

國防大學政治作戰學院政治系

碩士論文

美國介入臺海軍事衝突可能性之研究：

以美國智庫專家觀點為例

The Study on The US Involvement In Military Conflict

Across The Taiwan Strait Possibility:

The Views of Experts In American Think Tanks

指導教授：田家綺 博士

研究生：沈亭好 撰

中 華 民 國 1 0 9 年 5 月

國防大學政治作戰學政治學系碩士班學位論文

口試委員會審定書

美國介入臺海軍軍事衝突可能性之研究：

以美國智庫專家觀點為例

The Study on The U. S. Involve In Military Conflict Across  
The Taiwan Strait Possibility: The View of Experts In  
American Think Tanks

本論文係沈亭好(學號 1090720111)在國防大學政治作戰  
學院政治學系完成之碩士學位論文，於民國 109 年 05 月 12 日  
承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明。

指導教授 田泉綺

委員 郭雪貞

委員 洪曉訓

學系主任 莫大華

中華民國 109 年 05 月 12 日

國防大學政治系碩士生論文文責自負聲明書

本人瞭解並保證所撰寫之論文完全遵守著作權法及學術倫理規範，指導教授已善盡告知、審查、監督之義務。論文倘有抄襲、捏造、改作、妨礙他人著作權，或其他一切有違著作權及學術倫理規範之情事，以及衍生相關民、刑事責任者，概由本人負責，與指導教授、論文口試委員及政治學系所有師長無關。

論文題目：

研究生：張清奇 (簽章)

學號：1090720111

指導教授：田家奇

我已閱讀下方說明，並同時繳交原創性檢測報告。：

- 論文原創性檢測報告  
 學位論文口試作業規定第肆(六)條

經遭檢舉論文抄襲，且調查屬實者，雖已授予學位，專案報請國防部予以撤銷，並註銷其已發給之結業證書與學位證書。

中華民國 109 年 05 月 12 日

## 謝詞

在這近兩年的研究所生活中，需要感謝的人實在太多了，說要謝天是顯得攏統，但天上的星星總是有比較亮眼的那幾顆，時不時的在那閃耀著。在研究所的「研究」生涯中，最感謝的還是莫大華主任，謝謝主任在課業上及人生上的提點，實為一盞熠熠的明燈；而指導教授田家綺老師在論文指導及生活點滴中都能感受到老師對我的關心與指導！真的是點滴在心頭，感受至深，絕非依據「謝謝老師」就可道盡我心中的感謝。

另外生活上有李展銘學長、鄭宗瑋學長及許平欣學姊的相互支持與鼓勵，著實多了很多的快樂及歡笑！最後，若沒有家人的支持與鼓勵，我是不會有今天這樣的微小成就，謝謝我最心愛的家人、朋友的支持與鼓勵，讓我在這段研究所的道路上多了安心及信心，謝謝！

沈亭妤 謹誌於復興崗

中華民國 109 年 5 月

## 摘要

就美國而言，美中臺互動及相關政策，必須合乎其在亞太地區最大利益；然隨著中共崛起，美中臺關係間各種不確定性逐漸增高，從一帶一路的相互矛盾到持續到近期貿易戰，都可看出美國與中共的暗中較勁，我國在兩者間的角色日益重要。且中共手段及動作頻頻，從「遠海長航」的常態化可發現中共對於武力犯臺的野心並沒有隨著時間消退，而是日漸水漲船高。

而從過去發生的三次臺海危機，不難發現「智庫」在美國政府制定對外政策過程扮演了重要角色，並具有一定影響程度；故本文藉由蒐整、分析美國重要「智庫」類型及研究結果，以歸納其發展脈絡及變化，並探討美國介入臺海軍事衝突之可能性及作法。

本研究認為美國「智庫」都有些許的黨派傾向，且可以透過「旋轉門」機制任職來進入政府機關內；然其應屬中立且具獨立性研究的機構，故智庫的影響力確實不應以「學術性質」來看待。同時，多數「智庫」建議美國與西太平洋國家應建立起盟友關係，藉以嚇阻中共軍事挑釁，並能分擔戰爭成本，以符合美國利益優先之考量。此外，如臺海發生軍事衝突，美國「智庫」雖有提出不同介入

危機方式之建議；然我國應持續加強國內「智庫」之發展與對外交  
流，並提高「不對稱」作戰能力，以達嚇阻中共犯臺之企圖。

關鍵字：美國智庫、臺海危機、美中臺關係



# The Study on The US Involvement In Military Conflict Across The Taiwan Strait Possibility: The Views of Experts In American Think Tanks

## Abstract

With the rise of the People's Republic of China, all kinds of uncertainties in the relationship between the United States, China and Taiwan are gradually increasing. From the contradiction between the one belt and one road to the continuation of the recent trade war, it can be seen that the United States and China are secretly competing with each other, and China is playing an increasingly important role in the relationship. From the past three Taiwan straits crises, it is not difficult to find that Think Tank plays an important role in the foreign policy making process of the us government, and has a certain degree of influence. Therefore, by searching and analyzing the types and research results of important Think Tanks in the United States, this paper summarizes their development and changes, and discusses the possibility and practice of the United States intervening in the military conflict in the Taiwan strait.

Most Think Tanks suggest that the United States should build alliances with West Pacific nations to deter Chinese military provocations and share the costs of war as a priority for the United States. In addition, if there is a military conflict in the Taiwan

strait, the Think Tanks have proposed different ways to intervene in the crisis. However, China should continue to strengthen the development of domestic Think Tanks and foreign exchanges, and improve the "asymmetric" combat capability, so as to deter the CCP from committing Taiwan crimes.

Keywords: U.S. Think Tank, Taiwan Strait Crisis, US- China- Taiwan Relations





# 目錄

第一章	緒論.....	1-
第一節	研究動機.....	1-
第二節	研究目的.....	4-
第三節	文獻探討.....	5-
第四節	研究途徑與研究方法.....	12-
第五節	研究架構與章節安排.....	14-
第六節	研究範圍.....	17-
第二章	臺海軍事衝突研究.....	18-
第一節	臺海軍事衝突歷史背景.....	19-
第二節	歷次臺海危機研究.....	23-
第三節	未來中共武力犯臺的模式.....	28-
第三章	美國重要學者與智庫專家對美中臺關係研究.....	31-
第一節	自由（民主）派學者與專家的論點.....	32-
第二節	保守派（共和）專家學者看法.....	38-
第三節	各派（其他）專家學者分析.....	44-
第四章	美國重要智庫與美國對外關係影響.....	49-
第一節	智庫在美國對外政策制定與執行過程的角色.....	50-
第二節	美國重要的對外政策智庫及其黨派屬性.....	57-
第三節	美國智庫對美中臺政策的影響.....	65-
第五章	美國介入臺海軍事衝突的可能性與影響.....	69-
第一節	臺海發生軍事衝突美軍介入的前提.....	70-
第二節	美軍介入的方式.....	76-
第三節	美國軍事介入的影響.....	81-
第六章	結論.....	87-
第一節	研究結果.....	88-
第二節	政策建議.....	91-
參考文獻	.....	93-

## 表目錄

表 4-1 頂尖智庫評比表.....-58-



## 圖目錄

圖 6-1 智庫報告分析傾向圖.....-88-



# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機

在美國政治史上，遊說(lobbying)是一項歷史淵源深遠的活動，在美國的議會制度中，遊說是為了將團體的意見傳達給政府機構，這使建議者與規劃執行者，這兩條平行線有了交流，使雙方意見可以互通，故遊說這項活動是民主政治中，必要存在的因素。但相較於利益團體的遊說活動，美國的智庫文化更是值得加以探討的現象！不同於利益團體，智庫是一種獨立組織，主要集中於公共政策的研究，以提供不同的觀點讓政府在制定相關政策時參考，並進一步通過相關報告來評估該項政策。<sup>1</sup> 故智庫的正當性及公益性相較於遊說團體是高出許多的，遂讓筆者產生深入探討的興趣。

隨著中共的崛起，時時虎視眈眈，刻刻伺機而動，臺灣在這美中臺三邊關係中，面對種種的不確定性更是要小心謹慎。在美中臺三邊關係中，臺海危機是最牽動三方緊張關係的關鍵因素，而在三

---

<sup>1</sup> Sergiy Gerasymchuk, *Think-Tanks—the Problems of Definition and the Way to Solve Them*, (Think Twice UA), pp.3. < <http://thinktwiceua.org/wp-content/uploads/Think-tank-definition-article-SG-2.pdf>.>

次的臺海危機中，一般認知為第一次：1954-1955 年一江山戰役及大陳島撤退；第二次：1958 年金門八二三砲戰；第三次：1995-1996 年臺海飛彈危機，細數這些煙硝味濃厚的年代，追尋歷史文本，發現這些衝突背後都有著美國政府曹刻的痕跡，但在美國政府之中，是否也有另一雙「看不見的手」呢？

從宏觀的角度觀察，美國在臺海的利益是合乎美國在亞太地區的更大利益，而其中包括中國大陸對國際經濟體系的繼續參與、對西方自由國際秩序的接受等，尤其是在一系列地區和全球議題上美國對中國的合作需求。美國的亞太再平衡戰略、中美新型大國關係的提出和兩岸關係的和平發展，而美國對臺政策的變化趨勢則為美中臺三方帶來了不同方面的影響，其軍事意義上的再平衡，意味著美國勢必將臺灣視為隱性的同盟者。<sup>2</sup> 研究過國際關係的人都知曉，國家的政策制定是一個複雜的過程，其過程會有許多組織參與其中，而美國政府在制定政策的過程中「智庫」常扮演十分重要的角色，因此分析美智庫在美國對外政策制定的影響程度，對美中臺關係是至關重要的因素；因此對「智庫」這一個特別存在且有著不

---

<sup>2</sup> 林 岡，〈美國涉臺政策的變化趨勢〉，《浙江社會科學》，第 11 期，2015 年，頁 17-18。

可取代性及獨特性的「群體」，讓刻正研究美中臺關係之筆者產生深  
究的興趣。



## 第二節 研究目的

由於人們認為智庫常常能做政府官僚機構做不到的事情，智庫的地位日益突出。具體來說，智庫被認為是：(一)、比政府研究人員更有效率地面對未來，因為政府研究人員的工作環境中，具有一個有創造性的人，努力地成果很少得到回報；(二)、在官僚機構的標準 操作程序的過程中，能在最大化的安全環境中成長茁壯，並且更有可能產生重新配置的政策議程；(三)、因為智庫在任何一個領域都沒有永久性的既得利益，所以他們能夠為了一個共同的目的而促進不同研究小組之間的合作研究。<sup>3</sup>期望透過本次研究，了解美智庫對於相關政策制定過程中介入性的影響。

根據詹姆斯·麥坎(James G. McGann)的說法，智庫也是可以「在制定政策議程上，有助於彌補知識與力量之間的鴻溝。」<sup>4</sup>故基於這一層關鍵的連結，希望透過此研究以美國智庫與專家的推測與預斷為基調，推論美國介入臺海衝突之可能性、介入方式及對臺海間軍事衝突之影響。

---

<sup>3</sup> James G. McGann, "Think Tanks and the Transnationalization of Foreign Policy," *The Quarterly Journal*, No.1, 2003, pp. 85-90.

<sup>4</sup> P. W. Singer, "Factories to Call Our Own. How to understand Washington's ideas industry," *The Washingtonian*, August 13, 2010, < <https://www.washingtonian.com/2010/08/13/factories-to-call-our-own/>>

### 第三節 文獻探討

中共於 2005 年由時任國家主席的胡錦濤簽署了「反分裂國家法」，最受矚目的第八條則列明在三種情況下政府得採取「非和平方式及其他必要措施，捍衛國家主權和領土完整」，這三種情況是：

(一)、臺灣從中國分裂出去的事實；(二)、發生將會導致臺灣從中國分裂出去的重大事變；(三)、和平統一的可能性完全喪失。而外界將焦點集中在三大條件中的最後一項，即「和平統一的可能性完全喪失」，這被認為是一項可以用來靈活運用及解釋的條件。<sup>5</sup>無論如何，有必要探究如果有朝一日臺海發生了軍事衝突，在發生之前與爆發之後，美國軍事干預的可能性與方式。以美國的一貫手法一定是會先採取外交干預，希望中共與我國先「冷卻」(cool down)，停止採取更进一步的敵對行為。

而目前學界對於臺海危機的研究，多是立基於所謂的預期效用理論(expected utility theory)上，也就是假設國家是個理性行為者，而國家的目的是追求利益最大化。然而，臺灣對於美中兩國的利益很顯然是不對稱，美國在臺海危機中實施軍事干預絕非利益最大化

---

<sup>5</sup> 中共中央臺灣工作辦公室、國務院臺灣事務辦公室編，《反分裂國家法及重要文獻選編》(北京:九州出版社，2005 年)。



的表現。此外，預期效用理論乃是針對長時間一般決策過程的歸納，而在短暫的危機決策過程中有其解釋不足之處。為此，新古典現實主義者傑佛瑞·塔力亞費羅(Jeffrey W. Taliaferro)提出了風險平衡(balance of risk)理論，試圖解釋何以強權會在邊陲地帶進行具風險性的軍事及外交干預，而這些邊陲地帶通常都不涉及強權的核心利益，顯示出強權的行為並非完全依照理性原則。<sup>6</sup>基於上述等理由，臺海之間的關係可說是錯綜複雜，臺海之間的角力是中共與我國的角力，也是美國與中共間的角力，或許也是我國與美國間的角力，不管如何，皆是我國為了要爭取和平的必要手段。然透過研究美國的政策制定，其「智庫」的地位相形重要，且美國是世界上智庫數量最多，智庫影響力最大的國家，而其中「旋轉門」的人才交流機制正是美國的智庫得以成熟、發展茁壯的關鍵因素。而正是透過「旋轉門」這個機制，學術界與政策界、理想與權力之間，有了智庫這個交流平臺，實現了研究者與執行者、學者與官員的身份轉換，有效的保證了智庫對於國家政策的影響。<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> 徐子軒，〈不理性的平衡？—重新審視美國在 1995-96 年間臺海危機的軍事干預行為〉，《東吳政治學報》，第 27 卷第 1 期，2009 年，頁 155-198。

<sup>7</sup> 朱瑞博、劉芸，〈智庫影響力的國際經驗與我國智庫運行機制〉，《智庫建設研究》，總第 208 期，第 3 期，2012 年，頁 110-116。

所以在外交與國家安全的政策上，智庫的重要性顯而易見。<sup>8</sup>首先必須了解到的事情是「何謂智庫」？最常被引用的定義之一是聯合國開發計劃署(United Nations Development Program ,UNDP)所提出的一個定義，該定義稱智庫是「定期從事與公共政策相關的研究和宣傳的組織」。它們是現代民主國家知識和權力之間的橋梁。而另一種定義基於職能方法，根據這種方法，智庫是「進行政策研究、分析和公共對話的獨立機構，或更廣為人知的思想庫，是世界各地民間社會思想和行動的主要催化劑之一」，若以教育或諮詢的功能角度來看，例如「是獨立的(通常是私有的)政策研究機構包含參與學習特定的政策領域或範圍廣泛的政策問題，積極尋求教育或建議政策制定者和公眾通過很多渠道」，但如果考慮智庫的目標受眾，則是「智庫為政策研究非營利組織提供分析和專業知識來影響政策制定者」。<sup>9</sup>

根據“2018 Global Go To Think Tank Index Report”，這份報告為詹姆斯·麥坎 (James G. McGann) 所領導的賓州大學團隊每年都會

---

<sup>8</sup> Robert E. Hunter, “Think Tanks: Helping To Shape U.S. Foreign And Security Policy,” *U.S Foreign Policy Agenda: The Making of US Foreign Policy* (Washington, D.C : Judith S. Siegel, 2000), pp.33-37. <<https://www.americancorner.org.tw/zh/ejournal-pdf/201101-the-making-of-us-foreign-policy.pdf> >

<sup>9</sup> UNDP (United Nations Development Program), *Thinking the Unthinkable*. Bratislava: UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States.

出版的全球智庫評鑑，以 2018 年度報告來說，獲得年度智庫 (Think Tank of The Year) 這殊榮的是布魯斯金學會，而在這份年度評鑑具有相當的權威性，故本論文的智庫評選是以此評鑑報告作為依據。詹姆斯·麥坎博士的評鑑報告中所包含的不單只是個類型智庫的表現，更有智庫的媒體運用及自身管理等評比，堪稱是全球智庫的年度評比。

本論文從報告中擷取有關的主要評比項目為：「全球頂尖智庫 (美國和非美國)」(Top Think Tanks Worldwide (U.S. and non-U.S.))、「美國頂級智庫」(Top Think Tanks in United States)、「頂級國防及國家安全」(Top Defense and National Security)、「頂級外交政策及國際事務智庫」(Top Foreign Policy and International Affairs Think Tanks)、「頂級國際發展政策智庫」(Top International Development Policy Think Tanks)；次要評比項目為：「最佳管理智庫」(Best Managed Think Tanks)、「最佳對外關係與公共參與項目智庫」(Think Tanks with the Best External Relations/Public Engagement Program)、「對公共政策影響最大智庫」(Think Tanks with the Most Significant Impact on Public Policy)、「具有傑出政策導向研究智庫」(Think Tanks with Outstanding Policy-Oriented Research Programs)、「最佳品質保證及誠信政策及程序智庫」(Best

Quality Assurance and Integrity Policies and Procedures)。<sup>10</sup>

根據上述條件進行篩選之後，以布魯斯金學會(Brookings institution)、卡內基國際和平基金會(Carnegie Endowment for International Peace)、美國企業研究所(American Enterprise Institute for Public Policy Research, AEI)、哈德遜研究所(Hudson Institute)、戰略暨國際研究中心(Center of Strategic and International Studies, CSIS)、蘭德公司(The Rand Corporation)、傳統基金會(The Heritage Foundation)、威爾遜國際學人中心(Woodrow Wilson International Center of Scholars)、新美國安全中心(Center for a New American Security, CNAS)等 9 個頂尖智庫作為本論文的探討及研究對象。

在關於軍事研究的智庫歷史可追溯至 1831 年在英國成立的「皇家聯合研究所」(Royal United Services Institute)，其最初的研究方向即為海戰和軍事理論與軍事科學，所以被認為是世界最早的智庫，<sup>11</sup>而現今以研究軍事政策聞名於世的就屬美國蘭德公司(RAND Corporation)莫屬。智庫的學術影響力主要通過學術發表、人才培育等途徑，蘭德

---

<sup>10</sup> James G. McGann, *2018 Global Go To Think Tank Index Report*(Pennsylvania: James G. McGann, 2019), pp.53-249. *TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports*, <[https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=think\\_tanks](https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=think_tanks)>.

<sup>11</sup> 黃敬哲，《海權觀念的詮釋分析：美國安全智庫對中共海權擴張的觀察》（臺北，淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文，2005 年），頁 44。

公司的高水平研究成果，自成立以來，已發表 18000 多篇的研究報告、3100 多篇的期刊論文以及出版了多達 200 多部研究專書。且在每年的 300 多篇研究報告中，95%是屬於公開資料，其餘的 5%則屬具有機密性質的報告，但這些報告也會隨著時間的推移而解密。這些研究成果是蘭德公司能夠擠身成為國際一流的專業智庫的根基與墊腳石，蘭德公司重要的研究指導在於，根據政府戰略重點的轉移和公眾興趣的變化，適時調整研究「熱點」，而這些「熱點」正是蘭德公司成功的原因。在成立初期，蘭德公司就對朝鮮戰爭進行預測，結論是「中國將出兵朝鮮」，這份報告後來大大提升了蘭德公司的可信度。<sup>12</sup>且蘭德公司為美國政府、美軍及美國企業提供了廣泛的決策諮詢服務，同時更為學術界與政策界培育了大量的開創性人才。

綜揭上覽，美中臺的三邊關係是影響著亞太地區區域和平的一個指標性關鍵，而基於各方理由，中國、美國與我國的考量點都不盡相同，故政策的評估就相形之下顯得非常重要！從上述的文獻資料中可得知，美國智庫在美國政府中的政策影響力其實具有極大的可塑性，如何從智庫及其專家學者的報告中去推敲出脈絡變化，正

---

<sup>12</sup> 郭茂林、武金旺、孫曉仁，〈蘭德公司的發展道路及對中國科技的研究〉，《中國科技資源導刊》，第 42 卷第 2 期，2010 年，頁 63-68。

是本論文所要研究的目的。



國防大學

National Defense University

#### 第四節 研究途徑與研究方法

在政治學學者中，對於研究途徑的見解有各自的看法，著名美國政治學者維農·戴克(Vernon Van Dyke)就認為所謂的研究途徑是一種選擇與運用，<sup>13</sup>一種對於相關資料、文獻等運用的標準。而從何種層面去觀察、分析進而到歸納出結論，然研究途徑會因為上述的排列組合而有所不同，因而產生出不同的概念。本論文以文獻研究途徑來進行研究，所謂文獻研究途徑為利用現存的歷史資料及各方官方文獻來進行系統性的分析來印證推斷，透過文獻資料來去解釋其中的關係後再推測出未來的推斷預測。

研究方法是指在研究者在清楚自己的問題意識及研究問題清楚明瞭後，運用相關的研究途徑與相關理論，針對自己所欲研究的問題去推估出一個研究假設，在從研究假設進而去延伸出整篇論文的架構及論文章節安排。文獻分析法也稱「文件分析法」或「次級資料分析法」，是指「蒐集與某項問題有關的期刊、文章、書籍、論文、專書、研究報告、政府出版品及報章雜誌的相關報導等資料，進行靜態性與比較性的分析研究，以瞭解問題發生的可能原因，解決過程及可

---

<sup>13</sup> Vernon Van Dyke, *Political Science: A Philosophical Analysis*, (Stanford: Stanford University Press, 1960), p.34.

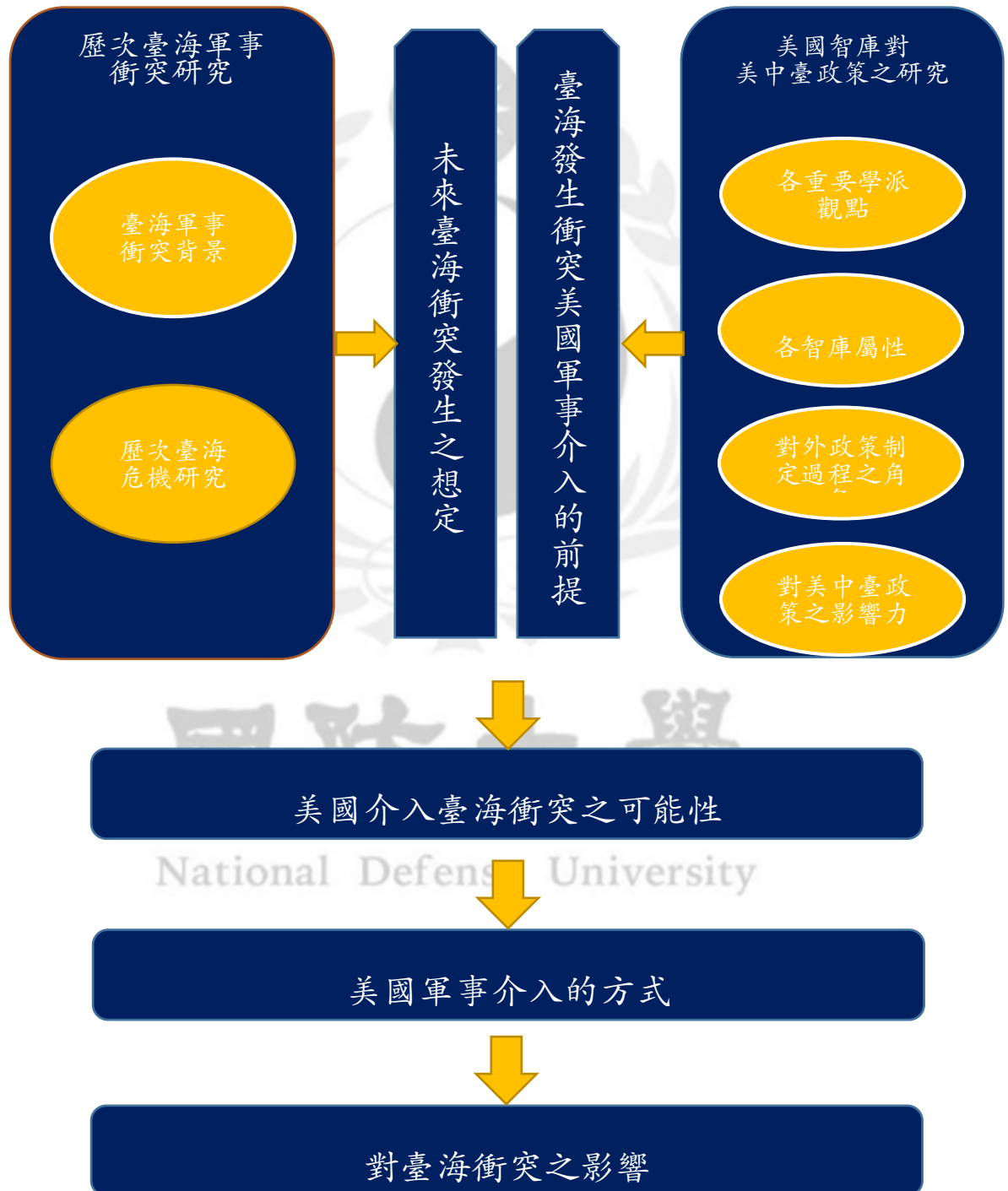
能產生的結果」藉由著前輩與先進的研究成果，發揮出站在巨人肩膀上，從既有的基礎出發，達到登高望遠的效果。本次研究在資料蒐集這方面，現有與二手資料的取得主要可以分為兩個部分：(一) 蒐集有關書籍、文獻資料、政府出版品、報章雜誌、官方統計資料(政府機關相關資料、中央社新聞稿等)，以作為分析資料的來源。(二) 透過「國家圖書館全球資訊網」中的「全國博碩士論文資訊網」、「期刊文獻資訊網」等資訊網路來搜尋。故以筆者欲以研究之目的，將以文獻分析法為主搜集相關文獻資料，從而推斷出本研究預期目標及結論。





## 第五節 研究架構與章節安排

美國介入臺海軍事衝突可能性之研究：以美國智庫專家觀點為例



## 章節安排

### 第一章 緒論

### 第二章 臺海軍事衝突研究

#### 第一節 臺海軍事衝突背景

#### 第二節 歷次臺海危機研究

#### 第三節 未來中共武力犯臺的模式

### 第三章 美國重要學者與智庫專家對美中臺政策研究

#### 第一節 自由派學者與專家論點

#### 第二節 保守派學者與專家看法

#### 第三節 各派學者專家觀點分析

### 第四章 美國重要智庫與美國對外政策關係

#### 第一節 智庫在美國對外政策制動與執行過程的角色

#### 第二節 美國重要對外政策智庫與其黨派屬性

#### 第三節 美國智庫對美中政策的影響

## 第五章 美國介入臺海軍事衝突的可能性與影響

### 第一節 臺海發生衝突美軍介入的前提

### 第二節 美國軍事介入的方式

### 第四節 美國軍事介入的影響

## 第六章 結論

### 第一節 研究結果

### 第二節 研究建議



## 第六節 研究範圍

### 一、研究範圍

本次研究範圍聚焦於美國智庫對於美國政府介入臺海危機的影響為主，藉由檢視各家智庫機構所發佈的報告來觀察出智庫對於美國政府政策的影響力，研究範圍設定於，再輔以美國政府的對臺政策與對中國大陸的策略分析，在這一系列的研究中，摸索出美國介入臺海軍事衝突的可能性，以美國學者與智庫專家的觀點來去探討美國介入臺海衝突的可能性。

### 二、研究限制

關於本次研究的限制大多在於機密資料及官方文件的取得不易，且政府對於智庫在政策上曹刻的痕跡應會小心謹慎地處理，以避免落人口舌及受特定團體所左右，故自期在文獻的蒐整及匯集上能交叉交叉對比，藉以得正確的的目標方向，避免產稱偏誤的結果。

National Defense University

## 第二章 臺海軍事衝突研究

長期以來，臺灣海峽被視為是亞洲最危險的熱點之一。儘管自美國於 1972 年與中國大陸建交，臺灣的地位似乎仍是華盛頓和北京可能因而開戰的主要議題。臺灣海峽，在地緣政治上一向是危機海域，戰爭熱點，任何時候皆存在大小不一的危機。在歷史排序上，可稱為「第三次臺海危機」，1954 年「第一次臺海危機」、1958 年「第二次臺海危機」(金門八二三砲戰)，以及 1996 年的飛彈危機。<sup>14</sup>在這三次危機中我們可以看見美中臺三邊關係的演變及雙方之間的角力，不管是軍事或是政治上，這引起了筆者欲探討及研究的慾望，故想要深入了解並研究之。



---

<sup>14</sup> 鄒景雯、陳明通，2015。〈國家安全危機處理機制：以 1996 年臺海危機個案為例〉，《東吳政治學報》，第 34 卷第 4 期，頁 133-210。

## 第一節 臺海軍事衝突歷史背景

在抗戰勝利後，國共在爭奪日本佔領區之時，雙方的軍事衝突隨即展開，而美蘇兩國也因此涉入中國的內戰。二戰後美國希望中國能穩定和平、國共兩黨能組成聯合政府，故派遣馬歇爾來華調處。而由於馬歇爾對於中國政治不夠了解，進而導致了其在華一年仍然無法停止國共兩黨間的軍事衝突。而戰後的蘇聯扶植中共，其背後目的是希望能藉此向國民政府施壓，取得東北的政治與經濟利益。但由於國民政府外交政策過度傾向美國，而使得蘇聯決定援助中共。

馬歇爾於一九四七年一月返美後，國共兩黨大規模的戰爭立即爆發。在山東戰場國軍損失慘重，尤其是國軍精銳的部隊在山東孟良崗被殲滅，更是國共士氣消長的一大關鍵戰役。而國軍在東北的精銳部隊因政治的考量，據守在三個城市沒有及時撤出，在遼西戰役中全軍覆沒。徐蚌戰役國軍重兵部署在長江以北，共軍使用「圍點打援」戰術，把國軍各兵團各個擊破，八十多萬國軍部隊在徐蚌戰場上被共軍全面擊潰。徐蚌戰役結束後，共軍乘勝追擊，渡過長江，以致全中國全面赤化、淪陷。<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> 顏鴻隆，《國共內戰國軍軍事失利之研究》（臺北，國立中央大學歷史研究所在職專班碩士論文，2014年），頁23-26。

事實上，國共內戰在一開始時，兵力上的差距即對國軍是相當不利。國軍可使用於第一線兵力約有 220 餘萬，雖高於共軍的 138 萬正規軍兵力，但因為國軍為進攻方，其 220 餘萬的兵力，以進攻而言，對比共軍的 138 餘萬兵力，並無兵力上絕對的優勢。雙方對峙至東北、華北三大戰役結束後，基本上國軍戰力大幅消退已難抵禦共軍進攻，共軍兵渡長江只是時間問題。此後蔣中正將總統職權交李宗仁副總統行使，由李代總統和中共週旋談判國共劃江而治，而蔣中正先生以國民黨總裁身份，將其所有能夠從大陸調離之資源，盡數送往東南一隅的臺灣島上，意圖建立最後的反共堡壘。<sup>16</sup>

民國 38 年國軍陸續撤退來臺後，雖然一邊要應付中共攻臺的巨大軍事壓力，但一邊也開始進行重整以站穩腳步防衛臺灣，並徐圖軍事反攻。但是軍事重整必須投入大量資源、物力，以當時國民政府的狀況，根本無力支應如此數額龐大的資源去重整國軍各部。而能打破此僵局的唯一希望，乃在美國之經濟援助及軍事援助。當韓戰爆發後，杜魯門總統派遣美國第七艦隊協防臺灣，<sup>17</sup>美軍顧問團(Military

---

<sup>16</sup> 楊晨光，《臺海熱戰,1949-1965—未完成的國共內戰》(臺北，國立中興大學歷史研究所博士論文，2013 年)，頁 1。

<sup>17</sup> Commander SEVENTH Fleet Plan for Conducting Operations to Prevent the Invasion of Taiwan and the Pescadores; forwarding of., August 13, 1950, Files number: A16-1/000104, p.1，收錄於〈中美共同協防作戰計劃案〉，《國軍檔案》，國防部藏，檔號:541.3/5000.2。

Assistance Advisory Group, MAAG)也隨之而至，臺海中立化。<sup>18</sup>但在杜魯門總統時期，美軍的軍援是處於時好時壞的狀況，<sup>19</sup>真正穩定且長期的美軍軍援則是要到了艾森豪(Dwight David Eisenhower)就任美國總統後，美國對臺政策改變，宣布「解除臺灣中立化」，恢復國軍對大陸的行動自由，惟國軍對大陸所採取任何反攻行動都必須先諮詢美國的意見，美方才實施大量且穩定的對臺軍援政策。<sup>20</sup>

在國共內戰轉向對國軍不利時，國務院在 1949 年底請美軍參謀首長聯席會議 (Joint Chiefs of Staff, JCS) 評估臺灣對美國國安全的戰略地位有何重要性，JCS 在 1949 年 11 月 24 日提出的備忘錄，日後成為國家安全會議文件 NSC-37 號文件，其結論是臺灣若淪入共黨政權之手，則在戰時敵人會控制日本與馬來西亞地區間的海運航線，並且同時也使敵人擴展其掌控琉球及菲律賓的能力，這對美國國家安全極度嚴重的不利。因此臺灣對美國在遠東地區的戰略地位很重要，但

---

<sup>18</sup> 所謂「臺海中立化」，依照「第七艦隊為阻止臺灣澎湖被侵作戰計劃」中「一般計劃」之敘述：「臺灣沿岸十哩以內(暫訂)設為【內防區域】，由中華民國國軍負主要任務，一旦敵海空軍行動或海空同時有進犯跡象，及美國第七艦隊準備迎擊時，中華民國艦艇應全體退守於「內防區域」。Commander SEVENTH Fleet Plan for Conducting Operations to Operations to Prevent the Invasion of Taiwan and the Pescadores; forwarding of. August 13, 1950, Files number:A16-1.收錄於〈中美共同協防計劃案〉，《國軍檔案》，國防部藏，檔號 541.3/5000.2。

<sup>19</sup> 〈總統府四十年軍事會談〉，民 40 年 12 月 31 日，國防部《國軍檔案》檔號：1271/020/095。

<sup>20</sup> 張淑雅，〈中美共同防禦條約的簽訂：一九五〇年代中美結盟過程之探討〉，《歐美研究》，第 24 卷第 2 期，1994 年 6 月，頁 71。



又沒有重要到美國必須採取軍事行動，確保臺灣不落入中共之手。美軍參謀首長聯席議會就建議美國應該採取外交及經濟手段，確保臺灣的政權對美親善及緊密合作。<sup>21</sup>

而韓戰則是讓美國的對臺政策由消極轉趨積極，美國參謀首長聯席會議在 1950 年 12 月 20 日對臺灣戰略重要性的評估「在韓戰後，臺灣的戰略地位極具重要性。美方認為如第七艦隊自臺灣地區撤軍，將不符其戰略需求，而不協防臺灣也將會助長共軍在本地區的戰略部署，並減少美方在此區之戰略據點。尤其臺灣之地理位置對美方極具戰略性，對第一島鍊防衛也有重要價值。此外，國民政府亦可以臺灣作為反攻大陸及游擊戰之根據地。」<sup>22</sup> 韓戰讓風雨飄渺的國民政府在臺灣站穩了腳步，也開啟了兩岸長期對峙的一個新局面。

國防大學  
National Defense University

---

<sup>21</sup> U. S. Department of State ed., Foreign Relations of the United States 1949, Vol.9, The Far East: China, pp.261-262.

<sup>22</sup> "A Report by the Joint Strategic Survey Committee on Strategic Important of Formosa Note by the Secretsues", January 2, 1951. J.C.S. Part II, 1946-1953, Files number: J.C.S. 1966/54.

## 第二節 歷次臺海危機研究

1954年9月3日，我國外島金門突遭共軍猛烈炮擊，正式揭開了第一次臺海危機的序幕，在這此後，共軍又陸續且綿密的砲擊我國在大陸沿海的各個小島，造成了軍民的死傷，其中以大陳島的死傷較為慘重，而到了隔年的一月，共軍攻下一江山島，我國王生民將軍引爆手榴彈壯烈殉國，而至二月初，我國則因為美國勸進下，決定執行金剛計畫，也就是眾人所知的大陳島撤退，<sup>23</sup>在中共一波接著一波的攻擊中，我國雖有損失但依然在中共的炮火中奮戰著。

到了1958年8月23日第二次臺海危機爆發，也就是國人熟知的金門八二三炮戰，相距第一次臺海危機不過四年的時間，臺灣海峽又一次地成為了戰爭熱點，當時華盛頓郵報(Washington Post)立即在社論中指出美國政府的決策困境就是美國若無法立即遏阻中共的攻擊，「不是在壓力下退縮，就得在一個錯誤的地點、錯誤的時機，可能為了一些完全沒有重要性的地區，被捲入核戰。」而在艾森豪回憶錄討論此次臺海危機的一章，標題就是〈又是那些惱人的小島—金門與馬祖，1958〉。<sup>24</sup>在這衝突正在弦上的時刻，中共在當時發動砲擊，並不

<sup>23</sup> 張淑雅，〈安理會停火案:美國應付第一次臺海危機策略之一〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第22期下，1993年6月，頁61-106。

<sup>24</sup> 張淑雅，〈困境重現之因:1958年臺海危機與美國的外島政策再思考〉，《中央研究院近代史研

是意圖進攻臺灣本島，而是藉由此次的砲擊來測試美國對國民政府所協議的「保衛臺灣」的協議程度為何也藉此試探美國的底線。

在 1955 年的臺灣決議案中授權總統決定是否保衛外島，但現在美國政府卻很難下決定，「我們正因為他人的不妥協而被迫做出我們不認為正確的事」。其中，國防部長麥艾樂(Neil H. McElroy)也指出國民政府對外島有「病態心理」(psychopathic attitude)。<sup>25</sup>在這複雜的美中臺角力中，我們看到了在此次的臺海危機中，並不是單純的國共衝突而已，當第七艦隊駛入臺灣海峽時，國共之間就出現了第三勢力的介入，這也使得我國與中共政府在做決策時，必須要考量到美國這個變數。而美國在海峽兩岸間的利益又是其國家的最高指導原則，在此次衝突中有資料顯示美國政府有意在外島的防禦計畫中動用到核武這個選項，資料中表示美國軍方的防衛金馬的戰爭計畫是「自動進入核武攻擊上海、廣州，與其他中國大陸目標，導致『數百萬非戰鬥人員的傷亡』。」<sup>26</sup>在小小的臺灣海峽動用到核武，更有可能會演變成世

---

究所集刊》，第 77 期，2012 年 6 月，頁 17-59。

<sup>25</sup> Doc.33, MR (Memorandum for Record), 1958.08.14, FRUS, 1958-1960, 19:52-55;艾森豪的幕僚秘書顧沛德(Andrew J. Goodpaster)所做同一個會議的紀錄，見 FRUS, 1958-1960, 19:MF (Micro Fiche Supplement) 30.

<sup>26</sup> Memo, Smith to Herter, 1958.08.13, 793.5/8-1358, RG 59, NA. 此一註解為張嫩雅研究員於 1987 年 7 月間在華府國家檔案館內影印到完整的文件，但後來喬治華盛頓大學(George Washington University)的國家安全檔案館(National Security Archives, NSA)於 1995 年 2 月間才透過解密申請取得此文件(並非張研究員找到的同一版本)，並於當年 8 月 9 日紀念原子彈投擲 50 週年時，將其選為當月文件。檔案館介紹此文件的文字中指出：國家安全檔案館的核武問題專家 Dr. William

界兩大集團（美國、蘇聯）的核武大戰，這顯示出了美國政府對於臺海衝突的涉入程度並非只是單純的「幫助民主陣營」而已。

時間轉至 1978 年，中共國家主席鄧小平決定實施改革開放，指示全力發展經濟，這個決定讓兩岸關係從劍拔弩張的狀態漸漸地趨緩，似乎有漸漸好轉的趨勢，但到了 1995 年 6 月，美國同意我國前總統李登輝先生出訪美國，創下中華民國總統首度訪美的先例，亦是打破了美國不讓我國元首踏上美國本土的禁令。在 1995 年 7 月 18 日下午 6 點，新華社發布新聞稿，明確指出中共預計於 21 日至 28 日將在東海海域發射地對地飛彈，射擊目標區將以北緯 26 度 22 分、東經 122 度 10 分為中心目標，半徑 10 浬之圓形為範圍，<sup>27</sup>此次的飛彈試射目標區選定於臺灣北面靠近澎佳嶼的海域，雖中共宣稱是常態性射擊訓練，但以其目標區的選定與發射飛彈的時間點，中共的飛彈試射是具有明顯的針對性，目的是在展示其飛彈威力及對我國人民產生恫嚇的心理作用。而到了 1996 年 2 月，我國國防部成立「永固專案」，藉以

---

Burr 雖然常見使用核武的相關文件，但看了此文件還是很驚異，因為此文件以「令人毛骨悚然」的文字，寫出「美國公開承諾防衛金門、馬祖的核武後果」，並說聯席會防衛金馬的戰爭計畫是「自動進入核武攻擊上海、廣州，與其他中國大陸目標，導致『數百萬非戰鬥人員的傷亡』。」這樣的描述略微曲解了文件內涵，強化了「核武防衛金馬」的「瘋狂」，顯示的比較是學者對使用核武可能性的恐懼與關懷。

NSA 的文件網址<<http://nsarchive.files.wordpress.com/2010/03/war-with-china1.pdf>>。

<sup>27</sup> 元樂義，《捍衛行動：1996 臺海飛彈危機風雲錄》（臺北市，黎明文化，2006 年），頁 55。

因應三月的總統大選及中共的軍事挑釁。至 1996 年 3 月 8 日中共新華社再次發布新聞稿公告，明確指出中共解放軍將在 3 月 8 日至 3 月 15 日於東海與南海海域進行為期一週的地對地飛彈發射訓練，東海海域的射擊目標範圍在北緯 25 度 13 分、東經 122 度 20 分；北緯 25 度 13 分，東經 122 度 40 分；北緯 24 度 57 分，東經 122 度 20 分；北緯 24 度 57 分，東經 122 度 40 分。若將此四點連線，目標區即是基隆外海三貂角正東方 20 浬處。

而在南海海域方面，目標區選定為北緯 22 度 38 分，東經 119 度 25 分；北緯 22 度 22 分，東經 119 度 45 分；北緯 22 度 38 分，東經 119 度 45 分；北緯 22 度 22 分，東經 119 度 25 分。將這四個點連成目標區，位置在高雄港外海正西方 30 浬處。<sup>28</sup>兩處目標區位置位於臺灣一南一北的海域，更是構成了嚴重的挑釁，且中共以交叉射擊的方式來發射飛彈，並非正常的飛彈訓練，是具有敵意的試探。而新華社在 3 月 15 日再度發布消息，中共解放軍將在 3 月 18 日至 3 月 25 日於福建省的平潭地去進行大規模的三軍聯合軍演，其意圖影響我國總統大選非常明確，但我國人民仍做出選擇，當年前總統李登輝先生已

---

<sup>28</sup> 元樂義，《捍衛行動：1996 臺海飛彈危機風雲錄》，頁 194。

過半的票數當選我國首任民選總統，從此臺灣的民主化邁向了下一個  
里程碑。



### 第三節 未來中共武力犯臺的模式

2019 年中共國防預算編列約 1 兆 1899 億人民幣(1763 億美元)，較 2018 年約 1 兆 1070 億人民幣(1640 億美元)成長 7.5%，約占中共 GDP 比重 1.26%，全球國防支出排名僅次於美國，居亞洲第一。中共雖宣稱國防預算的增加是為了因應軍隊現代化政策，以保障中共海外利益，但其中軍費惟仍未包含軍事相關產業、太空等國防科研單位補助、國防動員基金及國防工業營收等諸多額外經費。<sup>29</sup>

而中共在 2019〈新時代的中國國防〉白皮書中提到：「解決臺灣問題，實現國家完全統一，是中華民族的根本利益，是實現中華民族偉大復興的必然要求。中國堅持『和平統一、一國兩制』方針，推動兩岸關係和平發展，推進中國和平統一進程，堅決反對一切分裂中國的圖謀和行徑，堅決反對任何外國勢力干涉。中國必須統一，也必然統一。中國有堅定決心和強大能力維護國家主權和領土完整，決不允許任何人、任何組織、任何政黨、在任何時候、以任何形式、把任何一塊中國領土從中國分裂出去。我們不承諾放棄使用武力，保留採取一切必要措施的選項，針對的是外部勢力干涉和極少數『臺獨』分裂

<sup>29</sup> 國防部，〈108 中華民國國防報告書〉，2019 年 9 月，頁 33，《中華民國國防部》，<https://www.mnd.gov.tw/NewUpload/歷年國防報告書網頁專區/歷年國防報告書專區.files/國防報告書-108/國防報告書-108-中文.pdf>。

分子及其分裂活動，絕非針對臺灣同胞。如果有人要把臺灣從中國分裂出去，中國軍隊將不惜一切代價，堅決予以挫敗，捍衛國家統一。」

「著眼捍衛國家統一，加強以海上方向為重點的軍事鬥爭準備，組織艦機『繞島巡航』，對『臺獨』分裂勢力發出嚴正警告。」、「火箭軍在維護國家主權、安全中具有至關重要的地位和作用。包括核導彈部隊、常規導彈部隊、保障部隊等，下轄導彈基地等。按照核常兼備、全域懾戰的戰略要求，增強可信可靠的核威懾和核反擊能力，加強中遠程精確打擊力量建設，增強戰略制衡能力，努力建設一支強大的現代化火箭軍。」<sup>30</sup>

其中第一段就明確指出中共絕不放棄武力犯臺且保留一切必要措施選項，這更加凸顯了我國位於現今世界上戰爭熱點的位置。且在文中還刻意強調火箭軍在維護國家主權具有至關重要的地位與作用，火箭軍在對臺戰略上的軍事地位不言可喻，中共對臺灣的脅迫性軍力，主要是以目前上千枚部署於對岸的短程飛彈為主，且可能每年增加50至100枚的部署，被稱為「世界上最高密度的飛彈威脅」。

在 2019 美國國防部在發佈的“ANNUAL REPORT TO

---

<sup>30</sup> 中華人民共和國，〈新時代的中國國防白皮書〉，2019年7月，頁2，《中華人民共和國國防部》，〈[http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2019-07/24/content\\_4846424.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2019-07/24/content_4846424.htm)〉。



CONGRESS: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019”中明確指出中共若以武力犯臺的幾種模式，第一種：空中與海上封鎖（Air and Maritime Blockade），第二種：小部隊攻擊或要脅性行動（Limited Force or Coercive Options），第三種：空中攻擊及導彈戰爭（Air and Missile Campaign），第四種：登陸臺灣（Invasion of Taiwan），<sup>31</sup>以上四種想定為美國國防部依據中共軍力現況和我國軍力現況所推斷出來中共未來將如何犯臺。而報告中也表示大規模兩棲作戰是最複雜、最困難的軍事行動之一。成功與否取決於空中和海上的優勢和陸上物資的迅速集結和維持，以及不間斷的武力支援。入侵我國的企圖可能會令中共的武裝力量加大張力（strain），並招致國際干預。這些壓力，再加上解放軍的戰鬥力量消耗，以及城市作戰和反叛亂的複雜性，即使真的成功登陸和突破我國防線，在臺海實施兩棲登陸作戰也將是一個重大的政治和軍事風險。

---

<sup>31</sup> Office of the Secretary of Defense, *ANNUAL REPORT TO CONGRESS: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019* (Washington, DC: Office of the Secretary of Defense, 2019) pp.84-85, U.S. DEPT OF DEFENSE, <[https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-1/1/2019\\_CHINA\\_MILITARY\\_POWER\\_REPORT.pdf](https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-1/1/2019_CHINA_MILITARY_POWER_REPORT.pdf)>。

### 第三章 美國重要學者與智庫專家對美中臺關係研究

在美國智庫中，多是有分為親民主黨及共和黨的分別，雖然智庫的精神是在於中立且獨立性研究，是超越黨派的。在美國政壇上民主黨所代表的一個信念即是追求自由價值的精神，而共和黨則是對傳統價值觀的維護，在《華府智庫對美國臺海兩岸政策制定之影響》一書中就有提到美國智庫中的自由派及保守派智庫，在自由派中就屬布魯斯金學會（Brookings）為自由派之首，<sup>32</sup>而文中整理出保守派五大智庫終究有包含傳統基金會（Heritage Foundation）、美國企業研究所（American Enterprise Institute, AEI）、哈德森研究所（Hudson Institute）。

在本次章節希望透過研究美國智庫內的專家學者，進而梳理出智庫在美中台關係上觀點及論述。



---

<sup>32</sup> 郭壽旺，《華府智庫對美國臺海兩岸政策制定之影響：對李登輝總統九五年麟美案例之研究》（台北：秀威資訊科技，2006），頁 185。

## 第一節 自由（民主）派學者與專家的論點

在自由派學者中，以布魯斯學會的學者為大宗，而布魯斯金學會中的 Richard C. Bush(卜睿哲)、Ryan Hass(何瑞恩)是學會內臺灣問題的專家，其中以卜睿哲在 1997-2002 年時為美國在臺協會（American Institute in Taiwan, AIT）主席，且通曉中文，在其專文內容中多以條理分析臺灣問題，文中一定會強調一個重點，一切必須要符合美國利益，在“US policy toward Taiwan”這篇專文中有提到當臺海之間若是發生了衝突美國在雙邊關係中的角色，「華盛頓採取的安全政策實質上是雙重威懾。它具有雙重意義。首先，它是針對北京和臺北的，因為雙方都有維護和平的責任。其次，美國的政策是將警告與安撫相結合。對北京來說，美國的基本路線是警告不要攻擊臺灣，但要保證華盛頓不支持臺獨。對臺北而言，這一信息是要警告不要採取不必要的政治措施，以免引發中國的軍事回應，但同時也要保證美國不會為了與北京的良好關係而犧牲臺灣的利益。向每一方發出的警告和保證是取決於當時情況的混和性做法，實施起來並不容易，部分原因是每一方都認為可以操縱華盛頓站在自己一邊。」<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Richard C. Bush, “US policy toward Taiwan,” *Asian Education and Development Studies*, vol. 5, no.3, 2016, pp. 266– 277.

且在 2015 年 11 月的專業報告“Taiwan’s January 2016 Elections and Their Implications for Relations with China and the United States”中說道，「在 2000 年大選前，我在臺灣擔任美國研究所所長時，曾與三位總統候選人會面，傳達柯林頓政府的訊息：美國在臺灣大選中不會偏袒任何一方；它將尋求與選民選出的任何人合作，如果當選領導人的政策符合美國的利益，就沒有問題；如果他們不遵守，那麼華盛頓將尋求解決分歧。我也公開表達了同樣的觀點。」<sup>34</sup>卜睿哲的意思是非常清楚明瞭，美國利益至上，在文中也明確指出臺海兩岸需要自我克制，才能創造出最大利益。

雖說卜睿哲在兩岸關係中追求的是美國最大利益，但在 2013 年“Uncharted Strait”這本書中有提到，「事實上，華盛頓與中國在越來越多的問題上產生摩擦。在臺灣問題上向北京讓步，在其他方面是對我們沒有幫助。此外，我們的朋友和盟友(如日本和韓國)將擔心在未來美國可能會為了與中國的良好關係而犧牲他們的利益。」<sup>35</sup>這表示出美國明白若是放棄中華民國，是會造成連鎖效應，讓其盟友對其失去

---

<sup>34</sup> Richard Bush, *Taiwan’s January 2016 Elections and Their Implications for Relations with China and the United States* (Washington, D.C.: Brookings, 2015 ) pp.19. BROOKINGS, <<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/taiwan-elections-china-us-implications-bush.pdf>>

<sup>35</sup> Richard Bush, *Uncharted Strait*(Washington, D.C.: Brookings Institution Press,2013), pp.152.

信心，進而造成美國亞太戰略上的缺陷，也是讓美國的自身利益受到損害。而文中數次提到在美國的盟友圈中，像是日本、韓國或是其他非亞洲地區的盟友，是臺美關係中的一大關鍵因素，因為一個可以拋棄臺灣的美國當然也可以拋棄他們，美國對臺態度有很大部分盛載了他們對美國的信心程度。

以目前川普政府與我國的交好程度並沒有改變卜睿哲一貫的政治態度，在 2019 年與何瑞恩合作的“Taiwan’s democracy and the China challenge”中在對美國政府的政策建議上寫道，「堅持不支持『臺獨』（美國）的一貫宣示政策，反對兩岸任何一方改變現狀的努力。」<sup>36</sup>這類看似老調重彈的話，但卜睿哲的兩岸政策觀點就是相互制衡，股市中「對沖」的蓋念，所以卜睿哲在對臺軍售上是持開放態度，「在軍事上，加強臺灣武裝力量的威懾能力，從而增加北京方的成本和不確定性，若是北京方面發動恐嚇行動的話。」<sup>37</sup>而在報告的文末，卜睿哲提到了很重要的一點，「美國對臺政策的不明確性雖不能保證中

---

<sup>36</sup> Richard Bush, Ryan Hass, *Taiwan’s democracy and the China challenge*(Washington, D.C.: Brookings, 2019), pp.11. BROOKINGS, < <https://www.brookings.edu/research/taiwans-democracy-and-the-china-challenge/>>

<sup>37</sup> Richard Bush, *Uncharted Strait*, pp.6.

國在其他領域的行動將維持現狀，但它增加了中國維持現狀的可能性。」<sup>38</sup>這句話明示了美國在對臺政策上那說不出口政治考量。

而卡內基和平基金會中的 Michael D. Swaine (史文)、Douglas H. Paal (包道格) 也是美國學界中相當知名的臺灣問題專家，包道格在“America’s Future in a Dynamic Asia”這篇報告中就指出，「鑑於中國對臺灣的軍事威脅看似無限的升級，並且由於人們越來越懷疑美國是否擁有有效的手段來捍衛臺灣的防禦，美國決策者應該怎麼做？首先，他們應該提醒自己，臺灣是一個非常具有防禦力的島嶼。儘管這個小島的防禦力比他的對手小上許多，但中國目前沒辦法這麼快有能力和在可接受的代價中去攻擊該島。第二，在假定與中國沒有政治解決方案的情況下，臺灣將不得不增加國防開支，並做更多的準備來保衛自己。臺北不能僅僅依靠華盛頓來進行救援。在一個假設的衝突中，美軍可能會在比臺灣海峽更廣闊的戰線上與中國交戰，他們會發現在這種情況下難以迅速集中力量以阻擋中共對該島的進攻。」<sup>39</sup>

這段話已明顯表示出包道格在臺海若是發生衝突時，他是不鼓勵

---

<sup>38</sup> Richard Bush, *Uncharted Strait*, pp.5.

<sup>39</sup> Douglas H. Paal, *America’s Future in a Dynamic Asia*(Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace,2019), pp.37. *Carnegie Endowment for International Peace*,<<https://carnegieendowment.org/2019/01/31/america-s-future-in-dynamic-asia-pub-78222>>.

美國積極介入衝突，並表示對於臺灣而言，美國沒有比爭取時間來預防衝突更好的選擇，這種見解鼓勵華盛頓勸告中國和臺灣表現出克制，避免雙方採取零和方案以免進行不必要的選擇，並且最好通過鼓勵雙方展開對話來緩解緊張氣氛，「這就是利益不同但地理條件不變的鄰居所要做的。」包道格如此表示。

而同基金會的史文更是在專文中提到現今川普政府破壞了過去平穩的中國政策，造成了兩國的對立現況，「川普政府、國會的許多共和黨和民主黨議員，以及一些中國問題專家，無視過去平衡的美中政策所帶來的明顯好處，支持了一個高度扭曲的說法，那就是指稱北京在幾乎每一個環節都損害美國的利益。」<sup>40</sup>在史文的觀點中，中美應該合作，而不是相互較勁，進而造成雙方的利益損失。而臺灣在雙方關係中只是交易的籌碼而已，美中關係才美國政府該關心的是，但川普政府顯然不以為意「總而言之，美中關係現在不僅漂泊不定，沒有牢固的基礎。它正在漏水。更糟糕的是，船上有些人似乎認為應該允許它下沉。」

---

<sup>40</sup> Michael D. Swaine, *A Relationship Under Extreme Duress: U.S.-China Relations at a Crossroads*(Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace,2019), pp.17, *Carnegie Endowment for International Peace*, < <https://carnegieendowment.org/2019/01/16/relationship-under-extreme-duress-u.s.-china-relations-at-crossroads-pub-78159> >. This article was originally written for the Carter Center's symposium on the 40th anniversary of the establishment of U.S.-China diplomatic relations.

在民主派的觀點中，美國利益才是最高指導原則，如果利益與臺灣兩相衝突，他們仍會將利益擺在我國安全之前，就如同卜睿哲所言「減少這種軍事能力競賽及其對戰爭的影響的一個方法是減少對美國在西太平洋的盟友和朋友的承諾。」<sup>41</sup>以減少承諾來換取與北京的經濟利益，對民主派而言不失為一個好方法。



---

<sup>41</sup> Richard C. Bush, *Taiwan's Security Policy*(Washington, DC: BROOKINGS,2016),pp.20, *BROOKINGS*,<<https://www.brookings.edu/articles/taiwans-security-policy/>>. This paper was originally published as "Security Policy" in *Routledge Handbook of Contemporary Taiwan*, edited by Gunter Schubert, New York: Routledge, pp. 529-44.



## 第二節 保守派（共和）專家學者看法

在保守派的智庫專家中，傳統基金會的 Edwin J. Feulner（佛納）及 Dean Cheng（鄭迪恩）是基金會內的亞洲專家，在佛納的觀點中臺美關係並不是一般的盟友關係，他界定的臺美關係為「真正的夥伴」（real partner），「我們敦促美國政策制定者與臺灣保持密切、安全的關係。在今天，當你考慮到超過 90% 的美國國會議員是在《臺灣關係法》通過後就任時，請相信這一點尤其重要。我們也敦促政策制定者幫助臺灣成為國際社會的完全參與者。臺灣人民有權利分享他們的思想和財富，以造福世界——美國應該幫助實現這一目標。……在我看來，除了這些考慮之外，美國還需要一項承認其是真正夥伴的政策。

(Beyond these considerations, in my view, the United States needs a policy that recognizes its real partner.)」<sup>42</sup>

而同屬亞洲專業的鄭迪恩在國防、外交事務上更是時常大力抨擊中共的軍事擴張及其對外政策，以 M503 航線為例，鄭迪恩也在專文中提到美國應該在 M503 航線爭議上大力支持臺灣加入國際民航組織 (ICAO)，並在報告中直指國際民航組織在秘書長劉芳的操弄下不

---

<sup>42</sup> Edwin J. Feulner, "Forty Years of Taiwan-U.S. Relations: A Partnership for Freedom," *LECTURE*, No.1308, January 2019, pp.3.

僅臺灣申請加入國際民航組織的申請被拒絕，臺灣記者甚至連報道國際民航組織會議的資格都會被拒絕。這似乎遠遠超出了臺灣在國際民航組織中所扮演的角色問題，而是蓄意阻撓公眾對國際論壇的報道，並表示「美國應明確表示在這場爭端中支持臺灣，美國也應該這樣做，很顯然，它不歡迎中國的行動，包括作出直接反應。……北京越是公開威脅臺灣，美國的反應就應該越公開。按照這種思路，如果中國堅持單方面開放這條新的空中走廊，那麼美國國會可能會鼓勵美國政府的飛機在臺灣著陸，作為軍艦訪問的對應。」<sup>43</sup>

而哈德森研究所在 2019 年發表了一篇“U.S.-China Relations in 2019: A Year in Review”報告，指出解放軍的軍力發展使得西太平洋的軍事平衡的天秤越來越傾向中共，情勢變得越利於中國，雖說美中之間的軍事能力差距是有一段距離，但中國正在努力縮小並試圖拉近距離中。在哈德森研究所的亞洲問題專家有 Kenneth R. Weinstein、Seth Cropsey、John Lee 等三位，而 Seth Cropsey 在 2019 年的“Reinforcing the U.S.-Taiwan Defense Alliance”討論會中明確指出因為臺灣關係法的關係，臺灣是美國在西太平洋地區中的一個重要的地區夥伴與參與

---

<sup>43</sup> Dean Cheng, “China Challenges Taiwan Strait Status Quo with New Air Corridor,” *ISSUE BRIEF*, No.4814, January 2018, pp.3.

者 (an important regional partner and actor)，且對於兩國的軍售案表示大力支持，更是表示臺美兩方應該深度軍事交流，「美國必須繼續維護臺灣及其在國際論壇中的利益，推動臺灣加入國際機構。我們應該邀請臺灣參加一年一度的環太平洋海軍演習，並改善他們與美國和其他太平洋夥伴的相互協調能力；鼓勵兩軍高層互訪和其他務實舉措，提高兩方的軍事互通性。」<sup>44</sup>由此可見對我國的友善及支持程度。

而 John Lee 則在 2019 年發表了一篇文章“Why a U.S. Sale of Fighter Jets to Taiwan Matters”，文章中表示「即使 F-16V 軍售得以進行，臺灣的新飛機也不會改變中國大陸和臺灣之間的軍事平衡，也不會阻止大陸進一步挑釁，比如中國飛機跨越臺海中線。然而，這項軍售並非中國政府的主要擔憂。中國必須做出的最重要的考量不是臺灣武裝力量的相對能力，而是美國在臺灣海峽發生危機或衝突時將如何應對。每一條揭示美國意圖的線索都是至關重要的，因為美國的干預可能會在任何此類衝突中打破對中國的軍事平衡。無論如何，它保證了中國在發生衝突時，任何「可接受的成本」結果。」<sup>45</sup>並且表示了

---

<sup>44</sup> Seth Cropsey, Dr. Mike Kuo, Michael Tsai, *Reinforcing the U.S.-Taiwan Defense Alliance*(Washington, DC: Hudson institute, 2019), pp.3. *Hudson Institute*, <<https://www.hudson.org/events/1717-reinforcing-the-u-s-taiwan-defense-alliance92019>>.

This transcript is based off a recording and mistranslations may appear in text.

<sup>45</sup> John Lee, “Why a U.S. Sale of Fighter Jets to Taiwan Matters,” *The Diplomat*, April 03, 2019, <<https://thediplomat.com/2019/04/why-a-us-sale-of-fighter-jets-to-taiwan-matters/>>.

不同於過往的歐巴馬政府，川普政府在這次的軍售案上表現出了前所未見的意願，而因為美國對臺策略性的改變，也再次證明了美國視我國為戰略性夥伴的一個推想。

而美國企業研究所內的 Dan Blumenthal、Gary J. Schmitt、Michael Mazza 是研究亞洲問題的資深學者，其中 Gary J. Schmitt 還在今年總統大選時飛來臺灣，被當時總統選舉的緊張氣氛下了一大跳，且也表示這次的大選中共的干預行為非常明顯，其次更是點出美國國務卿龐培奧（Mike Pompeo）的賀詞有著非比尋常的意涵，「龐培奧說，臺灣是『印度-太平洋地區的榜樣，是世界上一支向善的力量……美國人民和臺灣人民不僅僅是合作夥伴，我們是同一個民主社會的成員，我們共同的政治、經濟和國際價值觀將我們緊緊聯繫在一起。』這幾乎承認臺灣是近年來美國在外交和政治上的盟友。考慮到臺灣作為一個民主國家的發展，這是一個理所當然的認可。而與中國大陸的地緣戰略競爭中，臺灣的戰略重要性日益可見，所以美國也樂見臺美關係向此發展。」<sup>46</sup>

而 Michael Mazza 更是在“2020 Taiwan Outlook : Opportunities and

---

<sup>46</sup> Gary J. Schmitt, “A Stunner in Taiwan,” *THE AMERICAN INTEREST*, January 13, 2020, <<https://www.the-american-interest.com/2020/01/13/a-stunner-in-taiwan/>>.

challenges for US-Taiwan relations”中明確表示美國應給予我國明確的承諾，且也應重新評估與我國的關係，「隨著近年來中共對臺灣施加的持續的軍事、外交和經濟壓力，北京已經證明了自己對所謂的兩岸現狀的敵意。事實上，它似乎決心破壞兩岸關係和臺灣內部政治的穩定。現在可能是美國在這片土地上划出更清晰的界線的時候了——更堅定地致力於臺灣的防務，維護臺灣的民主制度和生活方式。如果美國和臺灣想要阻止中國走上它似乎已經注定的危險道路，明確的承諾是很重要的。華盛頓能夠在保持戰略模糊政策的同時，傳達出如此清晰的信息嗎？……今年，華盛頓應與臺北方面密切磋商，評估其對臺政策，並在此過程中提出一些重大問題。戰略模糊性是否有利於中國的有效威懾？一個中國政策是否符合美國利益？我們是否應該與臺灣建立一種更類似於與日本和北約(NATO)成員國等親密盟友的軍事關係？」<sup>47</sup>

從哈德森研究所的 Seth Cropsey 到美國企業研究所的 Michael Mazza，兩人都不約而同地提到了臺美兩國應該建立更深一層的軍事關係，在軍事層面上加深合作，以應付日益增長的中共威脅及提升我

---

<sup>47</sup> Michael Mazza, “2020 Taiwan Outlook: Opportunities and challenges for US-Taiwan relations,” *American Enterprise Institute*, January 15, 2020, <<https://www.aei.org/articles/2020-taiwan-outlook-opportunities-and-challenges-for-us-taiwan-relations/>>.

國自我防衛的能力，並指出在強化兩國的軍事交流下，中共勢必要謹慎考慮動武的後果。



### 第三節 各派（其他）專家學者分析

在非前兩節所述的智庫專家學者中，仍有不少相當知名的中國問題專家，像是戰略暨國際研究中心（CSIS）的 Bonnie S. Glaser(葛來儀)、Anthony H. Cordesman。葛來儀在 CSIS 中主持了一項 Taiwan-U.S. Policy Program (TUPP) 計畫，這計畫為葛來儀認為隨著美國人越來越關注中華人民共和國，那些在臺灣學習或去臺灣的人越來越少，美國明顯缺乏瞭解臺灣的年輕領導人，於是便發起 TUPP 計畫來解決這個缺點。該計畫為未來的領導人提供了一個非常需要的機會，通過直接接觸臺灣的政治、文化和歷史來更好地瞭解臺灣。

而在“Charting Convergence”這篇報告中，將美國的「自由開放印太戰略」（Free and open Indo-Pacific Strategy）與我國的新南向政策相互結合，認為此兩項政策是可以相互呼應的，「美國的自由開放的印太戰略與臺灣的新南下政策有很大的契合點。這兩項倡議旨在通過推進開放、自由貿易、人權和民主等原則，加強以規則為基礎的國際秩序。」<sup>48</sup>而在這框架之下，我國與美國之間的合作交流更是向上提高了一個層次，在報告中提及美國國防部 2019 年 6 月的《印度-太平洋

---

<sup>48</sup> Bonnie S. Glaser, *Charting Convergence* (New York: Rowman & Littlefield, 2019), PP.7, CSIS, <<https://www.csis.org/analysis/charting-convergence>>.

戰略報告》將臺灣列為該地區「美國可靠、有能力和自然的合作夥伴」之一。該報告也將新加坡、臺灣、紐西蘭和蒙古列為美國「可靠、有能力和天然的合作夥伴」，並將它們列為該地區的模式關係。<sup>49</sup>除此之外，也提到美國應該將臺灣加入東南亞海上安全倡議（Southeast Asia Maritime Security Initiative, MIS）這項協議裡面，表示「因為臺灣的地緣戰略位置、功能和海上安全需要，華盛頓應該更努力的將臺北加入這項框架中。」

而另一位戰略暨國際研究中心內的中國專家 Anthony H. Cordesman 則是對中國的軍力報告及國防白皮書有相當的研究，他在“China’s New 2019 Defense White Paper: An Open Strategic Challenge to the United States, But One Which Does Not Have to Lead to Conflict”、 “China and the US : Cooperation, Competition and/or Conflict”、 “Chinese Strategy and Military Modernization in 2016 : A Comparative Analysis” 這三份報告中皆有詳盡的分析了美中臺三方的軍事能力及相互抗衡之力量的可能性，在報告中 Anthony H. Cordesman 有提到「中共雖繼續把重點放在為臺灣海峽的潛在衝突做準備上，但是額外的任務，比

---

<sup>49</sup>U.S. Department of Defense, *Department of Defense Indo-Pacific Strategy Report 2019* (Washington, DC: U.S. Department of Defense, 2019), pp.30, U.S. DEPT OF DEFENSE, <<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>>.



如在東海、南海和朝鮮半島的突發事件，對解放軍來說是越來越重要，不能掉以輕心。」<sup>50</sup>

並更提到自蘇聯解體以來，美國一直是世界上的超級大國，但隨著中國成為世界上一個新的主要大國，中美之間的某種程度的緊張關係是不可避免的。而且，如果說中國的軍事發展導致了美國產生了的重大戰略反應，在這方面美國並不是唯一。日本、韓國、東南亞國家和臺灣等地區國家也將中國的軍事力量視為可能的威脅，雖然原因可能不盡相同。除此之外還有一個更廣泛的戰略背景，那就是中國日益增長的軍事力量是中國作為一個全球經濟大國崛起的產物。這種崛起不僅給中國帶來了巨大的利益，也創造了全球經濟相互依存的新格局。在地緣經濟已經取代地緣政治成為主導戰略利益的當今世界，必須從大戰略的角度看待中美之間的軍事競爭或合作。

另外，新美國安全中心 (CNAS) 中的 Harry Krejsa 是該智庫中撰寫最多美中臺三邊及軍事衝突可能性的學者，也在臺灣傅爾布萊特 (Taiwan's Fulbright Commission) 擔任研究員。他在 2016 年的報告 “Seeing Strait: The Future of the U.S.-Taiwan Strategic Relationship” 中提

---

<sup>50</sup>Anthony H. Cordesman, *Chinese Strategy and Military Modernization in 2016: A Comparative Analysis* (Washington, DC: CSIS, 2016), pp.11, CSIS, <<https://www.csis.org/analysis/chinese-strategy-and-military-modernization-comparative-analysis>>.

到美國應多利用相關軍售來幫助臺灣提升自主防衛能力，「利用臺灣本已顯眼、強大的地理優勢，該島多山的地形非常適合部署反艦導彈、遠程火炮和地對空防禦部隊，這些部隊能夠承受巨大的空中打擊，同時仍然威脅著中國海軍的裝備。」<sup>51</sup>而在另一位資深研究員 Charis Dougherty 的觀點中，美國確保利益的主要途徑就是與盟友及夥伴建立合作關係，「美國應通過進一步加強地區安全環境的網絡建設和建設關鍵夥伴的能力，共同努力重塑地區力量平衡。這應該包括發展可以在危機或衝突中發揮作用的更緊密的軍事關係，以及支持前線國家更好地遏制中國脅迫和侵略的能力。為了做到這一點，美國應該幫助亞太地區中的區域軍隊——優先考慮臺灣、日本、越南和菲律賓——發展挑戰中國投射能力的的能力。」<sup>52</sup>

在這些專家學者眼中，美國不應該拘泥於以前的思維，而是要思考一個全新的戰爭模式，「間接威懾提供了一種利用美國獨特優勢來塑造對手行為的方法，同時對美國軍隊的威脅較小。作為一個全球大國，美國有許多手段——比如封鎖、懲罰性打擊、制裁——通過水平

---

<sup>51</sup> Harry Krejsa, *Seeing Strait: The Future of the U.S.-Taiwan Strategic Relationship*(Washington, DC: CNAS, 2016), pp.8, CNAS, < <https://www.cnas.org/publications/reports/seeing-strait-the-future-of-the-u-s-taiwan-strategic-relationship>>.

<sup>52</sup> Charis Dougherty, *Rising to the China Challenge: Renewing American Competitiveness in the Indo-Pacific*(Washington, DC: CNAS, 2019),pp.14, CNAS, < <https://www.cnas.org/publications/reports/rising-to-the-china-challenge>>.

式的施壓向對手施加壓力。在執行的過程中，重要的是找到適當的壓力點與施壓的次數和手段，以迫使對手及時作出让步，而不會導致不必要的衝突。壓力太小，對手在達到目標之前可能不會改變路線；太多的話，它可能會認為自己的生存處於危險之中。」<sup>53</sup>

在上述的報告中可得知，這些智庫專家們都建議美國與西太平洋的友好國家建立起盟友關係，一方面是藉以嚇阻中共的軍事挑釁，另一方面是若發生軍事衝突時，戰爭成本可平均分擔，畢竟美國利益優先為第一考量。



---

<sup>53</sup> Charis Dougherty, *Why America Needs a New Way of War* (Washington, DC: CNAS, 2019), pp.9, CNAS, <<https://www.cnas.org/publications/reports/anawow>>.

## 第四章 美國重要智庫與美國對外關係影響

美國的政治環境為智庫參與對外關係政策制定上提供了良好的基礎，像是智庫著名的「旋轉門」條款，讓政策執行面與學術界有了一個連結的橋樑，「旋轉門」這項機制已讓很多優秀智庫人才進入政府機構內任職，而卸任的政府人員也可以轉入智庫內，給學術氣息濃厚的智庫一點實際層面的意見參考，這兩者是焦不離孟，孟不離焦，相輔相成的關係。像是美國前國務卿萊斯，在結束完國務卿得職務生涯後，也是回到史丹佛大學的胡佛研究所任教；卜睿哲結束 AIT 主席職務後，就也到了布魯斯金學會擔任其東北亞研究中心主任職務至今，這些都是「旋轉門」條款運作的最好證明，而在接下來的篇章中，將陸續介紹相關智庫在對外政策制定的角色及其影響。



## 第一節 智庫在美國對外政策制定與執行過程的角色

因為美國智庫「旋轉門」條款的獨特性，智庫在學術及權力間搭建起了一座溝通的橋樑，在政策制定上有了專業的支持及驗證的空間。而美國智庫多是利用像是公開舉辦研討會，對相關議題展開討論或是辯論；鼓勵智庫學者至大學及研究機構發表演說；或是在國會為參眾議院的議員作證；出版相關書籍、期刊發表文章或是發表智庫專業報告來增加能見度及曝光率；與新興社群媒體產生連結，將研究成果傳達給更多聽閱者，<sup>54</sup>以上都是在公開且透明的狀況下，智庫藉由這些方式來宣揚自己的研究成果，進而達到政策參與的結果。

而不單單是公開的方式，在私底下透過不公開的渠道來進行政策影響也是常見的方式，這些手段包含有智庫研究人員直接擔任相關政府部門職員，直接參與政策制定過程；擔任總統與國會的諮詢委員會成員，將個人或是智庫意念傳達給執政者或是行政機關；邀請相關部會首長，像是國防部、中情局、國務院等參加智庫機構的閉門會議直接交換意見；直接向國會、政府行政部門提供相關政策

---

<sup>54</sup> 周文星，程坤鵬，〈美國智庫參與外交決策過程的路徑與影響〉，《中國第三部門研究》，第15卷，2018年，頁175-192。

分析報告或是相關研究，供政策執行者參考。<sup>55</sup>這些都是常見的運用手段，讓政策參與與智庫的距離有了更深一層的連結。

而在提到美國智庫參與政策制定的例子中，康倫有限公司 (Conlon Associates, Ltd.) 這個智庫在 1959 年所完成的「康倫報告」“Conlon Report”是一個智庫參與政策制定的一個最佳案例，這份報告的制定背景以及其對美國對華政策的影響是非常值得深究的一個例子。1958 年初，美國參議院就組織了數次審議美國外交政策成功與否的聽證會，因而決定撥款 30 萬美元，資助美國國內相關智庫完成撰寫專題研究報告提供參考，期限是 1960 年 6 月之前完成。美國參議院委託位於舊金山的智庫「康倫有限公司」(Conlon Associates, Ltd.)，針對美國對外政策提交研究報告，並於 1959 年 2 月 16 日與該智庫簽約。「康倫公司」完成了兩份報告，一份是「美國對南亞政策」“U.S Foreign Policy in the South Asia”，另一份是「美國對遠東和東南亞政策」“U.S Foreign Policy in the Far East and Southeast Asia”。在這份報告完成後，發表時合二而一，成為一份「美國對亞洲的外交政策」。<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> 周文星，程坤鵬，〈美國智庫參與外交決策過程的路徑與影響〉，頁 182。

<sup>56</sup> 蘇格，〈康倫報告的戰略構想〉，《美國研究》，第 4 期，1997 年，《美國研究期刊》，〈[http://www.mgyj.com/american\\_studies/1997/fourth/fourth06.htm](http://www.mgyj.com/american_studies/1997/fourth/fourth06.htm)〉。

「康倫報告」在文中提出兩項美國對華戰略調整建議：(1) 美國應承認中華人民共和國的客觀存在，改變現行的簡單的對華孤立與遏制政策，通過對華交往的手段達到分化其與蘇聯同盟的目的，從而實現美國的國際戰略目標。(2) 美國應放棄支持臺灣作為中國在聯合國合法代表的努力，但美國不應該輕易讓中國大陸和臺灣實現統一，必要時，美國將支持臺灣的「獨立」，使中國分裂的狀況穩定下來。<sup>57</sup>在報告中不僅提出調整對華政策的較完整的思路，還就政策的具體執行設計了相關方案以供參考。由於該項計劃的主要策劃者包含了一些十分有影響的民主黨參議員，包括當時為參議員而不久就入主白宮的約翰·甘迺迪，這份報告事實上便成了 60 年代以後美國調整其對亞洲和對華政策的重要依據。其影響不僅限於甘迺迪時期，甚至到了尼克森總統在對華政策上的最後「突破」，也是在「康倫報告」的建議架構中。雖然日後有相當多的智庫也曾對美國的對華政策進行分析與建議，但其基本構想很少超出「康倫報告」所設計的框架。

而在美國智庫與政策參與的案例中，並非只有康倫公司有出色

---

<sup>57</sup> 蘇格，〈康倫報告的戰略構想〉。

的表現，其他智庫例如美國企業研究所與傳統基金會皆有相關案例可供參考。以美國企業研究所為例，該智庫在美國是否要在伊拉克增兵這項政策中有著關鍵性的角色。2003 年的美伊戰爭中，因為美國國會、媒體及群眾皆認為該場戰爭是一個重大且錯誤的決定，基於此，國內的反戰聲浪日益升高，且因為龐大的軍事費用造成了巨大的財政黑洞。在這樣的一個時空背景下，對當時的小布希政府極其不利，但在 2007 年小布希政府仍實施了增兵計畫（The Surge），增派了 21500 名的美軍至伊拉克戰場。<sup>58</sup>這項增兵計畫正是由美國企業研究所大力支持、推動的。

在美伊戰爭開始的三年後，美國國會為了更審慎的評估戰況及相關資訊，於是成立了一個伊拉克研究小組（The Iraq Study Group），小組有多位政治專家及各個智庫研究人員參與其中，而該小組在 2006 年 11 月發表了一份報告，名為“The Iraq Study Group Report”，裡面詳細說明了伊拉克當時的形勢、戰況，更在文後提出了近 80 條的政策建議，其中包含了一項「建議 40：美國不應該無限制地承諾繼續在伊拉克部署大量美軍。」（RECOMMENDATION 40: The

---

<sup>58</sup> 羅彥傑，〈對伊增兵演說，布希罪己〉，《自由時報》，2007 年 1 月 12 日，<<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/111029>>。



United States should not make an open-ended commitment to keep large numbers of American troops deployed in Iraq.)<sup>59</sup> 在報告中表示雖然把美軍撤離伊拉克會有不可避免的風險 (undeniably creates risks)，但把這些部隊無期限的束縛在這也是會帶來一系列的安全風險，特別是美國全球戰略上的風險。

在這份報告發表後，在華盛頓郵報上出現了一篇名為“The Right Type of Surge.”的社論，作者為 Jack Keane 和 Frederick W. Kagan，值得注意的是 Frederick W. Kagan 是美國企業研究所的資深常駐學者。在這篇社論中提到「在所有增兵的選項中，短期增兵是最危險的……要在合理的時間內取得足夠的進展，仍然需要最低限度的武裝力量……在現有駐伊部隊的基礎上再增派不到 3 萬名戰鬥部隊就能取得成功。」(that could succeed with fewer than 30,000 combat troops beyond the forces already in Iraq.)<sup>60</sup>

而 Frederick W. Kagan 更是在隔年發表了“Choosing Victory: A Plan for Success in Iraq”這篇專業報告，在文中提到「我們必須派遣

---

<sup>59</sup> James A. Baker III and Lee H. Hamilton, et al., *THE IRAQ STUDY GROUP REPORT*, (New York: Random House, 2006), pp.75, *United States Institute of Peace*, <

[https://www.usip.org/sites/default/files/files/USIP-full\\_iraq\\_study\\_group\\_report.pdf](https://www.usip.org/sites/default/files/files/USIP-full_iraq_study_group_report.pdf)>. (3,16,2020)

<sup>60</sup> Jack Keane and Frederick W. Kagan, “The Right Type of 'Surge',” *Washington Post*, December 27, 2006.<

<https://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2006/12/26/AR2006122600773.html> >.  
<<https://www.washingtonexaminer.com/weekly-standard/the-right-type-of-surge>>

更多美軍的作戰部隊進入巴格達，來完成這一項任務。」(We must send more American combat forces into Iraq and especially into Baghdad to support this operation.)<sup>61</sup>之後在小布希政府公布新的伊拉克計畫中，並沒有採用“The Iraq Study Group Report”報告中的建議，反而是增派大量美軍部隊至伊拉克戰場，有此可知小布希政府實際上是採用了 Frederick W. Kagan 的“Choosing Victory: A Plan for Success in Iraq”這篇專業報告中的政策建議，足以證明美國企業研究所在小布希政府中的政策影響力。

而在另一個智庫政治參與的實際例子也是小布希政府時期。在小布希總統上任後其的核心幕僚皆來自於傳統基金會這個老牌保守派智庫，另外圍繞在小布希總統身邊的國際事務專家們，以 Colin Powell、Condoleezza Rice、Dick Cheney、Donald Rumsfeld、Paul Wolfowitz 以及 Richard Armitage 等六人為核心的 The Vulcans。他們可以說是出身於冷戰時期的軍事世代，六人皆是在前次共和黨政府中任職，這個軍事氛圍濃厚的小組就是小布希政府日後外交政策的決策核心成員。<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Frederick W. Kagan, *Choosing Victory: A Plan for Success in Iraq* (Washington, DC: AEI, 2007), PP.57, American Enterprise Institute, < <https://www.aei.org/research-products/working-paper/choosing-victory-a-plan-for-success-in-iraq-2/>>.

<sup>62</sup> 于仁壽，〈新保守主義與小布希政府的北韓核武政策〉，《第二屆中山學術與社會科學學術研

在保守派居多的狀況下，小布希政府決定在對北韓政策上採取了不同於以往的強硬作風。2002年1月五角大廈向美國國會遞交一份名為「核武態勢報告」“Nuclear Posture Review”，列出了美國需要注意的七個國家—俄羅斯、中國、伊拉克、伊朗、敘利亞、利比亞以及北韓，表示美國安全面臨威脅時可以對這七個國家實行核武打擊。<sup>63</sup>在小布希總統在任內首次的國情諮文中，更是將北韓、伊拉克和伊朗貼上「邪惡軸心」(axis of evil)這樣的標籤，而「邪惡軸心」這個名詞是由 Michael Gerson、David Frum 所發明的 (Bush's top two speechwriters, David Frum and Michael Gerson, invented the term "axis of evil".)，<sup>64</sup>而 Michael Gerson 在加入小布希政府的團隊之前是擔任傳統基金會的高級政策顧問，就是這份國情咨文讓小布希政府改變以往的北韓政策，成為關鍵的轉捩點。

---

討會》，2005年11月，頁7。<<http://www2.nsysu.edu.tw/sis/discuss/3C-1.pdf>>。

<sup>63</sup> DoD, *Nuclear Posture Review (Excerpts)*( Washington, DC: DoD,2002),pp5, *Federation of American Scientists*, <<https://fas.org/wp-content/uploads/media/Excerpts-of-Classified-Nuclear-Posture-Review.pdf>>.

<sup>64</sup> Jon Western, *Selling Intervention and War: The Presidency, the Media, and the American Public*(Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005), pp.95.

## 第二節 美國重要的對外政策智庫及其黨派屬性

歸因於美國特殊政治生態環境，進而造就了智庫對美國政策具有實質影響力的特性，更顯出智庫在政策制定上的重要性。而關鍵的獨立性、高質量和影響力是智庫所致力追求的目標，是一種品牌價值與可讓其立足於學界及政界的重要資本，其中，智庫的獨立性是為什麼智庫可以進行高品質的研究，進而產出高質量的研究報告的前提與基礎，而高質量的研究報告更是讓智庫的學術權威能夠產生直接性的影響。<sup>65</sup>此外，研究的獨立性是世界上任何一個智庫致力追求的目標及核心價值，但研究過程的獨立性並不完全代表著智庫在政治立場上的中立，更多是為了維護自身機構獨立且「超然於政治」的形象，「親近政府，遠離政治」成為了智庫獨立自主的重要口號。<sup>66</sup>

在本篇論文所提的智庫中，若以保守派（共和）與進步派（民主）兩項為分類，在光譜中間則歸類為中間派。在美國重要的對外關係智庫中，本論文仍以“2018 Global Go To Think Tank Index Report”

---

<sup>65</sup> 王眉，〈智庫國際傳播與對外話語體系建構〉，《新疆師範大學學報，哲學社會科學版》，第6期，2015年，頁94-100。

<sup>66</sup> 向洪、曹如中、郭華，〈美國智庫的獨立性剖析〉，《情報理論與實踐》，第41卷第2期，2018年，頁155-160。

為評判標準，以報告中的「頂級國防及國家安全」(Top Defense and National Security)、「頂級外交政策及國際事務智庫」(Top Foreign Policy and International Affairs Think Tanks)、「頂級國際發展政策智庫」(Top International Development Policy Think Tanks)等三項為標準的話，可篩選出來排名前十的智庫為下表所列：

表 4-1 頂尖智庫評比表

智庫／評比標準	全球頂尖智庫 (美國與非美國)	美國境內 頂尖智庫	最佳國防與 國家安全智庫	頂尖外交政策與 國際事務智庫	頂尖 國際發展政策智庫
布魯金斯研究所	1	1	4	3	3
卡內基國際 和平基金會	3	3	5	2	17
美國企業研究所	40	16	X	102	47
哈德遜研究所	X	15	28	26	62
戰略暨國際 研究中心 CSIS	5	2	1	5	8
蘭德公司	9	6	2	9	26
傳統基金會	8	4	15	24	111
威爾遜國際 學人中心	11	5	40	7	5
新美國安全中心 CNAS	X	12	9	23	X

(資料來源：作者自行整理)

在最佳國防與國家安全智庫中，排名前十佳的智庫依序為：戰略暨國際研究中心、蘭德公司、布魯斯金研究所、卡內基國際和平基金會、新美國安全中心；而頂級外交政策及國際事務智庫的前十佳排名為：卡內基國際和平基金會、布魯斯金研究所、戰略暨國際研究中心、威爾遜國際學人中心、蘭德公司；再來是頂級國際發展政策智庫的十

佳排名：布魯斯金研究所、威爾遜國際學人中心、戰略暨國際研究中心。綜合上述三項評比標準，可得知在對外政策上表現較為突出的智庫為：布魯斯金研究所、戰略暨國際研究中心、卡內基國際和平中心、威爾遜國際學人中心、蘭德公司、新美國安全中心。

在這六個智庫中，以郭壽旺學者的著作《華府智庫對美國臺海兩岸政策制定之影響》一書中就有提到美國智庫中的自由派及保守派智庫，在自由派中就屬布魯斯金學會為自由派之首。像是杜魯門總統就借用時任布魯斯金研究所的副主席 Edwin Nourse 來擔任其政府 1946 年至 1949 年的經濟委員會的首席顧問，Edwin Nourse 曾表示因為自己在擔任布魯斯金學會副主席時接觸過許多商界人士及專業人士，正因如此他具有資格擔任經濟委員會的首席顧問。<sup>67</sup>而換到了甘迺迪總統時期，甘迺迪政府幾乎完全仰賴布魯斯金研究所規劃新舊政府交接的工作。

布魯斯金研究所與民主黨關係相當密切，為民主黨政府提供人才與相關政策建議，以卡特總統時期為例，當時擔任布魯斯金研究員的 Zbigniew Brzezinski 發表了一篇“Toward Peace in the Middle East”這篇

---

<sup>67</sup> Jerry N. Hess, *Oral History Interview with Dr. Edwin G. Nourse*(Washington, D. C.: Harry S. Truman Library, 1972), NATIONAL ARCHIVES, <<https://www.trumanlibrary.gov/library/oral-histories/nourseeg>>.

報告，報告中提議以色列退還一九六七年六日戰爭中所佔領的阿拉伯土地，並且承認巴勒斯坦人自決的權利。而 Zbigniew Brzezinski 再後來也擔任卡特總統的國家安全顧問以及國家安全委員會中東事務負責人，在塑造卡特總統對中東問題的看法和政策方面發揮了關鍵作用。<sup>68</sup>正因如此深厚的關係，布魯斯金研究所又有「民主黨的思想庫」或是「民主黨影子內閣」的稱號。<sup>69</sup>

至於戰略暨國際研究中心，其主席兼任執行長 John J. Hamre 擔任這個職位長達 20 年的時間，他本人雖為共和黨黨員，但在實際的政府政策參與上卻是在民主黨政府任職居多，在 1978-1984 年間他擔任國會預算辦公室中負責國家安全與國際事務的副主任，而到了柯林頓總統時期更是擔任國防部審計長(1993-1997)和國防部副部長(1997-1999)，在歐巴馬總統時期也是擔任國防政策委員會主席。而擔任資深副主席的 Jon B. Alterman 與 Matthew P. Goodman 也都有政府任職經驗。Jon B. Alterman 早期擔任民主黨參議員 Daniel P. Moynihan 的立法助理，另外更是在 2002 年以前擔任小布希政府中美國國務院

---

<sup>68</sup> Zbigniew Brzezinski, *Toward Peace in the Middle East: Report of a Study Group*(Washington DC: Brookings Institution Press, 1975), pp.11, CEI, <<https://israeled.org/resources/documents/brookings-institute-report-toward-peace-middle-east/>>.

<sup>69</sup> 范賢睿、孔家祥、楊廣輝，《領袖的外腦：世界知名思想庫》（北京：中國社會科學出版社，2000年），頁23。

政策規劃部門的一員，也是負責近東事務的助理國務卿的特別助理。

<sup>70</sup>另一位資深副主席 Matthew P. Goodman 則是在小布希政府時期擔任國家安全委員會亞洲經濟事務主任，隨後加入歐巴馬政府，幫助總統籌備 G20 和 G8 高峰會。他還擔任過亞太經濟合作組織(APEC)和東亞峰會的白宮協調員。<sup>71</sup>從主席至兩位資深副主席的政策參與及政府任職可得知戰略暨國際研究中心是儘量平衡民主與共和兩黨這樣的政治方向，故可將之歸類於中間派。

卡內基國際和平基金會的意識形態在郭壽旺學者的分類中是屬中間派的智庫，<sup>72</sup>而其主席 William J. Burns 是民主黨黨員，但在 2001 年至 2005 年小布希政府時期擔任美國負責近東事務的助理國務卿；在 2008 年至 2011 年擔任歐巴馬政府內負責政治事務的副國務卿。<sup>73</sup>而副主席 Marwan Muasher 是出身約旦的外交家及政治家，曾在擔任約旦王國的副總理（2004-2005），而在 1997 年到 2002 年，他擔任駐美國華盛頓大使，談判美國和阿拉伯國家之間的第一個自由貿易協定。

---

<sup>70</sup> Jon B. Alterman, *Center of Strategic and International Studies*, <<https://www.csis.org/people/jon-b-alterman>>.

<sup>71</sup> Matthew P. Goodman, *Center of Strategic and International Studies*, <<https://www.csis.org/people/matthew-p-goodman>>.

<sup>72</sup> 郭壽旺，《華府智庫對美國臺海兩岸政策制定之影響：對李登輝總統九五年麟美案例之研究》，頁 196。

<sup>73</sup> William J. Burns, *Carnegie Endowment for International Peace*, <<https://carnegieendowment.org/experts/1014>>.



<sup>74</sup>在其主席與副主席都在民主及共和兩黨政府中擔任要職，可以推測其政治偏好是屬中間派。

接著談及威爾遜國際學人中心，該智庫的宗旨在於「通過獨立研究和公開對話解決全球問題，為國會、政府和更廣泛的政策群體提供可採取行動的想法。」現任執行長為 Jane Harman，為民主黨黨員，1976 年擔任卡特總統的國防部特別顧問，並擔任內閣副部長，在 1994 年國會議員參選中，在共和黨大勝的情況下為民主黨搶下一個席次，甚至在 1998 年的加州州長大選中出現了這樣的一段話：「民主黨中最優秀的共和黨人」。<sup>75</sup>而中心的副執行長 Andrew Selee 則是致力於研究移民議題，更是 Migration Policy Institute 的執行長，Migration Policy Institute 長期關心移民政策，主張應該開放自由移民。

以軍事分析著名的蘭德公司，該智庫宗旨在於「蘭德公司是一家非營利、無黨派的研究機構，通過研究和分析幫助改善政策和決策制定。」首席執行長 Michael Rich 不遺餘力的推廣在這方面的知識，在他的著作《Truth Decay》中就直言：「對事實的分歧越來越大，對事

---

<sup>74</sup> Marwan Muasher, *Carnegie Endowment for International Peace*, <<https://carnegieendowment.org/experts/563>>.

<sup>75</sup> Skelton, George, "In the Ring, With Contenders for Governor," *Los Angeles Times*, MARCH 23, 1998, <<https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1998-mar-23-mn-31902-story.html>>.

實和數據的分析性解釋越來越多；觀點和事實之間的界限模糊；意見和個人經驗相對於事實的影響增加，降低了對以往受人尊重的事實信息來源的信任……真理衰敗最具破壞性的後果包括公民話語的侵蝕、政治癱瘓、個人與政治和公民機構的疏遠和脫離，以及國家政策的不確定性。」<sup>76</sup>

在他的帶領下，蘭德公司成為專業知識、分析和基於證據的理念的領先研究機構，且蘭德公司研究人員來自 53 個國家和地區，在不同的宗教信仰、語言文化、思想信念、政治立場、經歷經驗等，保證了對問題研究的多角度思維及全球化視野。且蘭德公司雖有 65% 的資金來源於美國聯邦政府，在研究案上承接了來自大量政府的委託項目，包含了軍事、政治與國際關係為大宗，其與政府保持著合作契約關係，但政府並不會因為自己是委託方而試圖影響研究結果。<sup>77</sup>

新美國安全中心雖然不比上述幾個智庫來的歷史悠久，它是由 Michele Flournoy 和 Kurt M. Campbell 於 2007 年所創辦，專注於研究美國國家安全等相關問題，新美國安全中心在其網站上聲明的使命是

---

<sup>76</sup> Jennifer Kavanagh, Michael D. Rich, *Truth Decay* (Santa Monica, Calif.: Rand, 2018), RAND Corporation, < [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR2314.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2314.html) >.

<sup>77</sup> 趙蓉英、郭鳳嬌、邱平均，〈美國蘭德公司發展對中國智庫建設的啟示〉，《重慶大學學報：社會科學版》，第 22 卷第 2 期，2016 年，頁 125-131。

「制定強有力、務實和有原則的國家安全和國防政策，促進和保護美國的利益和價值觀。」<sup>78</sup>由 Richard Fontaine 擔任首席執行官，他曾擔任共和黨議員 John McCain 的外交政策顧問，在 John McCain 於 2008 年代表共和黨參選美國總統時，依然是選擇 Richard Fontaine 擔任其外交政策顧問，足見其倚重程度。

另外，Richard Fontaine 也是曾為時任小布希政府的副國務卿 Richard Armitage 工作，<sup>79</sup>Richard Armitage 在當時可算是共和黨的第二號人物。而另一位首席執行官，也是創辦人之一的 Michele Flournoy，其本身為民主黨黨員，在歐巴馬政府時期擔任其國防部副部長（2009 年至 2012 年），<sup>80</sup>其丈夫 William Scott Gould 也是在歐巴馬政府時期擔任美國退伍軍人事務副部長，夫妻二人多為歐巴馬總統所重用。雖說在智庫領導人上致力做到意識形態的平衡，但因其研究重點多在於美國國家安全上，故其研究結果多是偏向保守為主，一切以美國為最高利益為宗旨，故可將其光譜分類於偏保守（共和）派。

---

<sup>78</sup> Center for a New American Security, *Center for a New American Security*, <<https://www.cnas.org/mission>>.

<sup>79</sup> Richard Fontaine, *Center for a New American Security*, <<https://www.cnas.org/people/richard-fontaine>>.

<sup>80</sup> Michele Flournoy, *Center for a New American Security*, <<https://www.cnas.org/people/michèle-flournoy>>.

### 第三節 美國智庫對美中臺政策的影響

美國智庫對美中臺政策的影響，除在第一節所提到的「康倫報告」在美國往後的對華政策有直接且明顯的影響外，現今的智庫多在政治意識形態上努力維持中立，且智庫作為政策研究機構，是不同於市面上其他以營利為組織最大目標的機構一樣，智庫在受公眾檢視、考核時，並不以其營利所得為關注重點，而是在於其對公眾公共利益與輔助政府政策制定的過程中的輔助程度，眾所皆知的是政策制定是一個複雜、精細且冗長的過程，有許多智庫以外的組織參與其中，因此分析智庫在其中的影響力及影響程度是存在一定的困難。<sup>81</sup>

美國在進入 21 世紀後，跳脫出以往的冷戰思維，在對中國的政策上繼續的反覆辯論，而智庫此時的角色顯得日益重要。綜觀自尼克森總統以降的政府政策，民主及共和兩黨皆延續了尼克森政府的合作與競爭並存的兩手策略，時而競爭多一些；時而合作長一些。但在小布希政府上臺後，其對中國政策日趨強硬，採取與前任柯林頓總統不同的政策主張，柯林頓政府認為中國是戰略夥伴者

---

<sup>81</sup> 盧小賓、黎煒煒，〈國外智庫類型與評價模式〉，《理論與探索》，第 41 卷第 8 期，2018 年，頁 17-21。

(strategic partner)，而小布希政府則認為中國是戰略競爭者(strategic competitor)，<sup>82</sup>在 2001 年 4 月 25 號，小布希總統接受美國電視臺 ABC 的節目早安美國的主持人 Charles Gibson 訪問時問到，假如臺灣被中國攻擊時，美國是否有義務防衛臺灣。他回答說：「是的，我們有義務……將採取一切可能的措施幫助臺灣防衛她自己」(Whatever it took to help Taiwan defend herself)。這種說法改變了美國過去對於臺灣發生軍事衝突時，美國本身如何回應的戰略性模糊(strategic ambiguity)立場，而成為戰略性清晰(strategic clarity) 的回答。<sup>83</sup>

且小布希政府與傳統基金會關係緊密，在小布希政府執政的期間，傳統基金會的專業報告標題都顯得直接且明白，“Executive Summary: Time for Washington to Take a Realistic Look at China Policy”、“Secretary Clinton's Asia Trip: Getting China Right”、“Secretary Powell Must Not Change U.S. Policy on Taiwan”等都是明顯的例子。且 John Tkacik (譚慎格) 在他擔任傳統基金會資深研究員的期間就常針對美中臺三邊關係作出評論，在“Executive

---

<sup>82</sup>David Shambaugh, “Sino-American Strategic Relations: From Partners to Competitors.” *Survival*, Vol. 42, No. 1, 2000, pp. 97-115.

<sup>83</sup> 蔡榮祥，〈小布希政府時期之美中臺三角關係的持續與變遷〉，《臺灣國際研究季刊》，第三卷第一期，2007 年，頁 71-98。

Summary: Time for Washington to Take a Realistic Look at China Policy”這篇報告中就直截了當強調美國要認清「中國神話」(China Myths) 的真面目：「中國加大了對臺灣民主的威脅，在反恐戰爭中也不是一個重要的『夥伴』，在伊拉克戰爭期間沒有幫助……是世界上最主要的危險武器技術擴散者，繼續其嚴重侵犯人權的模式，並且很可能在南海與美國再次發生海上對抗。」<sup>84</sup>再對照小布希政府的中國政策，可說是最佳寫照。

另外在談到美中臺三邊關係時，2049 這個智庫可說是近年來的後起之秀，雖然成立只有 12 年的時間，但在關注亞太議題上並不比其他傳統智庫來得少，且在將臺海問題設為該智庫的核心研究問題，指出我國是美國外交政策的重要利益所在，我國的價值觀、技術實力和地緣戰略地位與美國在該地區的基本價值觀和優先事項相一致，促使我國成為美國在印度太平洋地區的重要夥伴。而該智庫每年所發佈的年度報告中都將我國與美國間的關係放置於報告的核心位置，在該智庫 2017 年的年度報告中就有提到我國與美國的安全合作可以透過

---

<sup>84</sup> John Tkacik, “Executive Summary: Time for Washington to Take a Realistic Look at China Policy,” *The Heritage Foundation*, December 22, 2003, <<https://www.heritage.org/asia/report/executive-summary-time-washington-take-realistic-look-china-policy>>.

美國和臺灣的反中共脅迫措施的方式進行，並通過象徵性和實質性的政策行動擴大美國對臺灣的支持。<sup>85</sup>

且 2049 的報告常受到新聞媒體如 CNN、FOX、BBC 等主流媒體所引用，也間接的大大提升了我國在國際社會上的能見度。而智庫中的靈魂人物就是執行長 Randall Schriver（薛瑞福），他在政治上的經歷可說是十分精彩，在小布希政府時期是擔任美國國務院亞太副助理國務卿，而在川普政府時是擔任美國國防部亞太副助理部長，與共和黨關係相當密切而共和黨也倚重其在亞太地區的專業影響力，這也再次驗證了智庫與政府間的連結與合作關係。另外該智庫的 Ian Easton（易思安）在兩岸問題上也是著墨甚深，其著作《中共攻臺大解密》在美中臺關係上提供了另一個視角來檢視三邊關係。



---

<sup>85</sup> Randall Schriver, 2017 Annual Report” Project 2049 Institute(Washington, D.C.: 2049, 2017), pp.3, 2049, <[https://project2049.net/wp-content/uploads/2018/05/2017-Annual-Report\\_Final.pdf](https://project2049.net/wp-content/uploads/2018/05/2017-Annual-Report_Final.pdf)>.

## 第五章 美國介入臺海軍事衝突的可能性與影響

在多個智庫的國際報告中皆有表明我國位於的臺灣海峽是目前處於戰爭熱點紅區，左邊為野心勃勃的中共，我國位於戰爭熱點的第一線，是必須要面對若發生軍事衝突時的狀況及發生的可能性，且我國與美國的軍事合作綿密、深遠，臺灣又位於第一島鏈的戰略結構中，若是臺海發生軍事衝突，勢必會引起美國的介入。本章就以此為推想，探討美國介入臺海軍事衝突的可能性與其影響。





## 第一節 臺海發生軍事衝突美軍介入的前提

在多數的智庫在臺海衝突發生的前提都是以「中共要武力統一臺灣」的狀況下發動攻擊，形成軍事衝突。美國國防部在 2019 年發布的報告“Annual Report To Congress : Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2019”中就有指出「臺灣一直以來都是解放軍的主要戰略方向」（Taiwan persistently remains the PLA’s main “strategic direction” ,one of the geographic areas the leadership identifies as having strategic importance.）<sup>86</sup>這明確表明了我國一直是中共解放軍的主要目標。

報告中說明，中共領導人從 21 世紀前 20 年的「戰略機遇期」中受益，在中共眼中，這段時期的目的是發展國內經濟，擴大中國的「綜合國力」。在未來的幾十年里，他們致力於實現一個強大、繁榮、擁有「世界級」軍事力量的中國，確保中國的大國地位，並成為印度太平洋地區的超級大國。這些計畫包含了「中國製造 2025」、「軍民融合（Civil- Military Integration, CMI）」、「一帶一路」等，這些都表明了

---

<sup>86</sup> Office of the Secretary of Defense, “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China,” pp.7.

中共並非像自己說宣稱的「和平」大國崛起，而是一系列有目的、有計劃的多方準備，伺機而動，隨時準備找突破口突破。

在戰略暨國際安全中心 2019 年的報告“China and the U.S.: Cooperation, Competition and/or Conflict, An Experimental Assessment”中提到「中共視臺獨、西藏、突厥斯坦 (Turkestan, 指新疆突厥族人) 等三地的分裂主義者為主要威脅，並強調美國，一個來自該地區以外的國家多次對中國進行空中和海上的近距離偵察，非法進入中國領海和中國島礁附近的水域和空域，破壞中國的國家安全。」<sup>87</sup>並也提到中共 2019 年國防白皮書中再次聲明，解放軍將不惜一切代價堅決打敗任何企圖分裂臺灣的人，以維護國家統一。這些報告都明確表示了臺海兩岸若要發生軍事衝突的基本原則：破壞中共國家統一。這項指標將是中共判斷是否發動軍事行動，進而演變到軍事衝突的重要關鍵。

在此原則下，若臺海發生軍事衝突，美國是否會介入，藉以影響戰爭情勢，是一個非常值得探討的方向。在多數的智庫報告中大多是強調「美國根據條約保證保護該島」(the United States pledged by treaty to protect the island.)<sup>88</sup>或是「臺灣海峽是重要的國際航道，保持其穩

<sup>87</sup> Anthony H. Cordesman, Arleigh A. Burke, *China and the U.S.: Cooperation, Competition and/or Conflict, An Experimental Assessment* (Washington, DC: CSIS, 2019), pp.26, CSIS, <<https://www.csis.org/analysis/china-and-united-states-cooperation-competition-and-or-conflict>>.

<sup>88</sup> Richard L. Bush, 2019, *From Persuasion To Coercion: Beijing's Approach To Taiwan And Taiwan's*

定符合美國的利益。此外，根據《臺灣關係法》，美國在法律上有義務幫助這個民主的島嶼保障其海上安全。因此，美國應該支持臺灣的軍事現代化，也為臺灣與自己和其他友好軍隊的互動提供便利。」

(Furthermore, per the Taiwan Relations Act, America is legally obligated to help this democratic island provide for its maritime security.)<sup>89</sup> 不管是保守派智庫或是自由派智庫皆認為美國介入臺海間的軍事衝突的法源依據在於《臺灣關係法》，這個法源確保了美國在臺海衝突中所扮演角色的正當性。

在確認有正當法源依據後，下一個必須釐清的重點在於美軍介入的前提為何？在什麼狀況下美軍會採取行動？哈德遜研究所在 2019 發布了一篇模擬兵推報告“Tabletop Exercise 2019: Security in Northeast Asia”，這篇報告中提到了一個美國判斷是否介入的重點在於「一項關鍵任務將是確定中國的戰爭意圖，以及哪些行動需要軍事回應，而不是純粹的政治回應。」(One key task will be identify China's war intentions and which actions would require a military, rather than a purely

---

Resopnse (Washington, D.C.: Brookings, 2019), pp.2, *Brookings Institution*, <<https://www.brookings.edu/research/from-persuasion-to-coercion-beijings-approach-to-taiwan-and-taiwans-response/>>.

<sup>89</sup> Dean Cheng, “Taiwan’s Maritime Security: A Critical American Interest,” *Backgrounder*, No.2889, 2014, pp.1. *The heritage foundation*, <<https://www.heritage.org/global-politics/report/taiwans-maritime-security-critical-american-interest>>.

political, response.)<sup>90</sup>這明白地指出了美國的介入是有經過通盤考量，並非單純的「拿著武器先發制人」這麼簡單，這篇報告中模擬了三個中共欲發動軍事行動的預想狀況：「中國表達了對現狀的不滿，並指出了三個主要問題：（一）石油的自由流動；（二）統一臺灣；（三）領土問題和日本在東海的島嶼「軍事化」。中方認為，這些問題可以在沒有美國參與的情況下得到解決，而美國在太平洋彼岸的干預是不公平的。」<sup>91</sup>

在這想定之下，中共便採取了相關行動，文中舉例有中方加強了與北韓的雙邊經濟關係，並提議建立一個由除美國之外的環太平洋國家組成的「大亞洲共同繁榮體系」，以取代現代亞洲安全秩序；派遣中國航空母艦和大部分南海艦隊前往馬六甲海峽，以確保貿易和物資流動，並呼籲東盟國家為艦隊提供後勤支持；在聯合國採取法律和外交行動，反對日本在琉球群島的「軍事化」，並在國際法庭上恢復領土主權爭端；警告其他國家，如果它們在統一臺灣問題上干涉內政，就會進行經濟報復；鼓勵其他國家在統一期間發生任何事情時，在不

---

<sup>90</sup> Seth Cropsey, Jun Isomura, DR. Stephen D. Bryen, Tabletop Exercise 2019: Security in Northeast Asia(Washington, D.C.: Brookings,2019), pp.14, *Hudson Institute*, <<https://www.hudson.org/research/15383-tabletop-exercise-2019-security-in-northeast-asia>>.

<sup>91</sup> Seth Cropsey, Jun Isomura, DR. Stephen D. Bryen, Tabletop Exercise 2019: Security in Northeast Asia,pp.6.

動用軍事手段的情況下將外國公民撤出臺灣。中國宣佈，統一將在下個月底之前完成；在接下來的四個小時里，擊落了一顆閒置的美國商業衛星，以展示它在太空中的能力；在距離中國海岸 200 英里的地方立即設立了禁飛區、在中國人民解放軍海軍(PLAN)完成對北海和東海艦隊的動員後，在 5 至 10 天內，在臺灣以東 250 英里處建立了一個禁航區。

當這些想定狀況發生時，中方將會採取後續的行動，像是警告其他各國在危機中的紅線：中方不能接受任何形式的增援或支援船隻進入臺灣，並且威脅美國的地區盟友，如果他們允許增援部隊和美國軍隊從他們的基地部署，將不會尊重那些後方的「避難所」(Threatened U.S. regional allies that if they allowed reinforcements and U.S. forces to deploy from their bases, it would not honor those “sanctuaries” in the rear.)。

<sup>92</sup>接著便是觀察美國在該地區未來的軍事部署，希望確定美國領導的太平洋聯盟的軍事能力可行性，並阻止這種聯盟形成。在上述狀況想定發生時，美國基於自身利益的保護及《臺灣關係法》的承諾，美國應會擔當起其在臺灣海峽的軍事角色。

---

<sup>92</sup> Seth Cropsey, Jun Isomura, DR. Stephen D. Bryen, Tabletop Exercise 2019: Security in Northeast Asia, pp.8.

報告中也提到「所有參與的各方，甚至臺灣，都將面臨艱難而複雜的選擇，考量背景包含了軍事能力和資產、法律和政治情況，例如當事國各方與美國之間以及彼此之間的條約和協定，以及對於能夠避免發生全面戰爭的渴望。」(All the parties, even Taiwan, will be faced with difficult and complex choices. The context is military capability and assets, the legal and political situation, such as treaties and agreements between the parties and the United States, as well as with each other, and the desire to avoid a general war.)<sup>93</sup>各國之間的條約與協定似乎是保護令又是索命符，在這些條約下各國的行為都會被相互制約，在這重重困難中，必須要找到一個最佳的解決方案來處理我們所面對的困境。



---

<sup>93</sup> Seth Cropsey, Jun Isomura, DR. Stephen D. Bryen, Tabletop Exercise 2019: Security in Northeast Asia, pp.14.

## 第二節 美軍介入的方式

在前蘇聯解體以來，美國一直是世界上的超級大國，隨著中國逐漸成為世界上一個新的主要大國，中美之間的開始出現某種程度且不可避免的緊張關係。而且，如果說中國的軍事發展導致了美國的重大戰略反應，在這方面美國並不是唯一的。日本、韓國、東南亞國家和臺灣等地區大國也將中國的軍事力量視為可能的威脅，儘管原因各不相同，此外，還存在著一個更廣泛的戰略背景。中國日益增長的軍事力量是中國作為一個全球經濟大國崛起的產物。這種崛起不僅給中國帶來了巨大的利益，也創造了全球經濟相互依存的新格局。在地緣經濟已經取代地緣政治成為主導戰略利益的當今世界，必須從大戰略的角度看待中美之間的軍事競爭或合作。

在新美國安全中心於 2016 年發表的“Dynamic Balance : An Alliance Requirements Roadmap for the Asia-Pacific Region.”中表示，「反介入/區域拒止」(Anti-Access/Area Denial, A2/AD) 是重要的關鍵之一，長期以來，中共一直被美國的區域聯盟和夥伴關係所形成的「火力網」所困擾著，這個火力網範圍是一個扎根於東北亞、向西南延伸至澳大利亞的強大堡壘，中國必須找到一種方法來破壞美國在亞

太地區安全夥伴關係中的壟斷地位，以破壞目前美國的一個直接且明顯的戰略優勢。

從美國的角度來看，安全合作有助於維持現狀，並為美國軍隊進入地區港口、機場和訓練設施提供機會。美國與地區夥伴的安全合作提供了美軍一定程度的影響力，這也使得他國軍隊和政治領導人在面臨安全決策時必須將美國的好惡（preferences）納入考量範圍之中。最後，這樣的合作關係有助於在美國的盟友和合作夥伴中發展一系列可在未來槓桿化的軍事能力（It helps develop in U.S. allies and partners a range of desired military capabilities that can be leveraged in the future.）。<sup>94</sup>

而報告中表示「兩棲部隊」是可以結合陸、海、空三方能力，因此非常適合亞太地區的海洋地理環境，且兩棲作戰在三個主要方面特別有用。兩棲作戰可以通過在第一島鏈內或從遠離中國大陸的其他領土採取對等的 A2/AD 戰略，另外，美軍及其合作夥伴同樣有能力建立自己的反介入機制，阻止或至少限制中國在第一島鏈內外的行動自由。A2/AD 是雙向的。美軍及其合作夥伴同樣有能力建立自己的反介

---

<sup>94</sup> Patrick M. Cronin, Mira Rapp-Hooper, Harry Krejsa, Dynamic Balance : An Alliance Requirements Roadmap for the Asia-Pacific Region(Washington, D.C.: Brookings,2019), pp.24, CNAS, < <https://www.cnas.org/publications/reports/dynamic-balance-an-alliance-requirements-roadmap-for-the-asia-pacific-region>>.



入機制，阻止或至少限制中國在第一島鏈內外的行動自由，可以為整體戰略創造出更多有利空間。具體來說，兩棲部隊可以在整個島嶼和沿海地區部署、操作和轉移 A2/AD 武器和系統。兩棲部隊一直都是機動力取勝的一個戰鬥單位，故兩棲部隊成為美軍第一動員選項時的最佳考量。

而除了 A2/AD 這個戰略選項外，美軍還可考慮另一項戰略作為是替代方案，在考量到距離與戰略深度的優勢，美國應以美軍為戰略中心，思考一個「海上封鎖」的戰略模式。在報告中強調，美軍在思考 A2/AD 這個戰略概念時，都是以對稱的部隊概念與戰術層面去擬定作戰計劃，也在過程中追求著武器技術與科技的進步，以求可以改變戰場遊戲規則，一舉奪得勝利。以另一個觀點來看，一說美國不應試圖填補第一島鏈的遭受攻擊時會出現的漏洞，應該考慮「離岸控制」<sup>95</sup> (offshore control) 這一個選項，也就是透過任何方式的軍事對抗 (military confrontation) 將戰場轉移，遠離對中國有利的水域或空域，移轉至對其不利的近海，這樣美軍及其盟友、或半可以根本上的改變整個戰況，「戰術防禦使戰略進攻成為可能，任何衝突都將在戰略進

---

<sup>95</sup> T.X. Hammes, "Offshore Control: A Proposed Strategy for an Unlikely Conflict," *Strategic Forum*, No. 278, pp.1, 2012, National Defense University Press, <<https://www.hsdl.org/?abstract&did=715487>>.

攻中得到解決。(The tactical defensive enables the strategic offensive, where any conflict will be settled.)」<sup>96</sup>

這項戰略構想有一個需要深思的考量點，當確定執行時會將第一島鏈本身的盟友完全暴露在危險之中，韓國、日本和菲律賓，當然還有我國。透過特定的海上防禦計畫可以正中中國的致命要害，包含有中國不利的地理位置及其對海上貨運量的依賴，都是打擊重點。戰略性的海上封鎖可以透過四個面向探討，藉此削弱中國的生產力及其重要能源的運輸能力。

第一，置重點於消耗其空軍與海軍配屬飛行部隊的作戰能量，讓它們無法投射軍事能量，也無法抵抗美軍軍機的武力投射，至少讓它們無法超出中國領土這塊大陸架；第二，用一個「沿海」(inshore) 的概念，干擾其沿海水域的交通或是行動；第三，「遠端」(distant) 的海上戰略，在中共有效軍力無法企及的情況下，封鎖其能源來源的供應，主要針對散裝石油運輸船，其次針對煤炭運輸船；第四，「基礎設施降級」(infrastructure degradation) 計畫，意在破壞或摧毀特定的非軍事目標，例如石油碼頭，煉油廠，管道和鐵路樞紐點（例如隧道

---

<sup>96</sup> Seth Cropsey, Jun Isomura, DR. Stephen D. Bryen, Tabletop Exercise 2019: Security in Northeast Asia, pp.28.

和橋樑)。這樣做的目的是通過將內部供應和生產網絡分割成無法相互支援的各區塊，進而讓因「遠端封鎖」造成的任何資源分配問題變得更加嚴重。

但「遠端封鎖」這項戰略計劃必須審慎思考及評估，因將第一島鏈的盟友們置於及高風險中並非美軍的最佳選擇且也會損及美軍利益，另外，此計劃高度依賴前方的投射力量，缺少了前方的支援，「遠端封鎖」的戰略計劃效果將會大打折扣。雖說此項戰略計劃有著不可忽視的缺點，卻也點出了日後美軍必須思考的一個問題：往後對中國A2/AD 戰略的回應可能並非永遠對稱及對等的，必須跳脫出以往的窠臼，以現有的作戰能力創造出最佳戰果。



### 第三節 美國軍事介入的影響

中國正在充分利用其有限的資源，建設那些能夠創造優勢的軍事能力，而這些優勢可將美軍的優勢轉化為劣勢。放軍強調用反衛星(Anti-satellite weapon, ASAT)系統和網絡惡意軟體攻擊美國軍方的「神經系統」，並部署導彈和其他打擊部隊，用意威脅美國武裝力量的「肌肉」：為數不多的前沿空軍基地和航空母艦。<sup>97</sup>在這些威脅下，美軍的戰略佈局就顯得格外的重要，而戰略佈局需要資金，但因民主國家的透明化讓國防預算變得需要更為精打細算，且以美國在世界經濟體系中日益衰退的地位和影響力，在往後的數十年是否有能力支撐起世界第一的軍事能力都是一大考驗，若是與中共維持這種持續性的開放式軍事競爭(sustaining an open-ended military competition)，美國人民勢必要做出重大的犧牲，社會是否能夠支持是一大關鍵。

總體來說，美軍的威懾能力已不如以往那般的有威脅性，且中共的軍事能力也在急起直追，雖然現任總統川普延續了自二戰以來美國高度依賴以威懾為主的防禦戰略，但川普政府幾乎沒有花時間

---

<sup>97</sup> ANDREW F. KREPINEVICH.JR, U.S.-China Relations in 2019: A Year in Review(Washington, D.C.: Hudson Institute,2019), pp.3,*Hudson institute Report*, < <https://www.hudson.org/research/15326-testimony-u-s-china-relations-in-2019-a-year-in-review>>.

解釋美國打算如何威懾現有和潛在的競爭對手。其隱含的假設是，美國並不需要解釋任何事情，因為現代武器的破壞力如此之大，任何理智、理性的領導人都不會冒險挑起一場全面戰爭。因此，威懾的要求是相對溫和（relatively modest）。但以現在的情勢發展，並非以往的單極世界，在現今的軍事科技發展與地緣政治的影響下，抑制侵略（detering aggression）已經變得越來越困難，多級化、新技術、新領域都削弱了威懾的威力，讓威懾變得越來越困難。

在未來的五年至十年裡，美軍與解放軍若是維持現在的發展態勢，那麼在亞洲將會看到美國的領導地位開始衰退，雖然在以地區為中心的持久戰中美軍依然會有相對的優勢武力來佔上風，但解放軍會變得更有能力在戰場中獲得優勢，在某些地區突發事件中，這種暫時的或局部的優勢可能使解放軍在不「擊敗」美軍的情況下實現有限的軍事目的。<sup>98</sup>更令人擔憂的是，從軍事政治的角度來看，這種爭奪主導地位的能力可能會讓中共領導人相信，他們能夠阻止美國介入中國與其一個或多個鄰國之間的衝突，這進而會削弱美國的威懾能力。從長遠來看，科技與經濟這兩大因素會影響美中關係

---

<sup>98</sup> Eric Heginbotham, *The U.S.-China military scorecard : forces, geography, and the evolving balance of power, 1996-2017*(Santa Monica, Calif.: Rand,2017), pp.31, RAND CORPORATION, <[https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR392.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR392.html)>.

甚巨，尤其是經濟因素將決定目前的中美趨勢是否能夠逆轉或何時能夠穩定，而政治事件將決定軍事平衡在定義華盛頓和北京之間的關係中有多重要，這也不難看出川普政府近年對中共實施的貿易戰背後所富含的戰略及政治意涵。

只要中國經濟繼續以快於美國的速度增長，而北京繼續把軍事現代化作為優先任務，美國在亞洲的軍事規劃所面臨的挑戰就會隨著時間的推移而變得更加嚴峻。考慮到美軍的規模和技術水平，以及其軍事人員和指揮官積累的戰鬥經驗和軍事韌性，只要美國的政治立場依然堅定，美國依然有能力與中國作戰並贏得一場曠日持久的海空戰爭。然而美軍的作戰構想可能對與中國的關係以及美國與盟國和夥伴的關係產生重要的戰略和外交影響，因此美國的戰略規劃在採用依賴於隱性升級威脅的威懾選擇之前（introducing deterrence options that rely on implicit escalatory threats），應該仔細權衡潛在的政治影響。

美軍更應繼續努力擴大其在西太平洋、西南太平洋、澳大利亞和東南亞島嶼上的軍事基地基礎設施。中國在東亞的經濟存在甚至比其軍事存在成長得更快，一些人可能認為經濟力量將轉化為外交

影響力，但是東亞地區的主流和精英觀點仍然認為美國是地區穩定和安全的最終保證。可以肯定的是，在許多亞洲領導人看來，要想謹慎行事就必須採取謹慎的政策，避免發表過於「偏袒」中國的言論或活動。然而，中國的崛起及其在南海和東海日益強硬的軍事行為，加劇了亞洲大部分地區的不安全感，並明顯的增強了該地區大多數國家在安全問題上與美國接觸的意願。

美軍的軍事介入對於平衡東亞地區穩定有著顯著的效果，在區域的軍事平衡上可以大大增加威懾的強度，雖說美軍的軍事介入可幫助我國在臺海軍事衝突上有更多的空間可以發揮，但我國的自身軍備也是必須加強力度才行。我國應該把重點放在防禦工事以及強化其作為，以及包括防空、反艦小型飛機和智能水雷在內的技術，對抗 A2/AD 不僅僅是在未來技術上的昂貴投資，也是在確定如何保護自身安全利益及補充和加強美國與中國競爭的能力時，擁有不同程度的現有能力和技術實力的合作夥伴可以、也是必須考慮它們現有的不對稱優勢。例如，我國和日本對中共兩棲作戰的可能性都表示擔憂，雙方都應該投資成本相對較低的水雷。華盛頓的政策制定者必須與地區合作夥伴一同合作，幫助盟友識別各國所擁有的不對

稱優勢，無論是地理、技術還是其他方面，以幫助它們進行戰略投資，而不是與中國進行對稱競爭。<sup>99</sup>

我國身處在高度軍事衝突張力的地區，自我的防衛意識本就是長期關注的議題，同時也是生存命脈，美軍的介入與否是種政治承諾也是美國對於中共軍事能力的檢驗，我國不應也不該期待美軍是否介入，而是該以自身的軍事準備來迎擊未來的挑戰。在國際上許多智庫都有做我國與中共的軍力比較的相關研究，或許報告中的文字或是圖表所呈現出的巨大軍力差距會讓人心灰意冷，但請要有一個認知，軍力比較不是對戰爭結果的預測，而是現在的趨勢正在向對中華人民共和國有利的方向轉變，但並不意味著中華人民共和國能夠贏得與我國的戰爭，也不意味著中華人民共和國的戰鬥力大於我國，更不意味著我國的武器系統在質量上不如中華人民共和國的武器系統。這意味著，不管過去的軍力比較如何，現在雙方的軍事能力正變得相對有利於一方。因此，在一方處於絕對劣勢的情況下，對另一方有利的相對轉變仍然可能發生。<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> Seth Cropsey, Jun Isomura, DR. Stephen D. Bryen, Tabletop Exercise 2019: Security in Northeast Asia, pp.36.

<sup>100</sup> Anthony H. Cordesman, *Chinese Strategy and Military Modernization in 2016: A Comparative Analysis* (Washington, DC: CSIS, 2016), pp.529, CSIS, <<https://www.csis.org/analysis/chinese-strategy-and-military-modernization-2016>>.



了解本身所缺乏的項目，進而去改正、精進，我們不應期待別人的善意來面對臺海未來可能會發生的衝突，而是在最大的可能、最科學的方式下去完成人員的訓練及裝備的購置，這才是解決我國正在面臨的危機所需要的根本之道。



## 第六章 結論

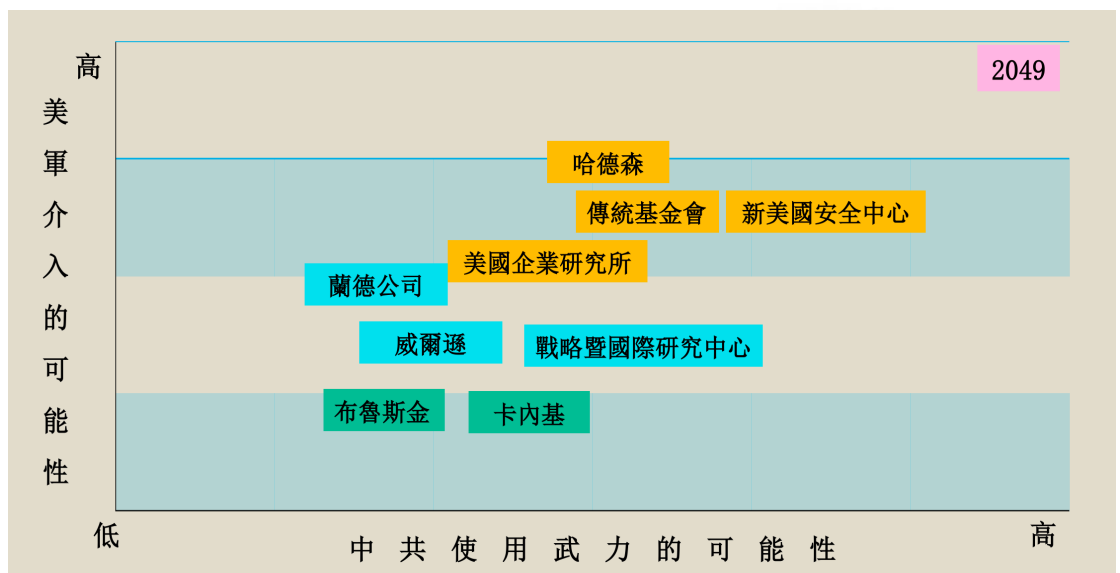
從 20 世紀末開始各國「智庫」機構數量快速增長，大致受到不同原因的衝擊與影響，如資訊與技術發展、政府資訊壟斷的結束、政策議題複雜程度及技術性增加、政府信任危機、全球化及非政府組織參與者增加等。不過，儘管「智庫」持續成立，並試圖維持中立的立場；然而，就美國「智庫」而言，仍無法跳脫國家利益的框架，甚至於為國家特定政策而服務，因此，我國仍應持續發展相對應「智庫」，並積極對外交流與互動。



## 第一節 研究結果

### 一、美國「智庫」的類型及傾向

在本次研究的美國智庫中，許多在智庫的立場及研究都以儘量做到政治中立及研究報告的中立，但若把智庫研究員所發表的文章做一個系統式的分析就會發現其智庫立場還是有跡可循的，以新美國安全中心的智庫為例，從其發表的報告就可發現該智庫對於中共的態度與布魯斯金研究所的研究報告是呈現光譜的兩端，這更不用提及傳統基金會這老牌保守派智庫，該智庫在簡介上開宗明義地說明的其智庫使命：「傳統基金會的使命是根據自由企業、有限政府、個人自由、傳統美國價值觀和強大國防的原則，制定和促進保守的公共政策。」所以在智庫的分類上，可從其發表報告中做判斷。



(資料來源：作者自行整理)

圖 6-1 智庫報告分析傾向圖

## 二、「智庫」建議仍以符合美國利益為優先

根據本次研究的智庫，包含了民主派、保守派和中間派，發現其最終的目的核心皆是以美國利益為最終考量，在報告的結論皆不離「確保美國亞太利益為最終目標」。有的差異是將我國明顯當作籌碼與他國交涉或是將我國視為戰略夥伴呼籲美國加強合作深度，故能從智庫報告的研究風向去了解美國政府近期的政策走向，因為兩者是相輔相成的關係。我國能做的就是變幻莫測的國際角力中，維持自我實力才可以應萬變，我國身處國際社會中的軍事衝突熱點，必須更加小心、謹慎地看待一些之微末節的細小關鍵，才能抓住先機，先發制人。

## 三、美國「智庫」對臺海軍事衝突介入方式之建議

然在本次研究發現智庫研究報告多是推估中共解放軍以兩棲作戰為進攻手段，故在報告中建議美國應思考應對兩棲作戰的方法，也建議我國應投資「非對稱性」的武器裝備，以因應中共的武力威脅。其中也提到了中共可能以網路戰為先期手段，但最終還是要靠兩棲作戰方式來執行戰鬥，也希望美國能與其第一島鏈的戰略夥伴分享相關軍事情報，產生縱向連結，讓我國在戰鬥中不至孤立無援的狀態。報

告更是強調美國應邀請我國參與軍演，以熟悉彼此作戰方式，以達最佳戰場效果。



## 第二節 政策建議

### 一、 整合並發展國內智庫

「智庫」通常就重要議題提出研究分析與建議方案，並為政策制定者或是公眾提供資訊，以作為公共政策議題的方向；也因此，「智庫」成為學術社群與政策制定者或是知識與權力之間的橋樑。然而，「智庫」本身並非以營利為訴求的獨立組織，而是能運用專業知識影響政策制定的機構。因此，我國應持續發展並整合國內現有之「智庫」，使得政策制定者與民眾能瞭解、信任與利用；同時，擴大對外交流，以結合理論深度、政策影響及擴散能力，並蓄積實力，在必要時刻或是國家安全危機受到威脅的情況，能協助或提出具前瞻性的政策，為政府運作提供紮實之立論及推動基礎。

### 二、 持續發展及推展「不對稱戰力」

在國際上許多智庫都有做我國與中共的軍力比較的相關研究，或許報告中的文字或是圖表所呈現出的巨大軍力差距會讓人心覺得差異慎大導致對於我國的防衛及作戰能力產生懷疑，但要有一個認知，軍力比較不是對戰爭結果的預測，在日後相關國防報告時可強調此概念，因為若是以軍力比較為出發點，我國的戰略思維將會一直以「對

稱式」方式延續，但現應發展「不對稱」的作戰思維，讓國人了解「軍購」的目的為何，以增進國軍與國人間的相互了解及相互支持。

### 三、 置重點於「不對稱」戰力之建置

我國國軍部隊需要適應新的作戰環境及方式，空軍需要把重點放在生存和敵人的消耗而不是取得優勢，而常規海軍作戰可能在最初的補給基礎設施襲擊之後很快變得不可行。基於此三項原因，我國應該善用美國的對於我國的支持（should capitalize on U.S. support）來發展一支高度專業化的非對稱力量，地面部隊可以提供跨領域的防禦能力，從加強橫向及縱向的武力支援。



## 參考文獻

### 壹、中文文獻：

#### 一、中文專書：

中共中央臺灣工作辦公室、國務院臺灣事務辦公室編，《反分裂國家法及重要文獻選編》（北京：九州出版社，2005 年）。

亓樂義，《捍衛任務：1996 台海飛彈危機風雲錄》（台北：黎明出版社，2006 年）。

范賢睿、孔家祥、楊廣輝，《領袖的外腦：世界知名思想庫》（北京：中國社會科學出版社，2000 年）。

郭壽旺，《華府智庫對美國臺海兩岸政策制定之影響：對李登輝總統九五年訪美案例之研究》（台北市：秀威資訊科技，2006 年）。

#### 二、期刊文獻：

王眉，2015。〈智庫國際傳播與對外話語體系建構〉，《新疆師範大學學報，哲學社會科學版》，第 6 期，頁 94-100。

向洪、曹如中、郭華，2018。〈美國智庫的獨立性剖析〉，《情報理論與實踐》，第 41 卷第 2 期，頁 155-160。



朱瑞博、劉芸，2012。〈智庫影響力的國際經驗與我國智庫運行機制〉，《智庫建設研究》，總第208期，第3期，頁110-116。

周文星，程坤鵬，2018。〈美國智庫參與外交決策過程的路徑與影響〉，《中國第三部門研究》，第15卷，頁175-192。

林岡，2015。〈美國涉台政策的變化趨勢〉，《浙江社會科學》，第11期，頁17-18。

徐子軒，2009。〈不理性的平衡?—重新審視美國在1995-96年間台海危機的軍事干預行為〉，《東吳政治學報》，第27卷第1期，頁155-198。

張淑雅，1993/6。〈安理會停火案:美國應付第一次台海危機策略之一〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第22期下，頁61-106。

張淑雅，1994/6。〈中美共同防禦條約的簽訂：一九五〇代中美結盟過程之探討〉，《歐美研究》，第24卷第2期，頁71。

張淑雅，2012/6。〈困境重現之因:1958年台海危機與美國的外島政策再思考〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第77期，頁17-59。

郭茂林、武金旺、孫曉仁，2010。〈蘭德公司的發展道路及對中國科技的研究〉，《中國科技資源導刊》，第 42 卷第 2 期，頁 63-68。

趙蓉英、郭鳳嬌、邱平均，2016。〈美國蘭德公司發展對中國智庫建設的啟示〉，《重慶大學學報：社會科學版》，第 22 卷第 2 期，頁 125-131。

蔡榮祥，2007。〈小布希政府時期之美中台三角關係的持續與變遷〉，《台灣國際研究季刊》，第三卷第一期，頁 71-98。

盧小賓、黎煒煒，2018。〈國外智庫類型與評價模式〉，《理論與探索》，第 41 卷第 8 期，頁 17-21。

蘇格，1997。〈康倫報告的戰略構想〉，《美國研究》，第 4 期。

### 三、學術論文：

黃敬哲，2005。《海權觀念的詮釋分析：美國安全智庫對中共海權擴張的觀察》。台北：淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文。

楊晨光，2013。《台海熱戰,1949-1965——未完成的國共內戰》。台北，國立中興大學歷史研究所博士論文。

顏鴻隆，2014。《國共內戰國軍軍事失利之研究》。台北：國立中央

大學歷史研究所在職專班碩士論文。

#### 四、官方文件：

國防部，〈總統府四十年軍事會談〉，民 40 年 12 月 31 日，國防部

《國軍檔案》檔號: 1271/020/095。

Commander SEVENTH Fleet Plan for Conducting Operations to Prevent the Invasion of Taiwan and the Pescadores; forwarding of., August 13, 1950, Files number: A16-1/000104, p.1，收錄於〈中美共同協防作

戰計劃案〉，《國軍檔案》，國防部藏，檔號:541.3/5000.2。

#### 五、網路文獻：

于仁壽，〈新保守主義與小布希政府的北韓核武政策〉，《第二屆中山學術與社會科學學術研討會》，2005 年 11 月，頁 7。

<<http://www2.nsysu.edu.tw/sis/discuss/3C-1.pdf>>。

中華人民共和國，〈新時代的中國國防白皮書〉，2019/7，頁 2，《中華人民共和國國防部》，

<[http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2019-07/24/content\\_4846424.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2019-07/24/content_4846424.htm)>。

國防部，〈108 中華民國國防報告書〉，2019/9，頁 33，《中華民國國防部》<<https://www.mnd.gov.tw/NewUpload/歷年國防報告書網頁>

專區/歷年國防報告書專區.files/國防報告書-108/國防報告書-108-  
中文.pdf>。

羅彥傑，2007/1/12。〈對伊增兵演說，布希罪己〉，《自由時報》，  
<<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/111029>>。

蘇格，〈康倫報告的戰略構想〉，《美國研究》，第4期，1997，《美國  
研究期刊》，  
<[http://www.mgyj.com/american\\_studies/1997/fourth/fourth06.htm](http://www.mgyj.com/american_studies/1997/fourth/fourth06.htm)>。



## 貳、英文文獻：

### 一、專書：

- Bush, Richard., 2013. *Uncharted Strait*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Van Dyke, Vernon., 1960. *Political Science: A Philosophical Analysis*. Stanford: Stanford University Press.
- Western, Jon., 2005. *Selling Intervention and War: The Presidency, the Media, and the American Public*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

### 二、期刊：

- Bush, Richard C., 2016, “US policy toward Taiwan,” *Asian Education and Development Studies*, vol. 5, no.3, pp. 266– 277.
- Cheng, Dean., 2018. “China Challenges Taiwan Strait Status Quo with New Air Corridor.” *ISSUE BRIEF*, No.4814, pp3.
- Feulner, Edwin J., 2019/1. “Forty Years of Taiwan–U.S. Relations: A Partnership for Freedom,” *LECTURE*, No.1308, pp.3.
- McGann, James G., 2003. “Think Tanks and the Trans nationalization of Foreign Policy,” *The Quarterly Journal*, No.1, pp. 85-90.
- Shambaugh, David., 2000. “Sino-American Strategic Relations: From Partners. to Competitors.” *Survival*, Vol. 42, No. 1, pp. 97-115.

### 二、網路資料：

- An Alliance Requirements Roadmap for the Asia-Pacific Region, Washington, D.C.: CNAS, *CNAS*, <  
<https://www.cnas.org/publications/reports/dynamic-balance-an-alliance-requirements-roadmap-for-the-asia-pacific-region>>.
- Anthony H. Cordesman, *Chinese Strategy and Military Modernization in*

- 2016, Washington, DC: CSIS, *CSIS*, <  
<https://www.csis.org/analysis/chinese-strategy-and-military-modernization-2016>>.
- Baker III, James A. & Lee H. Hamilton, et al, 2006. *THE IRAQ STUDY GROIP. REPORT*, New York: Random House, *United States Institute of Peace*, <  
[https://www.usip.org/sites/default/files/files/USIP-full\\_iraq\\_study\\_group\\_report.pdf](https://www.usip.org/sites/default/files/files/USIP-full_iraq_study_group_report.pdf)>.
- Brzezinski, Zbigniew, 1975. *Toward Peace in the Middle East: Report of a Study Group*, Washington DC: Brookings, *Brookings*, <  
<https://israeled.org/resources/documents/brookings-institute-report-toward-peace-middle-east/>>.
- Bush, Richard, 2015. *Taiwan's January 2016 Elections and Their Implications for. Relations with China and the United States*. Washington, D.C.: Brookings, *Brookings*, <  
<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/taiwan-elections-china-us-implications-bush.pdf>>.
- Bush, Richard, 2016. *Taiwan's Security Policy*, Washington, DC: BROOKINGS, *Brookings*, <  
<https://www.brookings.edu/articles/taiwans-security-policy/>>.
- Bush, Richard, 2019, *Form Persuasion To Coercion: Beijing's Approach To. Taiwan And Taiwan's Response*. Washington, D.C.: Brookings, *Brookings*, <  
<https://www.brookings.edu/research/from-persuasion-to-coercion-beijings-approach-to-taiwan-and-taiwans-response/>>.
- Bush, Richard. & Ryan Hass, 2019. *Taiwan's democracy and the China. Challenge*, Washington, D.C.: Brookings, *Brookings*, <  
<https://www.brookings.edu/research/taiwans-democracy-and-the-china-challenge/>>.
- Center for a New American Security, <  
<https://www.cnas.org/mission>>.
- Cheng, Dean, 2014. "Taiwan's Maritime Security: A Critical American Interest," *Backgrounder*, No. 2889, pp, 1. *The heritage foundation*, <  
<https://www.heritage.org/global-politics/report/taiwans-maritime-security-critical-american-interest>>.
- Cordesman, Anthony H, 2016. *Chinese Strategy and Military Modernization in 2016: A Comparative Analysis*, Washington, DC:

- CSIS, *CSIS*, < <https://www.csis.org/analysis/chinese-strategy-and-military-modernization-comparative-analysis>>.
- Cordesman, Anthony H. & Arleigh A. Burke, 2019. *China and the U.S.: Cooperation, Competition and/or Conflict, An Experimental Assessment*, Washington, DC: CSIS, *CSIS*, < <https://www.csis.org/analysis/china-and-united-states-cooperation-competition-andor-conflict>>.
- Cronin, Patrick M. & Mira Rapp-Hooper. & Harry Krejsa, 2019. *Dynamic Balance* : Cropsey, Seth. Dr. Mike Kuo & Michael Tsai, 2019. *Reinforcing the U.S.-Taiwan Defense Alliance*, Washington, DC: Hudson, *Hudson institute*, <<https://www.hudson.org/events/1717-reinforcing-the-u-s-taiwan-defense-alliance92019>>.
- DoD, 2002. *Nuclear Posture Review (Excerpts)*, Washington, DC: DoD, *Federation of American Scientists*, <<https://fas.org/wp-content/uploads/media/Excerpts-of-Classified-Nuclear-Posture-Review.pdf>>.
- Dougherty, Charis, 2019. *Rising to the China Challenge: Renewing American Competitiveness in the Indo-Pacific*, Washington, DC: CNAS, *CNAS*, < <https://www.cnas.org/publications/reports/rising-to-the-china-challenge>>.
- Dougherty, Charis, 2019. *Why America Needs a New Way of War*, Washington, DC: CNAS, *CNAS*, < <https://www.cnas.org/publications/reports/anawow>>.
- Gerasymchuk, Sergiy., 2017. *Think-Tanks—the Problems of Definition and the Way to Solve Them*. Ukraine: Think Twice UA, *Think Twice UA*, < <http://thinktwiceua.org/wp-content/uploads/Think-tank-definition-article-SG-2.pdf>>.
- Glaser, Bonnie S, 2019. *Charting Convergence*, New York: Rowman & Littlefield, *CSIS*, < <https://www.csis.org/analysis/charting-convergence>>.
- Hammes, T.X. 2012. “Offshore Control: A Proposed Strategy for an Unlikely Conflict,” *Strategic Forum*, No. 278, pp.1, *National Defense University Press*, < <https://www.hsdl.org/?abstract&did=715487>>.
- Heginbotham, Eric, 2017. *The U.S.-China military scorecard : forces*,

- geography, and. the evolving balance of power, 1996-2017*, Santa Monica, Calif.: Rand, *RAND CORPORATION*, <  
[https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR392.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR392.html)>.
- Hess, Jerry N,1972. *Oral History Interview with Dr. Edwin G. Nourse*, Washington, D.C.: Harry S. Truman Library, *NATIONAL ARCHIVES*, <  
<https://www.trumanlibrary.gov/library/oral-histories/nourseeg>>.
- Hunter, Robert E., 2000. “Think Tanks: Helping To Shape U.S. Foreign And Security Policy,”*U.S Foreign Policy Agenda: The Making of US Foreign Policy*, Vol.5, No.1, pp.33-37. <  
<https://www.americancorner.org.tw/zh/ejournal-pdf/201101-the-making-of-us-foreign-policy.pdf> >.
- Jon B. Alterman, *Center of Strategic and International Studies*, <  
<https://www.csis.org/people/jon-b-alterman>>.
- Kagan, Frederick W, 2007. *Choosing Victory: A Plan for Success in Iraq*, Washington, DC: AEI, *American Enterprise Institute*, <  
<https://www.aei.org/research-products/working-paper/choosing-victory-a-plan-for-success-in-iraq-2/>>.
- Kavanagh, Jennifer.& Michael D. Rich,2018. *Truth Decay*, Santa Monica, Calif.: Rand,2018),*RAND Corporation*,<  
[https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR2314.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2314.html)>.
- Keane, Jack.& Frederick W. Kagan, 2006/11/27. “The Right Type of 'Surge',” *Washington Post*, <  
<https://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2006/12/26/AR2006122600773.html> >.
- Krejsa, Harry, 2016. *Seeing Strait: The Future of the U.S.-Taiwan Strategic. Relationship*, Washington, DC: CNAS, *CNAS*, <  
<https://www.cnas.org/publications/reports/seeing-strait-the-future-of-the-u-s-taiwan-strategic-relationship>>.
- KREPINEVICH.JR, ANDREW F, 2019. U.S.-China Relations in 2019: A Year in. Review, Washington, D.C.: Hudson, *Hudson institute Report*, <  
<https://www.hudson.org/research/15326-testimony-u-s-china-relations-in-2019-a-year-in-review>>.
- Lee, John, 2019/4/03.“Why a U.S. Sale of Fighter Jets to Taiwan Matters,”*The Diplomat*, <  
<https://thediplomat.com/2019/04/why-a-us->



- [sale-of-fighter-jets-to-taiwan-matters/](#)>.
- Marwan Muasher, *Carnegie Endowment for International Peace*, <<https://carnegieendowment.org/experts/563>>.
- Matthew P. Goodman, *Center of Strategic and International Studies*, <<https://www.csis.org/people/matthew-p-goodman>>.
- Mazza, Michael, 2020. *2020 Taiwan Outlook: Opportunities and challenges for US-Taiwan relations*, Washington, DC: AEI, *American Enterprise Institute*, <<https://www.aei.org/articles/2020-taiwan-outlook-opportunities-and-challenges-for-us-taiwan-relations/>>.
- McGann, James G., 2019. *2018 Global Go To Think Tank Index Report*. Pennsylvania: TTCSP Global Go To, *Think Tank Index Reports*. <[https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=think\\_tanks](https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=think_tanks)>.
- Michele Flournoy, *Center for a New American Security*, <<https://www.cnas.org/people/michèle-flournoy>>.
- Office of the Secretary of Defense, 2019. *ANNUAL REPORT TO CONGRESS: Military. and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019*. Washington, DC: Office of the Secretary of Defense, *U.S. DEPT OF DEFENSE*, <[https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-1/1/2019\\_CHINA\\_MILITARY\\_POWER\\_REPORT.pdf](https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-1/1/2019_CHINA_MILITARY_POWER_REPORT.pdf)>.
- Office of the Secretary of Defense, 2016. *Annual Report to Congress: Military and. Security Developments Involving the People's Republic of China*, Washington, DC: DoD, *U.S. DEPT OF DEFENSE*, <[https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-1/1/2019\\_CHINA\\_MILITARY\\_POWER\\_REPORT.pdf](https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-1/1/2019_CHINA_MILITARY_POWER_REPORT.pdf)>.
- Paal, Douglas H, 2019, *America's Future in a Dynamic Asia*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, *Carnegie Endowment for International Peace*, <<https://carnegieendowment.org/2019/01/31/america-s-future-in-dynamic-asia-pub-78222>>.
- Richard Fontaine, *Center for a New American Security*, <<https://www.cnas.org/people/richard-fontaine>>.
- Schmitt, Gary J, 2020/1/3 “A Stunner in Taiwan,” *THE AMERICAN*

- INTEREST*, <<https://www.the-american-interest.com/2020/01/13/a-stunner-in-taiwan/>>.
- Schriver, Randall, 2017. 2017 Annual Report Project 2049 Institute, Washington, DC.: 2049, *Project 2049*, <[https://project2049.net/wp-content/uploads/2018/05/2017-Annual-Report\\_Final.pdf](https://project2049.net/wp-content/uploads/2018/05/2017-Annual-Report_Final.pdf)>.
- Singer, P. W., 2010/8/13. “Factories to Call Our Own. How to understand Washington’s ideas industry, *The Washingtonian*, <<https://www.washingtonian.com/2010/08/13/factories-to-call-our-own/>>.
- Skelton, George, 1998/3/23. “In the Ring, With Contenders for Governor,” *Los Angeles Times*, <<https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1998-mar-23-mn-31902-story.html>>.
- Swaine, Michael D, 2019. *A Relationship Under Extreme Duress: U.S.-China Relations at a Crossroads*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, *Carnegie Endowment for International Peace*, <<https://carnegieendowment.org/2019/01/16/relationship-under-extreme-duress-u.s.-china-relations-at-crossroads-pub-78159>>.
- Tkacik, John, 2003/11/22. “Executive Summary: Time for Washington to Take a Realistic. Look at China Policy,” *The Heritage Foundation*, <<https://www.heritage.org/asia/report/executive-summary-time-washington-take-realistic-look-china-policy>>.
- U.S. Department of Defense, 2019. *Department of Defense Indo-Pacific Strategy. Report 2019*, Washington, DC: U.S. Department of Defense, *U.S. DEPT OF DEFENSE*, <<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-/1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>>.
- William J. Burns, *Carnegie Endowment for International Peace*, <<https://carnegieendowment.org/experts/1014>>.

三、官方文件：

“A Report by the Joint Strategic Survey Committee on Strategic Important of Formosa Note by the Secretaries”, January 2, 1951.

J.C.S. Part II, 1946-1953, Files number: J.C.S. 1966/54.

Doc.33, MR (Memorandum for Record), 1958.08.14, FRUS, 1958-1960, 19:52-55

U. S. Department of State ed., Foreign Relations of the United States 1949, Vol.9, The Far East: China, pp.261-262.

UNDP (United Nations Development Program). 2003. Thinking the Unthinkable. Bratislava: UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States.

