an Emerging Global Force*. Rowman & Littlefield.
- Wang, Austin Horng-en, Charles K. S. Wu, Yao-Yuan Yeh, and Fang-Yu Chen. 2024. "Strategic Ambiguity, Strategic Clarity, and Dual Clarity." *Foreign Policy Analysis*, 20 (3). <http://dx.doi.org/10.1093/fpa/orae010>
- Wu, Charles Chong-han. 2016. "Taiwan's Hedging against China: The Strategic Implications of Ma Ying-Jeou's Mainland Policy." *Asian Survey*, 56 (3): 466-487. <http://dx.doi.org/10.1525/as.2016.56.3.466>
- Wu, Charles Chong-han and John Fuh-Sheng Hsieh. 2016. "Alliance Commitment and the Maintenance of the Status Quo." *Asian Perspective*, 40 (2): 197-221. <http://dx.doi.org/10.1353/apr.2016.0009>
- Wu, Charles Chong-han. 2019. "Why do States Hedge in East Asia? An Empirical Study on Hedging." *Asian Perspective*, 43 (3): 557-584. <https://doi.org/10.1353/apr.2019.0017>
- Wu, Charles Chong-han. 2021. "The End of Washington's Strategic Ambiguity? The Debate over US Policy toward Taiwan." *China Review*, 21 (2): 177-202.
- Yu, Ching-hsin. 2023. "Why Tickle the Dragon's Tail? Taiwanese Attitudes toward the China Threat and the Role of the United States." *Asian Survey*, 63 (1): 150-174. <http://dx.doi.org/10.1525/as.2022.1806395>

