

六、美國國家安全戰略報告與美中關係觀察

中山大學中國與亞太區域研究所助理教授黎寶文主稿

- 美國國家安全戰略是對中求勝出，對俄求遏制，應對中國挑戰才是優先戰略排序。
- 臺灣問題仍為美中關係的關鍵議題，美持續傳遞「強化臺灣防衛」、「中國冒進成本巨大」政治訊息，期嚇阻中國，成效仍待觀察。
- 美國國家安全戰略規劃，仍需觀察後續之制度落實與美實力增長。現階段仍難樂觀期待未來美中關係的發展，臺灣應以最壞劇本預作準備，並強化對美日等利益相關國家的戰略溝通。

（一）美國國家安全戰略概述

拜登政府於 2022 年 10 月 12 日公布最新「國家安全戰略」(National Security Strategy)，正式取代 2021 年 3 月提出的「國安戰略暫行指南」(Interim National Security Strategy Guidelines)。最新之「國家安全戰略」認為，美國的戰略挑戰來自兩個層面。第一，大國競爭：中國是唯一企圖修正現有國際秩序，且具備經濟、軍事、科技實力的競爭對手；而俄羅斯則是對自由開放國際體系的直接威脅。第二，跨國問題之挑戰：氣候變遷、糧食安全、疫病、恐怖主義、能源、通膨等問題影響深遠，也迫切需要國際合作。

美國的國家安全戰略目的就是在維護國家利益，保護美國人民生活方式與民主價值，不受上述戰略挑戰之影響。為此，美國政府將透過以下三方面來應對前述挑戰，達成戰略目的。第一，強化內政，厚植國力，持續投資戰略性產業。第二，整合既有協同機制，建立強健聯盟，鼓勵盟邦、夥伴為印太與臺海之和平穩定扮演更積極角色。第三，建立現代化與強韌的軍事力量，維持大國競爭下之戰略優勢。

（二）美國國家安全戰略中的美中關係

關於未來美中關係，國家安全戰略可以歸納出兩個重點。第一，雖將中國與俄羅斯並列，但中國才是戰略優先。由內容觀察，國家安全戰

略明確指出中國同時具備修正主義意圖與實力，目標是成為世界領導霸權。美國將著手於未來關鍵 10 年的作為，確保美國在長期競爭中勝出。但對俄羅斯的判斷僅只於實行帝國主義式外交政策，因此發動侵略烏克蘭的戰爭。美國的目標僅止於確保俄羅斯在烏克蘭戰場戰略失敗，沒有長期競爭問題。由時間序列觀察，這份國家安全戰略原本應該是今（2022）年年初應該提出，但因爆發俄羅斯入侵烏克蘭的衝突而延宕。換而言之，烏克蘭衝突為原有之美國國家安全戰略，增添新的不確定因素，但並未改變既有對中競爭優先的戰略排序，畢竟目前俄羅斯對美並不構成全面之競爭或威脅，充其量僅能作為美中對抗之第三方。由時間偏好觀察，中國的競爭與挑戰是長期性議題，美國並不追求短期決戰的勝負。簡而言之，美國追求的是冷戰時期的「內部平衡」(internal balance) 勝利模式，以國內經濟科技發展取勝，而不以軍事決戰勝出。因此，既然將勝利設定在 10 年以後的未來，現階段當然有必要為競爭設立護欄 (guardrails)，持續戰略溝通，並強化聯盟、厚植國力與軍力以利長期競爭。由此可知，拜登政府目前是對中求勝出，對俄求遏制，應對中國挑戰才是優先戰略排序。

第二·臺灣問題仍為美中關係中的關鍵議題，美國持續傳遞「兩岸問題，和平解決」、「對臺動武，成本巨大」之政治訊息，以嚇阻中國。國家安全戰略報告認為臺灣海峽的和平穩定是美國的長期利益，對全球安全繁榮影響重大。而美國對臺安全承諾不變，強化臺灣防衛力量，嚇阻中國武力威脅符合美國戰略利益。美國反對任何一方片面改變現狀，也不支持臺灣獨立。美國對臺政策遵守由臺灣關係法、三項公報與六項保證所構成之「一個中國政策」沒有改變。事實上，不論是國務卿布林肯的中國政策演說、拜登四次的戰略清晰發言或是國務院關於臺灣事實清單之更新，即使文本內容皆有差異，但所傳達之政治訊息都包含「兩岸問題，和平解決」「對臺動武，成本巨大」兩大要素。然而，就算關於臺灣問題的政治訊息被準確傳遞，是否影響中國對改變現狀的利益計算，仍然值得存疑。畢竟，嚇阻成功之要素應包含：實力 (capability)、溝通 (communication)、可信度 (credibility)。美國之政治訊息或有助於後兩者，但如欲確實發揮嚇阻作用，仍需實力加以配合。在現階段美中在印太區域權力對比並未具明顯優勢的前提下，美國的嚇阻

成效值得持續觀察，同時臺灣問題也將持續成為美中關係的衝突前緣。

（三）美中關係未來發展觀察

美國的國家安全戰略試圖為未來 10 年的美中戰略競爭設定航向，但預期所有長期規畫都將一帆風順並不切實際。事實上，美國國家安全戰略仍有以下三點未見明確，因此未來美中關係仍不容樂觀。臺灣作為美中戰略競爭前緣與關鍵第三方，應預作思考，妥為因應。

第一，美國一再強調「護欄」對於美中競爭的重要，但對於「護欄」實質內涵為何，目前仍缺乏制度性設計，甚至未見討論。由美國期中選舉後與中國「二十大」後的外交作為觀察，G20 拜習會的政治修辭顯示，在國內政治穩定之後，美中雙方的言語衝突程度的確略有下降。但除拜習定期通話與會面外，目前美中雙方缺乏任何制度性機制得以發揮增加互信，降低誤判的「護欄」作用。對比於冷戰時期各式限制核武與傳統武力發展的互信機制，未來美國管理美中關係的護欄機制究竟為何？目前仍未明朗，也不見諸政策討論。缺乏工作層級支援的領導人對話，成效非常有限，同時如果中國持續以戰狼外交癱瘓既有外交管道的戰略溝通與政策評估功能，未來美中關係建構「護欄」，得以「負責任的競爭」的想像，仍屬過度樂觀。換而言之，美中關係由戰略競爭走向衝突的最壞劇本仍難以排除，因為目前所存在的「護欄」，大部分來自美中領導人的自我克制。未來是否發展出除了領導人對話之外的制度性機制，將是觀察重點，也是判斷美中關係是否能維持競爭而不衝突的重要指標。在此之前，臺灣都應持續強化防衛力量，為最壞劇本預作準備。

第二，拜登政府的國家安全政策著重協同盟邦應對威脅，但未來臺海危機是否存在讓美國協調盟邦之餘裕，不無疑問。由國家安全戰略內容判斷，未來四方安全對話（Quadrilateral Security Dialogue, Quad）、英美澳安全協議（AUKUS）、五眼聯盟（Five Eyes）等機制將扮演更加重要角色。但另一方面，越多行為者參與協調作業，代表集體行動困境（collective action problem）的可能性大大增加，也代表美國行動的準備時間將會拉長，才能促成國際協同行動。但在中國區域拒止（anti-access/area denial）

短期優勢仍然存在的前提下，未來臺海危機猝然發生的機率頗高，是否存在美國協調盟邦促成協同行動的餘裕，不無疑問。依此脈絡，臺灣獨立堅守的時間勢必更加延長，以利美國整合盟邦，促成聯合一致行動。而若要降低臺灣防衛負擔，則美國現階段即應與所有利害相關盟邦就各式劇本進行協調，降低危機發生時的溝通成本。但非常可惜，現階段美國與相關盟邦大多都只透過外交聲明表達對於臺海和平穩定的關注，缺乏面對臺海危機實際的行動協調，遑論共同認知圖像的建立。由今年 8 月中國在臺海周邊與日本經濟海域進行飛彈演習的過程觀察，顯然利害直接相關的日本、臺灣與美國三方，連最基本飛彈數量都缺乏情報分享機制，遑論共同應對之可能。更重要的是，在缺乏臺灣直接參與協調的情況下，美國與相關盟邦「想當然爾」的行動方案是否有利於臺灣防衛準備，也值得思考。故此，未來美國是否實際著手與臺灣、相關盟邦進行協同行動之準備與協調，將是觀察重點，而臺灣也應將美國政治決策曠日廢時預設為未來防衛準備之背景因素，強化因應危機之韌性。

第三，即使目前美國戰略排序仍以優先應對中國長期競爭為主，但面對中俄無上限的戰略合作態勢，美國是否有能力同時與兩個核武強權之衝突？由俄烏衝突觀察，顯然美國應對另一核武強權之軍事作為非常節制，僅限於情報交換與武器援助。中國作為可能對美衝突的核武強權之一，美國在烏克蘭的非軍事直接介入，已讓中國對於未來臺海衝突中美國可能的軍事作為有了基本參考指標。除此之外，美國今年 8 月應對中國對臺軍演的迴避作為，也反向印證了中俄兩大核武強權合作的戰略價值。美國現階段並無力同時應對兩個核武強權的軍事衝突，頂多只能應付一場戰爭與一場危機，因此竭力迴避臺海危機的升高可能性。簡而言之，即使美國的國家安全戰略將對中競爭視為戰略優先，但美國實際作為等同默認現階段無力同時應對中俄軍事衝突的現實，也變相鼓勵中俄雙方未來強化戰略合作。既然現階段美國企圖與能力的落差需要時間彌補，這個時間落差可能提供中國短期冒進動機，畢竟只要不升高到臺海軍事衝突的程度，美國的行動都可能自我節制。因此，美臺雙方都必須預先擬定各式戰爭邊緣劇本，例如海空封鎖或外島奪取等行動，探討未來因應策略。

（四）結論

拜登政府 10 月所提出的國家安全戰略，清楚定義中國為具備挑戰美國全球領導之能力與意圖的長期威脅，並為未來 10 年的對中競爭設定基本路線。美國將由發展國內經濟實力、強化聯盟協同行動、建立軍事優勢三方面著手，力求對中長期競爭後勝出，而非軍事衝突取勝。除此之外，美國的戰略優先排序也清楚地加以說明，中國與俄羅斯雖然都是威脅，但只有中國構成全面性挑戰必須求勝，俄羅斯只需短期遏止即可。同時，臺海和平穩定符合美國長期的戰略利益，美國明確表達強化臺灣防衛，嚇阻中國動武的立場。

即使美國對中以長期競爭，不求衝突為原則，但未來美中關係仍有其變數，難以樂觀期待，原因在於美國國家安全戰略仍需具體制度與實力優勢加以落實。以下面向，仍待未來觀察。第一，美中競爭的「護欄」目前仍缺乏制度性設計，無法確認是否足以約制雙方戰略競爭演變為軍事衝突。第二，美國重新強調盟邦的協同行動，雖有助於凝聚盟邦支持，但也創造了集體行動困境，無法確認是否足以因應臺海危機的迅速發展。第三，美國雖然對中俄威脅訂出優先排序，但面對中俄無上限之戰略合作前提，美國何時方具備實力以同時因應兩大核武強權的最壞劇本？基於上述三項不確定性，對於未來美中關係仍不宜過度樂觀期待，臺灣應以最壞劇本預作準備，並強化對美日等利益相關國家的戰略溝通。