

國際政治平衡者的角色和轉變： 比較歐巴馬總統時期和川普總統時期的 美中臺三角關係

蔡榮祥

(中正大學政治學系教授)

摘 要

本文主要的研究問題是在美中臺三角關係中，美國如何扮演平衡者的角色？哪些因素會影響平衡者角色的成功或失敗？不同的美國總統所採取不同的戰略如何影響美中臺三角關係中權力平衡的變遷？本文主要的研究發現如下：第一，當美國作為平衡者選擇與較強國家合作時會造成平衡的失敗，選擇與較弱國家結盟時較容易成功地平衡；第二，影響平衡者角色的成功或失敗取決於平衡者對於較強國家的戰略定位；第三，相較於歐巴馬總統時期，川普總統時期美國更能成功地扮演美中臺三角關係中的平衡者角色，維繫巧妙的權力平衡。

關鍵詞：平衡者、權力平衡、戰略定位、歐巴馬、川普

壹、前言

美中臺三角關係是亞太秩序中最可能產生軍事衝突的國際政治引爆點之一。主要的衝突點是中國主張臺灣是中國不可分割的一部分，以及不承諾放棄對於臺灣使用武力的選項。臺灣在面臨中國的軍事威

脅下，持續建構自身的防衛能力來維繫民主的運作和政權的自主性。美國的立場是當臺灣人民安全、臺灣社會與經濟制度遭受到外在威脅，並因此損害美國的利益時，美國總統和國會會根據《臺灣關係法》採取適當行動來回應這樣的威脅。從權力平衡的觀點來看，中國是所謂的挑戰者，臺灣是防衛者，而美國則是平衡者的角色。三個國家之間的互動構築成美中臺三角關係的結構。影響美中臺三角關係的重要因素除了三個國家自身的外交政策和國內競爭之外，兩個國家雙邊關係的變遷也會影響到第三方國家如何回應這種雙邊關係之改變。因之，美中臺三角關係是動態的變化，會因為一組雙邊關係的轉變，而連動波及到另外兩組的雙邊關係。

以美中關係來說，影響雙邊關係變遷的因素可能會涉及權力轉型、戰略設定和利益衝突。權力轉型方面，中國快速崛起之後，在亞洲已經成為足以和美國匹敵的軍事大國，而美國因為中國的崛起，使其原本的亞洲霸權地位受到挑戰，出現安全兩難的困境，中國、美國或中國周邊的鄰國都認為他們自己的軍事整備是防衛現狀，但是對於其他的國家來說，這些軍事行動的意圖是改變現狀。¹ 戰略設定方面，美國對於中國的外交政策從原先強調積極交往轉變成競爭抗衡，其中的主要原因是對於中國威脅的因應。美國國關學者范亞倫(Aaron L. Friedberg)指出，中國和美國的關係已經演變成是次強國家和最強國家之間的爭鋒，未來很有可能這樣的排序會逆轉，因為中國會持續採取選擇性利己的途徑來支持符合其利益的國際制度、忽視不符合其利益的國際建制、轉變某些國際組織來符合其目的，以及弱化或是暗中破壞對其正當性構成挑戰的國際安排。² 利益衝突方面，目前美國川普總統

1. Avery Goldstein, "A Rising China's Growing Presence: The Challenges of Global Engagement," in Jacques deLisle & Avery Goldstein, eds., *China's Global Engagement: Cooperation, Competition, and Influence in the 21st Century* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2017), p. 14.

對於中國的貿易赤字、智慧財產保護、關鍵技術移轉和資訊技術安全等議題上，透過關稅和管制手段來抑制美國的失衡和中國的影響，正是建立在將中國定位成是戰略性敵對國家的基礎之上。權力轉型讓中美之間形成霸權敵對、重新調整戰略設定和出現戰略利益的衝突。這些結構性的轉變如何影響美中臺關係，值得我們加以深入地分析。

目前臺灣一方面與中國的關係持續地僵持，另外一方面美國和臺灣的關係實質地提升，而美中關係則陷入貿易談判的僵局。本文主要的研究問題是，在美中臺三角關係中，美國如何成功或失敗地扮演平衡者(balancer)的角色？哪些因素會影響平衡者角色的成功或失敗？不同的美國總統採取不同的戰略如何影響美中臺三角關係中權力平衡的變遷？本文主要的目的是從國際政治的歷史經驗和權力平衡的理論框架來分析美國對於臺灣或中國應該採取哪一種戰略，最符合美國在美中臺三角關係中所要維繫的利益。本文採取比較歷史分析作為研究方法。比較歷史研究強調三個面向：第一，解釋和確認哪些原因條件會產生主要的結果；第二，分析歷史的序列和過程的發展；第三，系統化和脈絡化地比較類似和對比的個案。³ 本文欲透過國際政治平衡者的概念來分析美中臺三角關係，同時以動態的歷史發展過程做為研究範圍，對比和解釋歐巴馬總統和川普總統時期的美中臺三角關係的差異和轉變。⁴

2. Aaron L. Friedberg, "Competing with China," *Survival*, Vol. 60, No. 3, June 2018, pp. 24-25.

3. James Mahoney & Dietrich Rueschemeyer, "Comparative Historical Analysis: Achievements and Agendas," in James Mahoney & Dietrich Rueschemeyer, eds., *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), pp. 11-13.

4. 歐巴馬總統任期八年，川普總統任期迄今僅三年，兩者的時間範圍有很大的差異，然而本文主要的焦點在於美國對於中國戰略因應的轉變。因此，歐巴

貳、文獻檢閱

美國國關學者羅德明(Lowell Dittmer)指出，戰略三角關係要能夠運作，必須滿足三個條件：第一，每一方與第二方的經營關係中，會經由權變計畫和相應行為來考量第三方可能的反應；第二，假如任何一方的政治軍事力量足夠大到可以從三角關係中的一邊變節叛離到另外一邊時，則這個國家是三角關係的主要組成成員；第三，任何一方與其他兩方的關係，都不是穩定和持久的聯盟關係。⁵換言之，戰略三角關係是動態變化的模式，隨著一方國家與他方國家結盟行為的轉變而在結構層次上有所變遷。戰略三角關係的交換關係模式可以分成以下幾種：第一，三人行關係(*ménage à trois*)，三個國家之間都是友善的關係；第二，羅曼蒂克型三角關係，樞紐(*pivot*)國家和兩個側翼(*wing*)的國家是友善的關係，而兩個側翼的國家彼此是敵對的關係；第三，穩定的婚姻關係，兩個國家是友善的關係，但是他們個別與第三方的國家都是敵對的關係；⁶另外，如果三個國家都是敵對的關係，會形成單位否決(*unit veto*)的關係。有關於這四種戰略三角關係模式和角色請見圖 1。⁷

馬總統時期的美中臺三角關係與川普總統時期的美中臺三角關係可以說是明顯地對比，雖然其任期長短截然不同。

5. Lowell Dittmer, "The Strategic Triangle: A Critical Review," in Ilpyong Kim, ed., *The Strategic Triangle: China and the United States, and the Soviet Union* (New York: Praeger, 1987), p. 33.

6. Lowell Dittmer, "The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis," *World Politics*, Vol. 33, No. 4, July 1981, p. 489.

7. Lowell Dittmer, "The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis," pp. 491-499; Lowell Dittmer, "The Strategic Triangle: A Critical Review," p. 34; Yu-Shan Wu, "Strategic Triangle, Change of Guard, and Ma's New Course," in Cal Clark, ed., *The Changing Dynamics of the Relations among China, Taiwan, and the United States* (New Castle upon

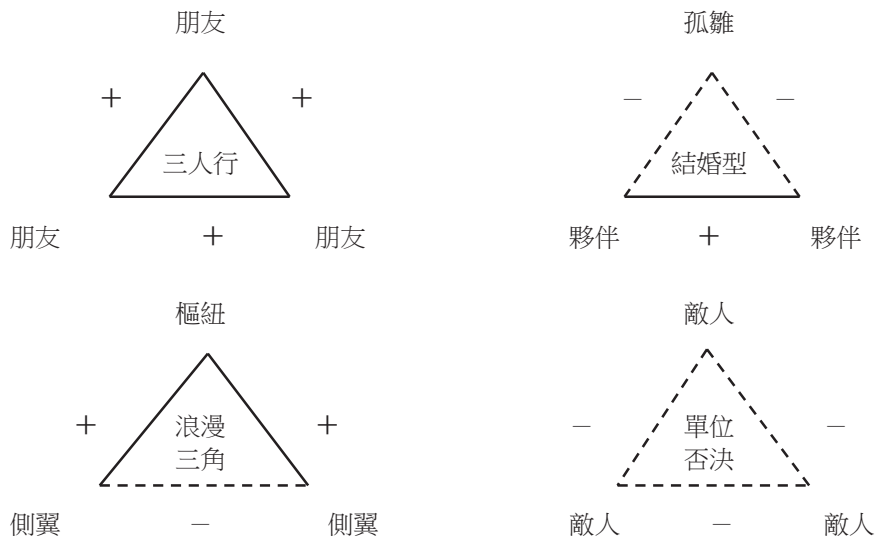


圖 1 戰略三角關係的模式和角色

資料來源：Yu-Shan Wu “Strategic Triangle, Change of Guard, and Ma’s New Course,” p. 39。

說明：「+」與實線表正向關係；「-」與虛線表負向關係。

首先，三人行的關係可以讓三方國家以最小的成本來合作，但是對於個別國家來說，三人行的關係並不是最確定的關係，因為個別國家對於另外兩個國家之間的關係是不是也符合她的利益通常是不確定的。其次，在羅曼蒂克型三角關係中，當樞紐國家公平地對待兩個側翼國家時，其可以在與這兩個側翼國家之間的關係中獲得最大的利益，但是羅曼蒂克型三角關係也可能會讓個別的側翼國家擔心樞紐國家和另一個側翼國家可能會形成一個敵意的聯盟來排除她。再者，穩定的婚姻關係奠基於對於第三方的相互敵意，但是當雙方的關係是不

對稱的關係時，第三方國家可能會說服較弱勢的一方脫離原本的婚姻關係，而建立一個新的、更有利的平衡關係。⁸

換言之，戰略三角關係理論中的個別模式並不是固定不變的關係，其可能會轉換成其他的模式或是兩個國家的關係很可能會從敵對關係變成友善關係或從友善關係變成敵對關係，視第三方國家的行動和策略而定。例如，在羅曼蒂克型三角關係的模式中，當兩個側翼國家不再視彼此為敵對關係，而選擇和解的時候，同時這兩個側翼國家不是形成所謂的反抗樞紐國家之聯盟的情況下，浪漫三角的模式才可能轉變成三人行模式，如果兩個側翼國家的結盟是具有抗衡樞紐國家的性質的話，會讓樞紐國家認為兩個側翼國家是共謀，甚至樞紐國家覺得有可能被排除的威脅，因此浪漫三角模式較不會轉換成三人行模式。⁹ 樞紐可以搖擺在兩翼之間，誘使兩翼為了博取樞紐的友誼而給與其利益，同時樞紐也會促使兩翼相互猜忌，防止二者和好，一方面增強兩翼追求自己的動機，一方面避免兩翼合謀。¹⁰ 對於樞紐國家來說，兩個側翼的國家維持一定程度的敵對狀態，較有利其左右逢源的戰略利益。

考量三角關係整體報酬(payoffs)均衡的觀點認為，三人行的關係是最穩定的，因為在三人行的關係中，三方都是朋友的關係對於每一方來說都是次佳的位置，而且沒有輸家可言；再者，相對於三人行的關係，羅曼蒂克型三角關係是次穩定的；而在婚姻關係中，兩個夥伴關

8. Lowell Dittmer, "The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis," pp. 489-490；羅德明認為羅曼蒂克型三角關係比之於婚姻關係更不穩定，主要的原因是維持樞紐地位的困難，因為樞紐國家的相對有利位置會讓其他兩個側翼國家認為其是有特權的，請見 Lowell Dittmer, "The Strategic Triangle: A Critical Review," p. 33。

9. Lowell Dittmer, "The Strategic Triangle: A Critical Review," p. 35.

10. 吳玉山，《抗衡或扈從—兩岸關係新詮：從前蘇聯看臺灣與大陸間的關係》（臺北：正中，1997年），頁178。

係的國家彼此是屬於中度滿意的程度，但是第三方的孤雛(outcast)國家所得到的報酬是最低的，因此是較不穩定的關係；至於單位否決則是最不穩定的關係。¹¹ 這種觀點的推演是三方國家基本上是屬於國力相對平等，當三方國家的國力是大小有別時，則三角關係中不同模式穩定程度之排序也會不同。當三方國家屬於大國、中國、小國的國力差距時，以大國為樞紐的羅曼蒂克型三角關係最為穩定；三人行關係次之；大國和中國是婚姻關係；而小國是孤雛的情況下是較不穩定的；三方關係都是負面的單位否決模式則是最不穩定的關係。¹²

然而，羅曼蒂克型三角關係的分析框架運用在美中臺三角關係上會出現一些結構性的限制和特徵。因為美國作為世界霸權，不需要在美中臺三角關係中擔任樞紐的角色來說服中國或臺灣依循其意志，美國也不需要為了從臺灣獲得一些利益，而向中國傾斜，美國也不會把臺灣當成是其迫使中國讓步的籌碼，真正影響美中臺三角關係變化的驅動因素是美國國內的選舉循環，以及中國和臺灣的改變。¹³ 換言之，國際政治和國內政治的雙層賽局影響了美中臺三角關係演變的路徑依賴。

另外，以國力大小計算美中臺戰略三角關係不同模式所形成由高而低的總體效用排序為：第一，以臺灣為樞紐的羅曼蒂克型三角關

11. 包宗和，〈戰略三角個體論檢視與總體論建構及其對現實主義的衝擊〉，包宗和、吳玉山主編，《重新檢視爭辯中的兩岸關係理論》（臺北：五南，2009），頁344；Brantly Womack & Wu Yu-Shan, "Asymmetric Triangles and the Washington-Beijing-Taipei Relationship," in Brantly Womack, ed., *China among Unequals: Asymmetric Foreign Relationships in Asia* (Singapore: World Scientific Press, 2010), p. 378。

12. Brantly Womack & Wu Yu-Shan, "Asymmetric Triangles and the Washington-Beijing-Taipei Relationship," pp. 381-382.

13. Brantly Womack & Wu Yu-Shan, "Asymmetric Triangles and the Washington-Beijing-Taipei Relationship," p. 397.

係；第二，以美國為孤雛的結婚型三角關係；第三，以中國為孤雛的結婚型三角關係；第四，單位否決型的三角關係；第五，三邊家族型的三角關係；第六，以中國為樞紐的羅曼蒂克型三角關係；第七，美國為樞紐的羅曼蒂克型三角關係；第八，以臺灣為孤雛的結婚型三角關係。¹⁴對於臺灣而言，以臺灣為樞紐的羅曼蒂克型三角關係是最為有利，而當臺灣成為孤雛國家，美國和中國是結婚型的三角關係的情況下，對於臺灣是最不利的。整體來看，國力大小和不同三角關係模式的配套和結合之下，可以動態地分析美中臺三個國家之間細緻的模式變化和政策互動。然而，在戰略三角關係的理論推演中，我們可以發現不管是大國、中國或小國都有可能成為樞紐國家。¹⁵整體來看，美中臺三角關係的理論是屬於動態變化的分析框架，兩個國家的關係變化以及國力大小等因素，皆會影響第三方國家的行為。

1972年2月28日，美國尼克森總統與中國國務院總理周恩來簽署《上海公報》，其中有關美國對於臺海問題的立場是美國的一中政策(One China Policy)的源起和內涵。美國在《上海公報》中提到，美國認知(acknowledge)（而不是用承認，recognize）臺灣海峽兩邊的中國人都主張一個中國、臺灣是中國的一部分，美國政府不挑戰那樣的立場，美國重申希望由兩岸中國人和平解決臺灣的問題。1979年1月1日，美國卡特總統與中國簽訂《美中建交公報》，展開雙方的外交關

14. 紀凱露，《國力不對等戰略三角互動模式之研究—以冷戰時期美中蘇三角與後冷戰時期美中臺三角為例》（臺北：國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文，2005年），頁125。

15. 紀凱露，《國力不對等戰略三角互動模式之研究—以冷戰時期美中蘇三角與後冷戰時期美中臺三角為例》，頁125；涂志堅、唐欣偉，〈從總體觀點看柯林頓時期的美中臺戰略三角〉，《遠景季刊》，第2期第2卷，2001年4月，頁163-195；Lowell Dittmer, “The Strategic Triangle: A Critical Review,” p. 40；Brantly Womack & Wu Yu-Shan, “Asymmetric Triangles and the Washington-Beijing-Taipei Relationship,” pp. 381-382。

係，同時與中華民國斷交，廢止《中美共同防禦條約》。美國承認中華人民共和國是中國唯一合法的政府。1979年4月，美國國會擔心總統或行政部門過於向中國傾斜，忽視臺灣的安全，因此選擇透過立法的方式如制定《臺灣關係法》(*Taiwan Relations Act*)來保障《臺灣的安全》。臺灣關係法中有關臺灣安全的規定指出，任何以非和平手段包含杯葛或禁運來決定臺灣未來的行動，將會被視為是對於西太平洋的和平和安全之威脅，美國將會表示嚴重的關切；美國會提供臺灣防衛性質的武器；美國會維護自己的能力去抵抗任何訴諸武力或其它形式的強制，因而危及臺灣人民的安全或是社會經濟制度的行動（《臺灣關係法》第二條）。

雷根總統時代，美國與中國於1982年8月17日簽署《817公報》，公報主要內容是美國承認中華人民共和國是中國唯一的合法政府，以及認知中國有關只有一個中國，以及臺灣是中國的一部分之立場；在這樣的脈絡下，雙方同意美國將持續與臺灣人民維持文化、商業和其他非正式的關係。¹⁶1992年布希總統任內，批准出售臺灣150架F16戰機以維繫臺海之間的軍事平衡。1995年和1996年之間發生臺海危機，中國向臺灣北方基隆和南方高雄附近的海域試射飛彈，美國柯林頓總統派遣兩個航空母艦戰鬥群到臺海附近巡弋，最後中國停止試射飛彈，解除臺海危機。這次的臺海危機凸顯的意義是，當中國選擇對於臺灣動用武力時，美國會選擇介入，關於介入的方式屬於戰術運用的層次，會依照事件的態勢來決定可能採取的行動。小布希總統持續軍售臺灣，加強臺灣的防衛力量，以改善臺海之間的軍事失衡。整個來

16. 雷根總統在簽署《817公報》之前，向臺灣提出六項保證(Six Assurances)：第一，美國不贊成對臺軍售設定期限；第二，美國不在臺灣和中華人民共和國之間作調人；第三，美國不會施加壓力要求臺灣與中華人民共和國談判；第四，美國對於臺灣主權的長期立場沒有改變；第五，美國無任何計畫修改臺灣關係法；第六，《817公報》的內容不應該被解讀成美國對臺軍售前會徵詢北京的意見。雷根總統的六項保證是讓臺灣確信美國並沒有放棄臺灣。

看，美中關係正常化以來，美國歷任總統始終堅持一個中國政策。一中政策是戰略模糊(strategic ambiguity)策略的具體展現，美國避免擁護臺灣和中國所提出的任何有關主權的主張，同時美國從來沒有正式地聲明一個中國是解決臺灣海峽問題的唯一選項。¹⁷質言之，美國長期以來一直扮演著平衡者的角色，美國對於中國或臺灣的主張和訴求不會進行表態，如果海峽兩岸選擇非和平的手段來解決爭議的話，則將是美國所無法接受的底線。

參、分析架構

戰略三角關係的框架對於解釋美中臺三方國家的互動分析具有理論性的意涵，本文的目的在於提出一個不同的解釋框架，來補充或修正戰略三角關係理論，同時解釋和分析平衡者成功平衡的可能條件。首先，主張臺灣可能扮演樞紐的角色，中國和美國成為側翼國家的觀點，在邏輯上可能，但是實際運作上可能會出現扞格之處。因為臺灣的國家實力比之於中國和美國來說相對較小，無法擔任樞紐的角色，主要的理由是臺灣的外交作為只是促使中國與美國之間選擇友善或是衝突的部分原因，臺灣並無法防止中美兩國之間的和好或是避免兩者合謀，影響中美之間關鍵的原因還是美國和中國雙方的互動和自身的選擇。其次，美國在三角關係中原本是最大國的地位，卻成為側翼的國家，而不是樞紐國家的觀點會導致國家角色和國家實力之間的衝突，美國作為大國的外交行為可能會受到臺灣和中國的影響，但是其外交政策本身還是有高度的自主性，不完全取決於中國和臺灣對於美國政策的挑戰。換言之，美中臺三角關係中，美國作為樞紐的地位長期以來都沒有改變，¹⁸改變的是美國在中國和臺灣之間的平衡移動，

17. Nancy Bernkopf Tucker, "Strategic Ambiguity or Strategic Clarity," in Nancy Bernkopf Tucker, ed., *Dangerous Strait: The U.S.-Taiwan-China Crisis* (New York: Columbia University Press, 2005), pp. 209-210.

18. 專研戰略三角理論的羅德明認為，後冷戰時期的美中臺互動屬於羅曼蒂克型

以及中國和臺灣的外交作為導致美國對於中國或臺灣的親疏遠近。

如果國力大小是結構性因素的話，本文認為美國在美中臺三角關係中一直扮演著平衡者的角色，其擔任樞紐的地位並沒有明顯地改變，請見圖 2。可能的改變是美國與中國的關係、美國與臺灣的關係或是臺灣與中國的關係。當美國偏離中間(medium)的位置，如傾向中國的一方時，則美國與臺灣的距離（UC 和臺灣之間）比之於美國和中國的距離（UT 和中國）相對較遠。當美國偏離中間的位置，如傾向於臺灣的一方時，則美國與臺灣的距離（UT 和臺灣之間）比之於美國和中國的距離（UT 和中國之間）相對較近。¹⁹ 另外，美國對於臺灣海峽的政策中線與中國和臺灣之間的維持現狀(*status quo*)是直線連結的關係，如果中國和臺灣任何一方想要改變現狀，則美國會扮演平衡者的角色，讓中國和臺灣回到這個中間的直線上來。在中國和臺灣的軸線上，中國和臺灣的立場也可能是變動的。當中國和臺灣願意擱置主權爭議，而以求同存異的方式來互動時，則臺灣和中國的距離會越來越近，此時美國必須衡量兩岸關係的改善是否符合臺灣的主流民意和美國的國家利益。當雙方或是任何一方採取改變現狀的策略或是行動時，例如中國採取武力犯臺或臺灣宣布臺灣獨立，會離現狀中線愈來愈遠，則美國作為平衡者的角色需要積極介入加以平衡，以免美國被迫直接涉入兩岸的衝突。美國作為平衡者的難題在於美國自身對於臺灣和中國外交所可能產生的不均衡、如何衡量臺灣和中國的具體外交

三角關係模式，美國是樞紐，在臺灣和中國兩個側翼國家中扮演平衡者的角色，請見 Lowell Dittmer, “Washington Between Beijing and Taipei: A Triangular Analysis,” in Cal Clark, ed., *The Changing Dynamics of the Relations among China, Taiwan and the United States* (Newcastle: Cambridge Scholar Publishing, 2011), p. 22。本文也認為美國長期以來在美中臺三角關係中是扮演樞紐的角色，但是在論證方向上比較強調美國作為平衡者的角色及產生的影響。

19. 英文字 UC 表示美國和中國的關係，UT 則是美國和臺灣的關係。

行為是不是偏離現狀，以及如何讓雙方彼此克制，不要升高緊張態勢。這些難題都可能對美國擔任平衡者的角色形成阻礙，甚至是導致平衡失敗。

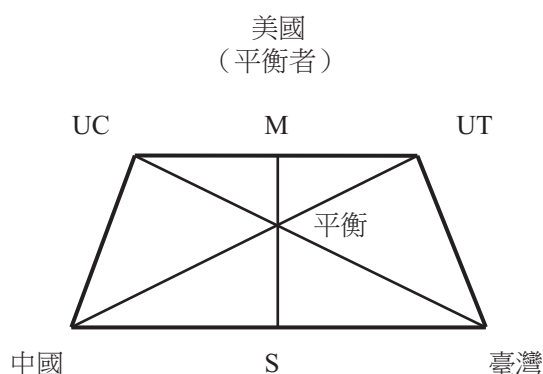


圖 2 美中臺三方的平衡關係

資料來源：作者自行繪製。

說明：M 表示中間位置；S 表示維持現狀。

一、國際政治中平衡者的角色

國際政治中，國家擔任平衡者的功能在於防止一個國家或聯盟可以對其他國家進行支配或是建立帝國所造成的失衡，通常平衡者會經由彈性的外交、支持的轉移、扶助弱國來對抗強國，甚至必要的時候可以運用武力來維繫平衡。²⁰ 平衡者通常會防衛支持維持現狀的國家或是整個系統中相對較弱的國家，而不會加入較強的一方，因為較強的國家不會讓平衡者來支配她，平衡者也不可能對於修正主義的國家發號施令，這兩種情形都可能會推翻原本的結構。²¹ 當兩個國家之間產生

²⁰ Michael Sheehan, "The Place of the Balancer in Balance of Power Theory," *Review of International Studies*, Vol. 15, No. 2, April 1989, p. 124.

所謂的平衡問題時，第三方國家可能會成為鷸蚌相爭，漁翁得利的一方。²²因為加入其中一方之後，另外一方會失敗，反之亦然。在大部分的情況下，平衡者會保持所謂冷漠或是中立的立場。²³平衡者之所以可以保持冷漠或是中立的立場是因為平衡者對於所要平衡的兩造國家都沒有征服的野心，平衡者主要的目標是維持地緣上的戰略利益，因此平衡者通常會選擇不介入兩造國家之間的平衡和保持中立，但是在需要的時刻會選擇採取介入的關鍵性行動。²⁴一個有效的平衡者必須同時是自我克制，以及可以快速地對於其它國家訴諸強而有力的限制，因為只有平衡者才可以阻止或減少其他國家追求霸權的誘因，也只有這種具強大力量的國家才可以制衡其他國家破壞權力平衡的非理性行動和錯誤計算，達成其所欲實現的目標。²⁵

英相邱吉爾(Winston Churchill)提到，過去 400 年來英國的外交政策是反對歐洲最強大、最有侵略性、最具支配性的國家，並防止低地國家落入最強大的國家之手中。²⁶英國強大的國力及地理位置上的孤立地位使其對於歐洲大國之間的權力平衡有決定性的影響，同時英國也

21. Michael Sheehan, "The Place of the Balancer in Balance of Power Theory," p. 128.

22. Martin Wight, "The Balance of Power," in Herbert Butterfield & Martin Wight, eds., *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics* (London: Allen & Unwin, 1966), p. 156.

23. Michael Sheehan, "The Place of the Balancer in Balance of Power Theory," p. 124.

24. Michael Sheehan, *The Balance of Power: History and Theory* (London: Routledge, 1996), p. 69.

25. George Liska, *International Equilibrium: A Theoretical Essay on the Politics and Organization of Security* (Cambridge: Harvard University Press, 1957), p. 37.

26. Winston Churchill, *Never Give In! The Best of Winston Churchill's Speeches* (New York: Hyperion, 2003), p. 101.

是維繫弱小國家的權力和自由的可靠保護國。²⁷地緣政治上，英國沒有與任何歐洲國家共享疆域，可以避免疆域類型的攻擊，同時因為英國發展強大的海軍，隨時可以到歐洲馳援，等於還是與歐洲毗鄰接連，這些條件讓英國非常適合擔任平衡者的角色。²⁸我們可以從英相邱吉爾在英國國會中的一段演說來說明英國長期所信奉的平衡者之外交政策：

英國的政策從來不考慮是哪個國家或統治者可能會統一歐洲，不管是西班牙、法國、德國或是希特勒的政權，英國唯一的關注是誰是最強的國家或是具有潛在優勢的專制國家，我們不擔心我們被指控是支持法國或是反對德國，假如情勢變更的情況下，我們同樣地會支持德國，反對法國，這是一個政策的法則，而不是因為偶然情況下，喜歡或不喜歡或是其它情感所產生的暫時權宜之計。²⁹

現實主義學者摩根索(Hans J. Morgenthau)認為，過去英國在歐洲長期以來就是扮演平衡者的角色，例如英國會加入歐洲較弱的聯盟國家來對抗歐洲較強的聯盟國家，這樣的外交政策會形成沒有永遠的朋友或是沒有永遠的敵人，只有永遠維繫權力平衡的利益。³⁰英國採取這種外交政策的主要原因是英國強大的國家實力讓她可以擔任平衡系統

27. George Liska, *International Equilibrium: A Theoretical Essay on the Politics and Organization of Security*, p. 37.

28. Edward Vose Gulick, *Europe's Classical Balance of Power* (New York: W.W. Norton & Company, 1967), p. 66.

29. Winston Churchill, *Never Give In! The Best of Winston Churchill's Speeches*, p. 102.

30. Hans J. Morgenthau, Kenneth W. Thompson, & W. David Clinton, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace 7th*. (New York: McGraw-Hill Education, 2005), pp. 204-208.

中的護衛者，其會比一些小國家聯合起來更能有效地扭轉情勢。³¹然而，國際政治學者指出，英國在二次世界大戰前夕所扮演的平衡者角色是失敗的，因為英國企圖在德國和法國之間周旋，而不是採取行動加入較弱的法國一方，迫使德國接受英國是居中協調的角色；相反地，英國對於德國採取所謂的綏靖政策或姑息主義，讓德國認為英國會保持中立的立場，不會介入德國在歐洲的擴張。³²換言之，英國的平衡失敗是造成二次大戰的一個重要原因。當平衡者沒有支持較弱的一方，同時對於較強的一方採取讓步的政策來換取喘息的機會時，可能無法達成真正的和平，反而招致戰爭的發生。

所謂的綏靖政策或是姑息主義是指二次大戰前英相張伯倫(Neville Chamberlain)對於德國所主張和奉行的外交政策，張伯倫考量英國國內

31. Richard W. Sterling, *Macropolitics: International Relations in a Global Society* (New York: Alfred A. Knopf, 1974), p. 55.

32. William Newman, *The Balance of Power in the Interwar Years, 1919-1939* (New York: Random House, 1968), pp. 187-195。首先，所謂的綏靖政策或姑息主義與扈從政策(bandwagon)是不同的，綏靖政策是指滿足修正主義國家所提出的要求，請見 Robert G. Kaufman, "To Balance or To Bandwagon: Alignment Decisions in 1930s Europe," *Security Studies*, Vol. 1, No. 3, Spring 1992, p. 420；其次，國關學者米爾斯海默(John Mearsheimer)提到，具體的外交行為是奉行綏靖政策的國家同意第三國家的所有領土或部分領土割讓給侵略國家，請見 John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton, 2010), p. 163；另外，國關學者瓦特(Stephen Walt)認為扈從政策是指與危險來源的國家合作，請見 Stephen Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), p. 17；再者，扈從政策具體的方式是小國單方面地限制本身的行為以避免和大國核心利益相衝突，請見吳玉山，《抗衡或扈從—兩岸關係新詮：從前蘇聯看臺灣與大陸間的關係》，頁 19。質言之，綏靖政策和扈從政策兩所指涉的意涵不同，綏靖政策是犧牲第三國的主權來解決自己的危機，而扈從政策是調整自己的政策，以便於和危險來源國家合作。

的財政困難，主張縮減軍備支出及駐歐軍隊的預算，覺得運用權力平衡的觀點對於德國採取抗衡的政策是危險的，他認為可以藉由迎合極權國家的要求來解決問題，只要這些讓步不會損及英國的利益就好了，同時可以藉由排除雙方爭論焦點的方式來分化軸心國家，擴大英國的外交資本。³³ 英國對於德國所採取的綏靖政策或是姑息主義的立場讓希特勒所領導的德國認為可以征服整個歐洲，不必擔心英國介入。英國外交史學家麥克契爾(B. J. C. McKercher)總結這段歷史經驗指出，綏靖政策或是姑息主義曾經有戰術上的利益，但是在戰略層次上，綏靖政策或是姑息主義最終被證明是失敗的。³⁴ 平衡者要能夠成功地平衡，必須要在冒險國家建立軍事基地擴大權力之前，甚至平衡者必須對於破壞平衡的小事件或是威脅仍然很模糊的時候就要先採取行動。如果英國早一點選擇加入法國的一方，來建立優勢的力量壓制德國的話，就不會造成權力的失衡，讓戰爭一發不可收拾。³⁵ 英國之所以對於德國先採取綏靖政策及後來的低度抗衡手段，主要的原因是英國擔心重新整軍經武會導致通貨膨脹，以及軍事徵用社會資源，甚至英國的主政菁英樂觀期待地自行降低對於德國的威脅認知，認為德國的威脅沒有那麼嚴重。³⁶ 抗衡成本的考量讓英國並沒有在關鍵的時刻，與

33. B. J. C. McKercher, "Strategy and Foreign Policy in Great Britain, 1930-1938: From the Pursuit of the Balance of Power to Appeasement," in Christopher Baxter, M. L. Dockrill, & Keith Hamilton, eds., *Britain in Global Politics, Volume I: From Gladstone to Churchill, 1900-1945* (London: Palgrave, 2013), pp. 165-167.

34. B. J. C. McKercher, "Strategy and Foreign Policy in Great Britain, 1930-1938: From the Pursuit of the Balance of Power to Appeasement," p. 168.

35. William Newman, *The Balance of Power in the Interwar Years, 1919-1939*, pp. 193-194.

36. Randall Schweller, *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power* (Princeton: Princeton University Press, 2006), pp. 69-75.

歐洲的盟國聯合起來對抗圖謀稱霸的德國，二次大戰爆發之後，德國甚至以空軍轟炸英國，最終讓英國無法置身於事外，持續保持孤立自主。

二、平衡者的消極平衡和積極平衡

如果平衡國家對於較弱國家採取冷漠或是消極態度，會讓較弱國家放棄抵抗的行動，因為依靠其自身的力量不足以對抗較強的國家。平衡者要能夠成功地維繫平衡，必須與較弱的國家結盟在一起。1938年3月德國希特勒總理以捷克斯洛伐克之蘇臺德地區有300多萬德意志民族為藉口，想要出兵捷克斯洛伐克。當時法國與捷克斯洛伐克有簽定軍事互助條約，法國面臨是否出兵保護捷克斯洛伐克的難題。一開始法國總理達拉第(Édouard Daladier)對於德國採取堅決反抗的態度，並稱會出兵協助捷克斯洛伐克，但是當法國尋求英國協助時，換回英國相對冷漠的態度或英國只願意對於法國提供最少的援助之回應後，法國認為如果自己必須單獨面對軍事強國德國的情況下，縱使法國選擇介入，也無法挽救捷克斯洛伐克，最後法國在不情願的情況下只好與英國同樣採取綏靖政策，與德國簽署《慕尼黑協定》，將蘇臺德地區割讓給德國。³⁷二次大戰期間英國首相邱吉爾認為，如果英國早一點採取抗衡的策略，可以更容易地阻止這場不必要戰爭的發生。³⁸從這些事件來看，二次大戰前英國對於德國的軍事侵略，以及是否協助法國來一起對抗德國的行動採取消極的態度，讓法國也無能為力地阻止捷克斯洛伐克被德國併吞。如果當時英國選擇與法國團結力抗德國的話，可能二次大戰的歷史將會被改寫，或至少不會出現整個歐洲都被

37. Gilbert Fergusson, "Munich: The French and British Roles," *International Affairs*, Vol. 44, No. 4, October 1968, pp. 649-665.

38. Winston Churchill, *The Second World War, Volume I: The Gathering Storm* (Boston: Mariner Books, 1986), p. xiv.

德國席捲的慘況。法國雖然有意履行互助條約來保護捷克斯洛伐克，但單靠一己之力並不足以成事。當英國對於德國採取綏靖政策時，等同於英國放棄平衡者的角色，選擇對於較強國家讓步，而不是加入較弱國家的一邊，這樣的策略反而養大了強國的胃口，或是讓強國認為平衡者不會與較弱國家結盟來對抗強國。等到強國一一併吞周邊鄰國之後，縱使平衡者想要再執行抗衡策略時，可能為時已晚。換言之，當平衡者對於較強國家可能的軍事威脅採取模糊或是冷漠的立場時，反而會讓較弱國家提早放棄對抗的準備和決心。

所謂的積極平衡是指領導者深思熟慮地執行有效的權力平衡戰略，成功地嚇阻或是阻止侵略國家採取具體的侵略行動。³⁹積極平衡也是一種硬抗衡(hard balancing)，國家採取建立或是提升軍事能力，並且創造或是維持正式的軍事聯盟或是反對聯盟，以便於與主要的敵對國家之軍事能力相互抗衡。⁴⁰國家之所以選擇抗衡的原因有二：第一，如果沒有在一個潛在霸權國家變得更強之前來抑制她的話，將會讓自己國家的存活陷於危險之中，因此較安全的策略是加入較弱的一邊，目的是為了避免被潛在霸權國家所支配；第二，如果國家選擇加入較強的一邊，則新加入國家的影響力會較小，如果加入較弱的一邊，因為較弱的一邊更需要協助，則新加入國家的影響力會更大。⁴¹相較於英國的消極平衡策略，當時美國採取積極抗衡或是離岸平衡(offshore balancing)的政策。面對德國的威脅，美國羅斯福總統常常暗中地支持英國的國防，以及對於德國施加壓力，讓美國成為提供民主國家武器

39. Ariel Ilan Roth, *Leadership in International Relations* (London: Palgrave Macmillan, 2010), p. 2.

40. T. V. Paul, "Introduction: The Enduring Axioms of Balance of Power Theory and Their Contemporary Relevance," in T. V. Paul, James J. Wirtz, & Michel Fortmann, eds., *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century* (California: Stanford University Press, 2004), p. 3.

41. Stephen Walt, *The Origins of Alliances*, pp. 18-19.

的火藥庫，而英國變成美國防衛的最前線。美國之所以採取抗衡策略的原因是因為美國認為增加軍備支出可以刺激經濟成長，以及凝聚選民的支持。⁴²從平衡者的選擇來看，如果平衡者加入較強的一邊，其對於較強國家的影響力有限，如果平衡者與較弱國家結盟，其實力之壯大將會使得局勢扭轉，讓較強國家無法得寸進尺或是個個擊破。同時，平衡者與被平衡的國家相對而言是較為平等的關係，可以經由協商來聯合行動或是作戰。質言之，加入較強的一邊是屬於消極的平衡，而加入較弱的一邊是屬於積極的平衡。

三、平衡者與較強國家合作的矛盾

當平衡者認為與較強國家透過直接協商的方式可以解決國際危機，會導致自身角色的衝突或是無法繼續扮演平衡者的角色，讓權力平衡向較強國家一方傾斜。二次大戰前 1938 年 9 月，英相張伯倫為了化解德國與捷克斯洛伐克之蘇臺德地區的危機，選擇與希特勒在德國直接會面，希特勒以外交辭令的方式提到讓一個高齡的英國首相風塵僕僕地到德國來很不好意思，而英相張伯倫認為希特勒看起來像一個平凡的人，會遵守其諾言；希特勒在會談中語帶威脅地告訴張伯倫他準備發動世界戰爭來解決這個問題，但是如果英國接受蘇臺德地區分離出去的話， he 可以和英國坐下來談，英相張伯倫認為希特勒的目的單純只是要蘇臺德地區自決；英相張伯倫回到英國之後，緊急召集法國總理達拉第會談，要他同意德國所開出的蘇臺德地區從捷克斯洛伐克分離出去之條件，並且向捷克斯洛伐克政府施壓，要他們接受德國的要求。⁴³英相張伯倫認為德國出現攻擊性的原因更多是來自於政權的

42. Peter Trubowitz & Peter Harris, "When States Appease: British Appeasement in the 1930s," *Review of International Studies*, Vol. 41, No. 2, April 2015, p. 309.

43. R. A. C. Parker, *Chamberlain and Appeasement: British Policy and the*

不安全感、德國經濟困境和社會的動盪，而不是來自於領域的擴張。⁴⁴ 英相張伯倫認為德國希特勒的要求是有限的，答應德國的條件就可以解決這次的危機。英國一開始之所以採取綏靖政策的原因是相信希特勒會接受外交斡旋的方式與英國和法國達成歐洲勢力劃分的協議。然而英國沒有同時採取強制的手段，反而讓希特勒認為可以為所欲為，後來英國發現必須用綏靖政策和強制手段雙管齊下來對付德國時，德國的軍事力量已經更壯大了，英國只能讓步或退讓。⁴⁵ 換言之，英國沒有同時採取蘿蔔和棍棒的政策，天真地認為遞出橄欖枝可以使得希特勒接受協商的安排，結果反而讓原本可以恢復權力平衡的狀態，快速地向德國一方傾斜。

英相張伯倫選擇與德國協商的外交途徑，受到希特勒的威脅利誘和對於德國錯誤的診斷之影響，不僅無法讓德國放棄侵略的行動，甚至英相張伯倫接受希特勒的主張，反過來要法國和捷克斯洛伐克政府也要接受德國的條件。平衡者選擇向較強國家讓步時，會讓對抗較強國家的聯盟信心瓦解，腹背受敵，因為這些受到威脅的國家在外部有較強國家的軍事進逼，在內部同時受到大國霸凌，無法決定自己的命運。對於較強的國家來說，其目的是讓這些反抗國家分化或是讓關鍵大國同情其立場，瓦解反對聯盟形成的可能性，使其可以肆無忌憚，繼續予取予求。德國在戰略上之所以不願意與英國合作的原因是因為在 1937 年，德國已經是歐洲最強大的國家，沒有受到任何歐洲大國的威脅，而其傳統的歐陸對手—法國的戰略則以防衛目的為主，同時法國國家內部的紛擾也讓其不致於構成對於德國的威脅。⁴⁶ 當平衡者對

Coming of the Second World War (London: Macmillian Press, 1993), pp. 162-165.

44. Stephen R. Rock, *Appeasement in International Politics* (Lexington: University of Kentucky Press, 2000), p. 52.

45. William Newman, *The Balance of Power in the Interwar Years, 1919-1939*, pp. 167-169.

於較強國家的意圖和行為產生嚴重的誤判，且平衡者不僅沒有考量弱國的處境及採取濟弱扶傾的外交戰略，甚至讓權力天平向較強國家一邊傾斜，反而讓較強國家食髓知味，繼續併吞，逐漸壯大到無法抗衡的狀態。當時希特勒併吞捷克斯洛伐克之後，想進一步染指奧地利，藉機測試民主國家的反應，英相張伯倫對於希特勒的東歐擴張計畫並未表示反對，等於讓德國可以為所欲為；希特勒當下判定英國沒有抵抗德國的決心，而英國之所以採取容忍的理由是為了與德國一起對抗他們共同的敵人——蘇聯，所以選擇採取鴛鴦心態或是視而不見。⁴⁷英國的戰略錯誤在於為了防堵遠方次要的敵人蘇聯，反而向鄰近主要的敵人德國讓步，讓德國可以從歐洲掠奪更多的國家和資源，甚至英國對於德國併吞奧地利時也睜一隻眼，閉一隻眼，最終讓這些弱國一一成為德國的囊中物，而德國變成是歐洲的巨人。

四、較弱國家與平衡者的依賴關係

權力平衡原則主張兩個敵對國家之中較弱的國家會選擇與其他國家結盟來改善其較弱的劣勢地位，經由聯盟的力量來與較強的國家匹敵或甚至是超越它，防止被較強的國家支配或控制。⁴⁸當較弱國家面臨一個具有侵略性的強國威脅時，較不可能選擇與威脅國家結盟的扈從策略，因為威脅國家的侵略意向不會因為和其結盟而改變，較弱國家還是會成為受害者，較弱國家會選擇較不可能對其支配的國家結盟。⁴⁹1914年8月2日，一次世界大戰之前，比利時總理布羅克維爾(Charles de Broqueville)悍然拒絕德國的最後通牒時提到，「假如我

46. Stephen R. Rock, *Appeasement in International Politics*, p. 63.

47. John R. Ruggiero, *Hitler's Enabler: Neville Chamberlain and the Origins of the Second World* (Santa Barbara: Praeger, 2015), p. 68.

48. Richard W. Sterling, *Macropolitics: International Relations in a Global Society*, p. 50.

49. Stephen Walt, *The Origins of Alliances*, p. 26.

們必須滅亡，最好是光榮地戰死，我們沒有其他的選項，屈服無法達成任何的目的，假如德國勝利的話，不管比利時的態度為何，都將成為德意志帝國的一部分」。⁵⁰為了確保不會被滅亡，弱國會尋求與其他國家結盟來進行外部抗衡。二次大戰時，法國面對德國的強大威脅，決定對德國採取抗衡的策略，並積極尋求英國的協助，因為法國認為只有在英國的協助之下，其才可能抵禦強大的德國軍隊。較弱國家與平衡者結盟的優點是平衡者對其並沒有侵略或是併吞的野心，其不會擔心結盟之後，其國家反而被結盟國所併吞。然而，如果平衡者不願意協助相對較弱的國家，團結一起對抗較強國家時，整個權力平衡會向較強國家一方嚴重傾斜，甚至讓較弱國家原本採取堅決抗衡的立場退卻成讓步的綏靖政策。

二次大戰發生前，法國對於英國的立場是當德國對於法國發動戰爭時，希望英國能夠協防法國，但沒有要其保證參戰，這樣的戰略讓英國懷疑法國視英國的協助是理所當然的，且認為沒有信心的法國政府可能會對德國採取調停的手段而對英國只是表面順從；相對地，法國則認為英國相當頑固，為了自己的國家利益與德國自行交易，例如英國和德國在1935年所簽署的英德海軍協定。⁵¹在英法同樣面對德國的威脅時，英國大部分的政治人物認為法國人對於德國是過度的恐懼，英國主張只有英國和其他的現狀國家修改一次大戰後所簽定的不正義和賠償性的《凡爾賽和約》，才能真正解決德國的問題，同時英國認為法國和捷克斯洛伐克的互助條約是挑釁且不必要的，最後法國在對於英國高度依賴的情況下，只好放棄單獨對抗德國的行動。⁵²英國沒有打算派兵到歐洲參戰，甚至在1937年決定把對抗德國的責任推給

50. Stephen Walt, *The Origins of Alliances*, p. 26.

51. Robert J. Young, *France and the Origins of the Second World War* (London: Palgrave Macmillan, 1996), p. 69.

52. Robert G. Kaufman, "To Balance or To Bandwagon: Alignment Decisions in 1930s Europe," p. 423.

法國去承擔。⁵³一開始法國在《慕尼黑協定》之前，堅決採取抵抗德國的立場，然而在英國決定對於德國妥協之後，法國失去最大的盟國支持，只好被迫放棄孤軍奮戰的想法，法國甚至被德國和英國逼上談判桌簽下慕尼黑協定，毀棄與捷克斯洛伐克所簽定的互助條約，最終讓整個捷克斯洛伐克成為德國鐵騎下的戰敗國，法國後來也難以倖免於德國的入侵。⁵⁴一次世界大戰期間，英國和法國曾經併肩作戰，最終打敗德國贏得戰爭勝利，很可惜，過去的成功經驗並沒有讓英國和法國在二次世界大戰前體會到合作的可貴之處，反而處處擔心對方的背叛，而不是團結一起抵抗可怕的強大敵人。

肆、比較歐巴馬總統時期和川普總統時期的美中臺三角關係

一、歐巴馬總統時期的美中臺三角關係

在歐巴馬總統時期，兩岸關係相對地融洽，雙方的互動和交流也非常地頻繁。國關學者吳玉山指出，馬英九總統時期，臺灣與中國重修舊好(*rapprochement*)不是受到抗衡需要的影響，而是取決於抗衡成本的影響；在中國崛起的情況之下，兩岸關係的惡化會讓臺灣在經濟和國防的抗衡成本增加，以及美國與中國雙邊關係的改善，會讓臺灣做為孤雛的角色更不利。⁵⁵吳玉山教授認為中國崛起之後，使得臺灣較不可能對於中國採取對抗的態度，重修舊好的途徑被認為是必要的，臺

53. John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p. 263.

54. 法國對於捷克，以及英國對於歐洲低地國來說，都是屬於保護國的角色。當德國的軍事實力逐漸坐大時，英國應該試圖扮演平衡者角色，與法國一起對抗德國，因為英國與德國的實力已經接近，英國不足以成為法國的保護國，只有雙方同心協力，才能對抗德國。

55. Yu-Shan Wu, "Power Shift, Strategic Triangle and Alliances in East Asia," *Issues and Studies*, Vol. 47, No. 4, December 2011, pp. 35-36.

灣運用所謂一石兩鳥的策略，不僅可以與中國改善關係，同時也可以修補臺灣和美國的關係。⁵⁶美國國關學者郝志堅(Dennis V. Hickey)指出，美國不會反對臺灣與中國之間的對話和交流，但是美國也不會介入兩岸對話的過程，這樣會讓美國陷入過去在中國內戰一樣的泥濘，讓雙方都對美國表示不滿。⁵⁷然而，臺灣與中國密切的交流會疏離過去在美國國會中長期支持臺灣的國會議員。例如共和黨眾議員羅納巴克(Dana Rohrabacher)辭去美國國會臺灣連線的主席職位，他認為繼續支持臺灣連線是不必要的，因為臺灣已經選擇和專制的中國在一起，而不是對抗中國。⁵⁸國關學者鄭端耀指出，馬英九總統時期，臺美關係有改善，但是卻沒有太多實質層次的提升，例如美國歐巴馬總統並沒有批准臺灣所提出購買 F16 C/Ds 戰機的需求，當兩岸關係改善後，反而讓臺灣更難從美國方面獲得更先進的武器。⁵⁹

從美國對於臺灣和中國融冰和解的反應可以看出來，扈從政策會出現利弊得失的後果，與中國發展較友善的關係，會讓美國認為臺灣沒有抗衡的決心，同時兩岸關係低盪的情況下，美國軍售臺灣的合理性和正當性會被減弱，在緊張降低的情況下，臺灣購買美國先進的武器可能會破壞兩岸之間的互信。權力平衡理論主張，當國家對於一個危險且無法滿足的侵略國採取有效抗衡戰略對於嚇阻或擊敗這個侵略國是必要的情況下，如果國家反而選擇採取不抗衡或是無效的抗衡策

56. Yu-Shan Wu, "Strategic Triangle, Change of Guard, and Ma's New Course," pp. 50-51.

57. Dennis V. Hickey, "Rapprochement between Taiwan and the Chinese Mainland: Implications for American Foreign Policy," *Journal of Contemporary China*, Vol. 20, No. 69, February 2012, pp. 246-247.

58. Dennis V. Hickey, "Rapprochement between Taiwan and the Chinese Mainland: Implications for American Foreign Policy," p. 243.

59. Cheng Tuan Y., "Taiwan-US Relations: Close but Uncertain," *China Report*, Vol. 49, No. 4, January 2013, p. 377.

略，則稱之為低度抗衡(*underbalancing*)。⁶⁰馬英九政府選擇向中國傾斜的戰略屬於權力平衡理論中的低度抗衡，透過創造性的九二共識、一中各表來低度回應中國對於臺灣主權的宣稱和要求。⁶¹馬英九總統的新兩岸政策擴大了兩岸的合作空間，但是臺灣向中國傾斜會讓中國占有談判的優勢，如果談判不成，損傷較大的可能是馬政府。⁶²簡言之，兩岸關係的和解並無法同時提升臺灣和美國的關係，甚至臺灣被美國認為抗衡決心的減弱或是鬆動，同時這樣的政策反而可能讓臺灣在談判的過程中處於相對不利的立場。

臺灣選擇對於中國採取相對扞從的戰略與美國整體的亞太戰略出現扞格之處。在歐巴馬總統執政初期，美國尋求與中國合作，決定不要讓紛擾的人權、西藏和臺灣議題影響全面的美中關係，這樣的政策

60. Randall Schweller, *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*, p. 10.

61. Chen Dean P., "Security, Domestic Divisions, and the KMT's Post-2008 'One China' Policy: A Neoclassical Realist Analysis," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 15, No. 2, May 2015, pp. 321-322。馬英九總統曾經提到中華民國是主權獨立的國家，但目前實際的統治權只有臺澎金馬地區，基於中華民國憲法，兩岸不是國與國的關係，而是特殊關係，也就是互不承認主權、互不否認治權，請見謝莉慧，〈馬英九：兩岸不是國與國的關係〉，《新頭殼 Newtalk》，2012年12月26日，<<https://newtalk.tw/news/view/2012-12-26/32305>>。兩岸不是國與國的關係，這種說法是屬於小國單方面地限制本身的行為以避免和大國核心利益相衝突的扞從政策，請見吳玉山，〈抗衡或扞從—兩岸關係新詮：從前蘇聯看臺灣與大陸間的關係〉，頁19。另外有研究指出馬英九總統時期所執行的戰略不是扞從，也不是抗衡，而是避險策略，相關的討論請見吳崇涵，〈中美競逐影響力下的臺灣避險策略〉，《歐美研究》，第48卷第4期，2018年12月，頁513-547。

62. 林繼文，〈雙層三角：以空間模型分析國內政治對美中臺戰略三角的影響〉，包宗和、吳玉山主編，《重新檢視爭辯中的兩岸關係理論》（臺北：五南，2009年），頁297。

定位使得美國不再成為臺灣和中國之間的平衡者。⁶³然而，後來歐巴馬總統在第二任任期中，調整戰略部署，選擇重返亞洲的政策(Pivot to Asia)，在亞太地區投入有關外交、經濟和戰略等資源，以確保美國在亞太地區的利益。⁶⁴軍事安全方面，美國執行亞太地區再平衡政策(Re-balancing Policy)，目的是美國要有效地維繫在亞洲的軍事權力的投射能力，以便對抗中國目前所執行的反介入／區域拒止(Anti-Access and Area Denial or A2/AD)的不對稱戰略。⁶⁵

美國國關學者沙特(Robert Sutter)指出，當美國選擇重返亞洲，與許多亞太國家一起準備因應中國的強勢作為時，臺灣的馬英九政府對於這個政策不太感興趣，因為臺灣的策略不是避險（兩邊下注以分散風險），而是選擇與中國站在一起，跟這些亞洲國家執行不一樣的政策。⁶⁶美國前國務卿希拉蕊提到，臺灣政府推動更緊密的兩岸關係可能會導致臺灣失去經濟和政治上的獨立性，以及過度依賴中國會讓臺灣變得更容易受到攻擊。⁶⁷美國歐巴馬總統對於兩岸擴大接觸的政策並沒

63. Wu Jaushieh Joseph, "The United States as a Balancer in Cross-Strait Relations, 2000-2008," in Lin Cheng-yi & Denny Roy, eds., *The Future of United States, China and Taiwan Relations* (London: Palgrave Macmillan, 2011), pp. 144-145.

64. Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, October 11, 2011, <<https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>>.

65. Michael S. Chase, "The U.S Rebalancing Policy and China's Search for a 'New Type of Great Power Relationship' with the United States: Some Potential Implications for Taiwan," *American Journal of Chinese Studies*, Vol. 21, No. 2, June 2014, p. 132.

66. Robert Sutter, "US Reengagement in the Asia-Pacific Region: Where Does Taiwan Fit?" *Asia Pacific Bulletin*, No. 72, October 2010, p. 2.

67. Jason Pan, "Reliance on China Makes Taiwan Vulnerable: Clinton," *Taipei Times*, June 25, 2014, <<http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2014/06/25/2003593606>>.

有表示反對的立場，但是提醒臺灣必須在尊嚴和尊重的基礎下執行兩岸交流。⁶⁸美國重返亞洲的主要原因是中國崛起強大之後會挑戰美國在亞太地區的戰略利益。當美國對於中國的定位轉變時，會使得臺灣向中國扈從的政策形成疑慮或矛盾，美國提醒臺灣與中國互動的過程中，應該保持審慎的態度，而不能為了降低兩岸關係的緊張，作出過多的讓步。

美中臺三角關係中，美國作為平衡者最重要的工作是確保臺海現狀的穩定，以及反對以武力的方式來改變這個現狀。所謂現狀的狀態可以從臺灣民眾對於統獨立場的分布測知。馬英九總統執政時期(2008-2016)，臺灣民眾支持維持現狀再決定，以及永遠維持現狀的比例高達 60.2%，偏向獨立和盡快獨立的比例是 21.8%，偏向統一和盡快統一的比例為 10.2%。⁶⁹從這個長期的調查趨勢來看，廣義的維持現狀選項是臺灣民意的主流價值。當美國以臺灣主流民意作為指標來界定現狀的狀態時，會認為臺灣採取扈從於中國的政策是偏離主流民意，甚至是違反美國的利益，主張美國應該將臺灣從中國的軌道中拉回來，這樣才可以維繫臺海之間的常態平衡。⁷⁰從權力平衡的角度來看，如果臺灣選擇與最大軍事威脅國家採取和解或扈從的手段，美國作為平衡者如果表示反對的話，好像是美國不願意見到兩岸和平的發展或是阻礙兩岸交流，但是如果臺灣在與中國的互動過程中，為了達成經

68. Barack Obama, "Remarks by President Obama and President Xi Jinping in Joint Press Conference," November 12, 2014, *The White House*, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/12/remarks-president-obama-and-president-xi-jinping-joint-press-conference>>.

69. 政大選舉研究中心，〈臺灣民眾統獨立場趨勢分佈 1994 年 12 月～2018 年 12 月〉，2019 年 6 月 17 日（檢索），《政大選舉研究中心》，<<https://esc.nccu.edu.tw/app/news.php?Sn=167>>。

70. Chen Dean P., "US-China Rivalry and the Weakening of the KMT's '1992 Consensus' Policy," *Asian Survey*, Vol. 56, No. 4, July/August 2016, pp. 754-778.

濟交流或互惠的目的，而必須接受中國所提出的條件時，這時臺灣便無法運用美國的反對來當成後盾回應中國。馬英九總統在任的時候，中國部分的政策圈人士將馬總統的立場定位成獨臺，獨臺政策所推動的是主權共享、政治實體共存、不改變現狀與相互不否認等三項議程。⁷¹換言之，中國方面認為馬英九總統並沒有推動統一的進程和決心。甚至在馬總統卸任之後，中國國家社會科學院臺灣研究所前所長余克禮批評，馬英九總統執政八年信奉「不統、不獨、不武」和「只經不政」政策路線，迴避兩岸政治談判，既加劇臺灣的臺獨分離傾向，更讓兩岸政治議題成為臺灣政治禁忌；對兩岸政治關係傷害很大，也讓兩岸的政治關係實際倒退。⁷²

余克禮的意見不必然代表北京的立場，但是至少北京沒有反對或是默許這樣的說法呈現。余克禮所長的談話透露出一些重要訊息。中國與臺灣經濟交流的最終目的是政治談判，如果沒有接受中國的政治談判，即使雙方在經貿方面頻繁互動的情況下，也是傷害兩岸政治關係，讓兩岸關係停滯不前。當臺灣採取單方面地限制本身的行為以避免和中國核心利益相衝突的扞從政策之後，中國並沒有因此而滿足，反而認為臺灣不想進行政治談判，推動統一。另外一方面，美國因為臺灣與中國的交好，認為臺灣向中國傾斜，留給美國很多的不確定性和不透明性。美國歐巴馬總統讚許 2008 年以來海峽兩岸的低盪，但其同時也表達臺灣可能太過於傾向中國，而以犧牲安全為代價。⁷³類似的觀點指出，如果臺灣和中國直接進入政治協商，美國只能退居二線，

71. 呂一銘，〈馬英九被北京視為「獨臺」〉，《蘋果日報》，2009年2月25日，版A15。

72. 藍孝威，〈大陸學者余克禮：馬執政路線傷害兩岸關係〉，《中國時報》，2016年11月26日，版A8。

73. Chen Dean P., "Continuing Strategic Ambiguity across the Taiwan Strait," in Peter C. Y. Chow, ed., *The US Strategic Pivot to Asia and Cross-Strait Relations* (New York: Palgrave Macmillan, 2014), pp. 32-33.

其角色將會縮減或是變得不確定，假如臺灣移動進入了中國的軌道，會讓臺灣的關鍵地位較沒有作用。⁷⁴美國前亞洲資深官員和智庫的政策分析學者容安瀾(Alan Romberg)指出，兩岸關係的適當管理並不構成美臺非正式關係或美中關係的全部，兩岸關係的發展對於美國國家利益的潛在影響是美國首要關注的選項。⁷⁵

臺灣原本想要兩邊討好的政策，最後卻形成兩邊對於臺灣互相拉扯或是兩邊都對臺灣表示不滿。對於小國臺灣來說，要在兩個大國之間維繫一個巧妙的平衡是一個困難的任務，因為雙邊討好的政策會不可避免地產生信任度及國家利益的矛盾。⁷⁶任何過度偏離現狀太遠的政策，都會讓美中臺三角關係的天秤失衡，必須透過添加更多的砝碼才能扭轉回到穩定的平衡。當臺灣與中國屬於同一邊，美國在另外一邊的時候，會導致美國很難有施力點，特別是當美國慢慢覺得中國需要被制衡，而不能夠採取全面性的交往政策時，臺灣與美國的政策會形成偏離或是脫鉤的現象。歐巴馬總統第一任之初期，因為要與中國合作，無法在美中臺三角關係積極扮演平衡者的角色。其執政後期，因為中國的強勢作為，讓美國選擇執行重返亞洲的政策之後，臺灣並沒有依循平衡者的戰略調整而轉變，造成平衡者無法有效地執行平衡工作。

74. Wang Wei-cheng Vincent, "The U.S. Asia Rebalancing and the Taiwan Strait Rapprochement," *Orbis*, Vol. 59, No. 3, July 2014, p. 374.

75. Alan Romberg, "Squaring the Circle: Adhering to Principle, Embracing Ambiguity," *China Leadership Monitor*, Vol. 47, July 2015, p. 13.

76. Lui Fu-ku, "Ma Ying-jeou's Rapprochement Policy: Cross-Strait Progress and Domestic Constraints," in Jean-Pierre Cabestan & Jacques deLisle, eds., *Political Changes in Taiwan under Ma, Ying-jeou* (London: Routledge Press, 2014), p. 147.

二、川普總統時期的美中臺三角關係

川普總統在競選期間提到，中國正在掠奪美國，美國和中國的貿易逆差已經高達 365.7 億美金，他要中國不要繼續操縱匯率、停止非法的出口補助和寬鬆的勞工和環境政策。⁷⁷ 川普總統上臺之後，並沒有像一些美國總統在大選期間嚴詞批評中國，在當選後與中國握手合作。川普總統前後一致地具體實踐他的競選承諾，在 2018 年 3 月開始對於中國進口到美國的商品課徵關稅，開啟美中貿易戰的序曲。目前美中貿易戰已達成第一階段的協議，未來發展仍值得持續地關注。研究中美關係的學者指出，美中貿易戰的重要性已經遠遠超越所謂的經濟關係，貿易已經變成中國和美國在世界領導權更大的競爭關係中的替代手段，兩個國家之間有越來越多的精英認為美中關係在貿易、國家安全和政治價值等議題上是零和競爭。⁷⁸ 美中貿易一直是美國對於中國交往政策中的核心項目，當美中貿易出現裂痕或是衝突時，全面性的交往政策可能必須重新檢討。

另外，在國家安全方面，川普總統上臺之後，對於中國的戰略定位也進行大幅度的調整。例如，2019 年 6 月 1 日美國國防部所發布的印太戰略報告中明確指出，中國是一個修正主義的國家，強勢的中國會為了政治、經濟和安全的利益而發生衝突，短期內中國尋求成為印太地區的霸權(Indo-Pacific regional hegemony)，最終目標是成為全球霸權；中國之所以成為印太地區威脅的原因有幾個面向：第一，中國共產黨領導階層暗中破壞國際體系來汲取資源，以及損害以規則為基礎的國際秩序；第二，中國從來沒有放棄對於臺灣使用武力，甚至近

77. "Trump Accuses China of 'Raping' US with Unfair Trade Policy," *BBC*, May 2, 2016, <<https://www.bbc.com/news/election-us-2016-36185012>>.

78. Elizabeth Economy, "Trade: Parade of Broken Promises," *Democracy: A Journal of Ideas*, June 3, 2019, <<https://democracyjournal.org/magazine/52/trade-parade-of-broken-promises/>>.

年來一直使用各式軍機繞行臺灣以傳遞中國武力犯臺的決心；第三，中國海警船進入日本控制的尖閣群島（臺灣稱為釣魚臺列嶼），危及自由貿易的流動、威脅其他國家主權、破壞地區穩定；第四，中國的一帶一路計畫，讓當地國債務高築，無法償還之後，用租借主權的方式來作為償債的擔保。⁷⁹在川普總統時期美中關係從相互合作的局面，進入一個全面競爭的時代。當中國和美國之間成為較為敵對的關係時，美中臺三角關係的結構已經產生重大的變化。因為當美國認為中國對於美國所欲維繫的亞洲秩序是嚴重的威脅時，美國與臺灣的關係會變得更為緊密，甚至會形成前面所提到的平衡者和較弱國家的合作或依賴關係。

臺美關係的提升可以從兩個面向來看。第一，行政部門的互動。首先，2019年5月，臺灣國家安全委員會秘書長李大維赴美與時任美國國家安全顧問波頓(John Bolton)會晤，這也是臺灣和美國在1979年斷交之後，最高層級的行政官員互動。⁸⁰在臺灣與美國無邦交的情況下，兩國的國家安全顧問的會面顯示川普總統外交政策的自主性和臺美關係的深化。臺灣外交部原本處理臺灣與美國關係事務之單位，稱之為北美事務協調委員會，2019年6月6日美國和臺灣雙方同意更名為「台灣美國事務委員會」(Taiwan Council for U.S. Affairs)，凸顯臺灣和美國關係的提升。⁸¹在軍售方面，2019年7月9日，美國國務

79. U.S. Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting A Networked Region*, June 1, 2019, U.S. Department of Defense, <https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/-1/-1/1/DOD_INDO_PACIFIC_STRATEGY_REPORT_JUNE_2019.PDF>.

80. 侯姿盈，〈李大維會美國安顧問波頓，斷交後首例〉，《中央通訊社》，2019年5月25日，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201905250074.aspx>>。

81. 游凱翔、侯姿瑩，〈台美事務委員會揭牌 總統：雙方關係新里程碑〉，《中央通訊社》，2019年6月6日，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201906060125.aspx>>。

院批准 22 億美金的臺灣軍購案，其中包含 108 輛 M1A2 的戰車和 250 枚刺針防空飛彈與相關設備。⁸²2019 年 8 月 18 日美國川普總統正式批准出售臺灣 66 架 F-16/V 型戰機之 80 億美金的軍事採購案，這是美國自 1992 年臺灣購買 150 架 F16A 和 F16/B 型以來最大的戰機軍購案。第二，國會部門的支持。在川普總統時期，美國國會對於臺灣的支持，可以說是以兩黨共識為基礎，跨黨派地通過支持臺灣的法案。2018 年 3 月通過《臺灣旅行法》，目的在於促進臺灣與美國間的高層官員的交流。李大維和波頓的會面可以說是《臺灣旅行法》適用發揮的效力。2018 年 12 月美國國會通過《亞洲再保證倡議法》，支持臺灣和美國在經濟、政治和軍事上發展緊密的關係。2019 年 7 月，美國國會又通過《臺灣保證法》，要求對臺軍售常態化及重啟美臺貿易協定的會議。整體來看，臺灣與美國的關係在川普總統及國會的支持下，可以說是自 1979 年美國和臺灣斷交以後最好的狀態。例如，美國國防部在 2019 年 6 月 1 日所發布的《印太戰略報告》中，提到新加坡、臺灣、紐西蘭和蒙古四個民主國家是美國在印太地區中可信任、有能力和當然的夥伴，這四個國家幫助美國執行世界任務，積極採取步驟去支持自由和開放的國際秩序。⁸³《印太戰略報告》中將臺灣稱為國家，雖然不是正式的外交承認，但是可以顯見美國對於臺灣地位的重視。在臺美關係的提升除了受到中美關係的連動以外，同時也涉及到臺灣的外交戰略選擇，以及權力平衡的結構轉變。

川普總統時期，中國對於臺灣的文攻武嚇不減反增。文攻方面，

82. "U.S. State Department Approves Possible \$2.2 Billion Arms Sale to Taiwan," *Reuter*, July 9, 2019, <<https://www.reuters.com/article/us-usa-taiwan/u-s-state-department-approves-possible-2-2-billion-arms-sale-to-taiwan-idUSKCN1U32HT>>.

83. U.S. Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting A Networked Region*, p. 20.

中國國家領導人習近平主席在 2019 年 1 月 2 日，發表〈告臺灣同胞書〉，其中提到「我們秉持求同存異精神，推動兩岸雙方在一個中國原則基礎上達成『海峽兩岸同屬一個中國，共同努力謀求國家統一』的『九二共識』，開啟兩岸協商談判，推進兩岸政黨黨際交流，開闢兩岸關係和平發展道路，實現兩岸領導人歷史性會晤，使兩岸政治互動達到新高度。」⁸⁴ 習近平主席的九二共識內容是指兩岸同屬一中，共同努力謀求國家統一。這個九二共識的定義與臺灣過去所提到的九二共識有所不同。臺灣方面所指的九二共識其內涵是一個中國，各自表述。中國的九二共識並沒有提到各自表述，只有指涉兩岸同屬一個中國和謀求國家統一。如果 1992 年中國海峽兩岸關係協會和臺灣海峽交流基金會所達成的共識是如中國所宣稱的話，則這樣的九二共識的內容是臺灣是中國的一部分，未來將朝向統一方向前進。換言之，中國對於現狀的定義是臺灣屬於中國的一部分。在臺灣方面，蔡英文總統呼籲中國：「必須正視中華民國臺灣存在的事實；必須尊重兩千三百萬人民對自由民主的堅持；必須以和平對等的方式來處理我們之間的歧異；也必須是政府或政府所授權的公權力機構，坐下來談；這『四個必須』才是兩岸關係是否能夠朝向正面發展的最基本、也最關鍵的基礎。」⁸⁵ 蔡英文政府對於現狀的定義是主權國家的事實和民主體制的維護，不接受所謂的九二共識。⁸⁶ 從美國的角度來看，如果沒有得到臺

84. 〈在《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念上的講話〉，《新華社》，2019 年 1 月 2 日，〈http://www.xinhuanet.com/tw/2019-01/02/c_1210028622.htm〉。

85. 中華民國總統府，〈總統 2019 年新年談話〉，2019 年 1 月 1 日，《中華民國總統府》，〈<https://www.president.gov.tw/NEWS/23999>〉。

86. 相對於馬英九總統時期對於中國採取扈從的策略，蔡英文總統則採取軟抗衡的策略，因此美國和中國對於臺灣會有不同的戰略應對。所謂軟抗衡的策略是指一種間接的策略，不直接挑戰威脅國家的軍事優勢，而是透過非軍事的工具來拖延、阻止或破壞大國單邊主義的威脅，請見 Robert A. Pape, "Soft Balancing against the United States," *International Security*, Vol. 30, No. 1,

灣多數人民支持的主張，不管是統一或是獨立，都是偏離現狀。對於美國來說，蔡英文總統所採取的是維持現狀的政策，與其所持的立場相符合。⁸⁷

其次，武嚇方面，中國對於臺灣選擇維持現狀的情況下，仍然持續以強制性外交的手段威脅臺灣。中國從 2016 年到 2019 年，多次派遣軍機和軍艦繞臺的行動，除了凸顯中國軍事實力之外，也傳遞中國有能力可以武力攻臺的訊息。2019 年 3 月 31 日中國兩架殲 11 戰機突然飛越海峽中線，臺灣方面則派出戰機緊急升空攔截。⁸⁸ 整體來看，中國這些文攻武嚇的行為都是對於現狀的破壞。不僅沒有辦法讓臺灣進入中國所設定的政治軌道，反而提升臺灣的威脅認知，並與美國發展更緊密的關係來對抗中國的威脅。美國和臺灣之間緊密的軍事安全連結改善了臺灣海峽之間的權力不對稱，以及增加了中國軍事強制行動的成本。⁸⁹ 中國增強對於臺灣軍事威脅的力道反而造成與預期截然相反的後果，讓臺灣對於中國更具有戒心，也讓臺灣和美國的關係更加緊密。歐巴馬總統和川普總統時期美中臺三角平衡者關係的差異請見表 1。

Summer 2005, pp. 7-45。

87. Wei Chi-hung, "The U.S. Securitization of the 1992 Consensus-Security Speech Acts and Threat Inflation, 2011-2012," *EurAmerica*, Vol. 48, No. 3, September 2018, p. 412.

88. 游凱翔，〈共軍兩架殲 11 越過臺海中線，空軍緊急升空攔截〉，《中央通訊社》，2019 年 3 月 31 日，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201903315002.aspx>>。

89. Wang Yuan-kang, "Rethinking US Security Commitment to Taiwan," in Lee Wei-chin, ed., *Taiwan's Political Re-Alignment and Diplomatic Challenges* (London: Palgrave Macmillan, 2019), p. 260.

表 1 比較歐巴馬總統時期和川普總統時期的美中臺三角平衡關係

| | 平衡者角色 | 美國與中國 | 美國與臺灣 |
|---------|-------|-------|-------|
| 歐巴馬總統時期 | 消極平衡 | 積極合作 | 維持現狀 |
| 川普總統時期 | 積極平衡 | 對立衝突 | 積極合作 |

資料來源：作者自行整理。

美國和中國之間相對敵對的關係及美國和臺灣之間相對友善的關係，使得美中臺三角關係的結構轉變，讓美國恢復成為積極平衡者的角色，具體執行平衡的任務，協助較弱的國家臺灣，來對抗較強的國家中國。⁹⁰美國的一中政策具有創造性和彈性，它可以伸縮或是延伸，視不斷變化的戰略情況和美國國家安全需要而定，美國在印太地區擴大與臺灣合作的廣度和深度，來應付一個更強大和更強勢的中國是具有戰略上的利益。⁹¹美國在臺海問題上的首要偏好是維持現狀，同時在臺灣和中國之間會維持一個巧妙的平衡，甚至有時會向一邊傾斜，之後向另外一邊傾斜，美國會以達成穩定的目的來合理化立場的改變。⁹²

然而，在美中臺三角關係的脈絡上，平衡的效用會因為平衡者的外交政策而產生變化。首先，如果美國長期往較強國家傾斜，疏離較弱國家的話，會使得原本的平衡變得更單邊傾斜，讓美國無法有效地擔任平衡者的角色。同時這樣也會讓較弱國家受到較強國家更大的政治壓力，因為較強國家會認為較弱國家已經漸漸失去平衡者的支持，

90. 過去曾經出現的權力平衡反例是美國與中國在鐵幕時期之秘密談判，最終導致中華民國退出聯合國。

91. Chen Dean P., "The Trump Administration's One-China Policy: Tilting toward Taiwan in an Era of U.S.-PRC Rivalry?" *Asian Politics & Policy*, Vol. 11, No. 2, April 2019, pp. 250-278.

92. Lowell Dittmer, "Washington Between Beijing and Taipei: A Triangular Analysis," p. 23.

以及較強國家認為其已經採取和平的方式來對待較弱國家，則較弱國家應該在主權上讓步，進一步迎合較強國家的要求。其次，當臺灣和中國的關係變得相對友好且兩岸關係出現相對和平的狀態時，美國也無法繼續擔任兩岸衝突中的平衡者角色，反而讓美國從原本處在中間的位置轉變成在天平的另外一方，甚至美國再也無法左右逢源，利用一方的立場來平衡另外一方的政策，另外一方亦然。如果臺灣與中國發展出三角關係中穩定的婚姻關係模式，會嚴重破壞臺灣對於最大安全威脅國家中國的防衛目標，以及危及與臺灣安全唯一的保證國美國之間的戰略關係。⁹³換言之，如果臺灣和中國發展出友好關係，美國對臺軍售會失去正當性，臺灣方面也會認為兩岸關係改善之後，購買美國軍事武器的需求下降。再者，美國應該如過去英國所擔任的角色一樣，不會選擇加入較強國家的一方，因為較強的國家不會讓平衡者來支配她，平衡者也不能夠對於修正主義的國家發號施令。例如美國選擇加入較強國家如中國一方的話，中國不會讓美國來支配她，美國也不能對於中國指揮命令。⁹⁴美國選擇傾向較弱國家的一方時可以達成雙重的目的。一方面可以抑制較強國家對於平衡者的挑戰，另外一方面較強國家也無法以較弱國家已經失去平衡者的支持，來繼續對其施加壓力，甚至是強迫較弱國家變成較強國家的一部分或是成為附庸。在這種情況下，如果較強國家選擇用展現武力或是軍事恫嚇的方式來對

93. Lowell Dittmer, "Taiwan's Narrowing Strait: A Triangular Analysis of Taiwan's Security since 2008," in Peter C. Y. Chow, ed., *The US Strategic Pivot to Asia and Cross-Strait Relations* (New York: Palgrave Macmillan, 2014), pp. 15-29.

94. 從這個論點來看，美國並無法扮演指導者的角色，而只能扮演平衡者的角色。當美國與中國合作，共同穩定臺海關係時，可能會出現共管臺海的戰略態勢，如2000-2008年民進黨執政時期，請見翁明賢，〈國家安全戰略研究典範的移轉—建構淡江戰略學派之芻議〉，《臺灣國際研究季刊》，第6卷第3期，2010年秋季號，頁66。

於較弱國家進行威脅時，反而會讓較弱國家與平衡者之間的關係更為緊密。對於較弱國家來說，加入較強國家的一方會造成與平衡者之間的關係疏離，同時當較強國家逼迫較弱國家在主權層次上必須接受其要求時，平衡者無法來化解較弱國家的危機或僵局，因為是較弱國家自己選擇與較強國家發展緊密的關係，如果平衡者選擇介入的話，較強國家會對平衡者進行抗議或挑戰，認為這是屬於他們之間聯盟內部的問題，不希望平衡者加以干涉。如果平衡者自己和較強國家也是採取合作途徑的話，平衡者對於較弱國家可能面臨的犧牲或讓步，也會出現愛莫能助或是無能為力的情況，因為平衡者只能對於同樣是盟友的較強國家道德勸說，無法施加壓力，同時平衡者也會擔心這樣的勸說會讓她與較強國家的關係變差。

當平衡者與較強國家是敵對或是競爭的關係時，平衡者會希望較弱國家能夠加入她這一方，因為這樣可以增加更多的籌碼來因應較強的國家。平衡者與較弱國家之間的關係及較強國家與較弱國家之間關係的不同之處在於平衡者對於較弱國家並沒有主權的要求或是併吞的可能，平衡者對於較弱國家的目標是維持其獨立自主的狀態，不要讓其成為較強國家的禁臠或是從屬。從較弱國家或是小國的角度來看，如果可以受到平衡者的保護，免於較強國家的併吞，同時保有政權運作的自主性時，雖然不是最佳的方案（因為較強國家仍然會持續地威脅較弱國家），但至少可以持續存活。這種狀態較能維繫三邊的平衡，較強國家對於較弱國家不至於輕舉妄動，較弱國家也不會因為與平衡者疏離，選擇採取極端立場或是偏離現狀的路線，平衡者可以針對較強國家可能破壞現狀的軍事行動加以因應和抵抗，如同螳螂捕蟬，黃雀在後的諺語狀況。⁹⁵從平衡者的角度來看，必須具備兩種不同角色，一方面平衡者對於其他兩造國家部分的外交互動必須保持中

95.從軍事合作的關係來看，美國對於臺灣是保護國的角色，但是從戰略三角關係來看，美國在兩岸之間一直是扮演平衡者的角色。

立，不偏不倚，另外一方面，如果兩造國家之間出現嚴重的失衡或是一造國家對於另外一造國家採取軍事行動時，則平衡者必須考慮採取介入的角色，以防止危機擴大。

平衡者在平衡過程中失敗的可能原因有幾個。第一，當平衡者必須保持不偏不倚的立場時，卻選擇介入，或是應該介入時，卻保持中立或冷漠的立場，可能對於其他兩造國家傳遞錯誤訊息或是讓其中一造國家誤以為是向其傾斜，而對另外一造採取不同的立場；第二，平衡者的主要功能是維繫平衡，讓原本出現特定優勢國家的不平衡狀態，因為平衡者加入弱勢國家的一方而改變平衡，如果平衡者對於軍事優勢國家採取綏靖或是姑息政策的話，則不平衡狀態會加劇，弱勢國家會更沒有保障，很容易成為軍事優勢國家的附庸國；第三，平衡者誤判兩造國家的政治情勢，認為軍事優勢的國家不會採取任何行動或是認為弱勢國家可以自我防衛，在安全上並沒有明顯而立即的危險；第四，平衡者很容易被兩造國家的外交政策所拉扯和牽動，當平衡者無法產生有效回應的政策時，很容易被捲入不必要的紛爭，不僅不能化解危機，反而擴大危機的範圍。

伍、結論

目前美中臺三角關係之所以能夠類比或是適用到二次大戰之前，英國、德國和法國的三角關係，主要的原因是德國和中國一樣都想成為地區的霸權，擴展其世界影響力。⁹⁶如果把中國定位成英相張伯倫眼

96. 中國想成為地區霸權的例證之一是中國在南海地區對於周邊鄰國的強勢霸凌作為，請見 Zhang Ketian, "Cautious Bully: Reputation, Resolve, and Beijing's Use of Coercion in the South China Sea," *International Security*, Vol. 44, No.1, Summer 2019, pp. 117-159。另外，本文借用二次大戰的例子來說明平衡者的重要性，主要是強調法國當時軍事實力相對於德國軍事實力的劣勢，與臺灣軍事實力相對於中國軍事實力的劣勢是類似的情況，而不是將法國國力大小等同於臺灣國力大小。從結構和實力大小來看，目前的美中臺三

中所認識的德國的話，執行綏靖政策或是扈從政策不足為奇。然而，中國崛起之後，在東海、臺灣和南海的強勢作為，很難再被界定成是溫和的霸權。美國強化印太戰略的聯盟關係，可以說是對於中國的抗衡和防備。美中臺三角關係不同模式的轉變可以說是在這個背景下的產物。國際政治中，大國通常會擔任平衡者的角色，但是大國受限於自身的國家利益和國際情勢的研判，可能會選擇與較強國家合作。當大國認為較強國家願意接受國際規則或是維持現狀時，則雙方可以共同合作解決所面對的問題。當大國認為較強國家在經濟實力增加之後，會發展軍備，成為修正主義國家來威脅或是侵犯周邊國家的主權時，可能會開始採取警戒態度，透過聯盟的方式來阻止較強國家的崛起。對於小國臺灣來說，最佳的狀況是在兩大國之間左右逢源，兩邊都不得罪，但是從本文的分析來看，小國通常只能選擇靠向一邊，對於另外一邊盡量維繫關係或是避免挑釁，無法兩邊都完全討好。法國面臨德國的強大威脅時，曾寄望於與英國合作來對抗德國，其權力平衡的戰略與目前臺灣美國發展緊密的關係是如出一轍，雖然法國當時的國家實力要比臺灣更為強大。以目前臺灣的主流民意來看，維持現狀是美中臺三角關係均衡的必要條件。從民主價值和安全保障的層次來看，當中國持續是一個戰略的威脅者時，臺灣與美國密切合作可以保障臺灣的安全和存活。當美國認為臺灣有維持現狀的決心，以及臺灣沒有主動挑釁中國的情形下，就會持續地深化臺美關係來對抗中國。

美國在美中臺三角關係中一直是扮演平衡者的角色。美國對於臺灣或是中國可能偏離現狀的行為時會加以警告或是嚴重關切。但是如果美國並沒有傳遞清楚的嚇阻訊息或中國執意採取強制性外交的政策

角關係是不對等關係，主要在於美中兩大，臺灣為小，而二次大戰前，英國、德國、法國形成權力相互制衡的三角權力關係。然而，本文的重點在於大國對於次強國家或次弱國家的平衡行為，而不是三國實力差距的大小。

時，還是可能會出現像過去所發生的九五、九六臺海危機。過去美國和中國的合作過程中會發現美國常常無法勸阻中國對於臺灣的強制行為，這也是平衡者和較強國家合作最容易出現的矛盾。因為較強國家有其自主性，特別在其成為經濟和軍事大國之後，較不會理會美國的警告而放棄邊緣性政策(brinkmanship)。根據一次大戰和二次大戰的經驗，當大國與較弱國家選擇團結一致對抗較強國家時，反而較能嚇阻強國的侵略，當大國對於較強國家採取綏靖政策時，非但沒有化解危機，反而養虎為患，最終導致自身國家的淪陷。歷史不必然會重覆，但是歷史的教訓可以說是殷鑑不遠。一個成功的平衡者要隨時審度天平中的不均衡，透過具體行動來維繫平衡，因為如果天平嚴重失衡的話，則平衡者將會面臨更嚴重的危機和衝突，選擇事先預防和因應會比事後彌補來得更為重要。總之，當美國能夠成功扮演平衡者的角色時，較能讓美中臺三角關係維繫權力平衡。

(收件：2019年7月15日；修正：2020年1月6日；採用：2020年1月17日)

參考文獻

中文部分

專書

吳玉山，1997。《抗衡或扈從—兩岸關係新詮：從前蘇聯看臺灣與大陸間的關係》。臺北：正中。

專書論文

包宗和，2009。〈戰略三角個體論檢視與總體論建構及其對現實主義的衝擊〉，包宗和、吳玉山主編，《重新檢視爭辯中的兩岸關係理論》。臺北：五南。頁 335-354。

林繼文，2009。〈雙層三角：以空間模型分析國內政治對美中臺戰略三角的影響〉，包宗和、吳玉山主編，《重新檢視爭辯中的兩岸關係理論》。臺北：五南。頁 277-299。

期刊論文

吳崇涵，2018/12。〈中美競逐影響力下的臺灣避險策略〉，《歐美研究》，第 48 卷第 4 期，頁 513-547。

涂志堅、唐欣偉，2001/4。〈從總體觀點看柯林頓時期的美中臺戰略三角〉，《遠景季刊》，第 2 卷第 2 期，頁 163-195。

翁明賢，2010/秋季號。〈國家安全戰略研究典範的移轉—建構淡江戰略學派之芻議〉，《臺灣國際研究季刊》，第 6 卷第 3 期，頁 65-106。

學位論文

紀凱露，2005。《國力不對等戰略三角互動模式之研究—以冷戰時期美中蘇三角與後冷戰時期美中臺三角為例》。臺北：國立臺灣大

學國家發展研究所碩士論文。

報紙

- 呂一銘，2009/2/25。〈馬英九被北京視為「獨臺」〉，《蘋果日報》，版 A15。
- 藍孝威，2016/11/26。〈大陸學者余克禮：馬執政路線傷害兩岸關係〉，《中國時報》，版 A8。

網際網路

- 2019/1/2。〈在《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念上的講話〉，《新華社》，<http://www.xinhuanet.com/tw/2019-01/02/c_1210028622.htm>。
- 中華民國總統府，2019/1/1。〈總統 2019 年新年談話〉，《中華民國總統府》，<<https://www.president.gov.tw/NEWS/23999>>。
- 侯姿盈，2019/5/25。〈李大維會美國安顧問波頓，斷交後首例〉，《中央通訊社》，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201905250074.aspx>>。
- 政大選舉研究中心，2019/6/17（檢索）。〈臺灣民眾統獨立場趨勢分佈 1994 年 12 月～2018 年 12 月〉，《政大選舉研究中心》，<<https://esc.nccu.edu.tw/app/news.php?Sn=167>>。
- 游凱翔，2019/3/31。〈共軍兩架殲 11 越過臺海中線，空軍緊急升空攔截〉，《中央通訊社》，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201903315002.aspx>>。
- 游凱翔、侯姿瑩，2019/6/6。〈台美事務委員會揭牌 總統：雙方關係新里程碑〉，《中央通訊社》，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201906060125.aspx>>。
- 謝莉慧，2012/12/26。〈馬英九：兩岸不是國與國的關係〉，《新頭殼 Newtalk》，<<https://newtalk.tw/news/view/2012-12-26/32305>>。

英文部分

專書

- Churchill, Winston, 1986. *The Second World War, Volume I: The Gathering Storm*. Boston: Mariner Books.
- Churchill, Winston, 2003. *Never Give In! The Best of Winston Churchill's Speeches*. New York: Hyperion.
- Gulick, Edward Vose, 1967. *Europe's Classical Balance of Power*. New York: W.W. Norton & Company.
- Liska, George, 1957. *International Equilibrium: A Theoretical Essay on the Politics and Organization of Security*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mearsheimer, John, 2010. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton.
- Morgenthau, Hans J., Kenneth W. Thompson, & W. David Clinton, 2005. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* 7th. New York: McGraw-Hill Education.
- Newman, William, 1968. *The Balance of Power in the Interwar Years, 1919-1939*. New York: Random House.
- Parker, R. A. C., 1993. *Chamberlain and Appeasement: British Policy and the Coming of the Second World War*. London: Macmillan Press.
- Rock, Stephen R., 2000. *Appeasement in International Politics*. Lexington: University of Kentucky Press.
- Roth, Ariel Ilan, 2010. *Leadership in International Relations*. London: Palgrave Macmillan.
- Ruggiero, John R., 2015. *Hitler's Enabler: Neville Chamberlain and the Origins of the Second World*. Santa Barbara: Praeger.
- Schweller, Randall, 2006. *Unanswered Threats: Political Constraints on*

the Balance of Power. Princeton: Princeton University Press.

Sheehan, Michael, 1996. *The Balance of Power: History and Theory*. London: Routledge.

Sterling, Richard W., 1974. *Macropolitics: International Relations in a Global Society*. New York: Alfred A. Knopf.

Walt, Stephen, 1987. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.

Young, Robert J., 1996. *France and the Origins of the Second World War*. London: Palgrave Macmillan.

專書論文

Chen, Dean P., 2014. "Continuing Strategic Ambiguity across the Taiwan Strait," in Peter C. Y. Chow, ed., *The US Strategic Pivot to Asia and Cross-Strait Relations*. New York: Palgrave Macmillan. pp. 31-54.

Dittmer, Lowell, 1987. "The Strategic Triangle: A Critical Review," in Ilyong Kim, ed., *The Strategic Triangle: China and the United States, and the Soviet Union*. New York: Praeger. pp. 29-47.

Dittmer, Lowell, 2011. "Washington Between Beijing and Taipei: A Triangular Analysis," in Cal Clark, ed., *The Changing Dynamics of the Relations among China, Taiwan and the United States*. Newcastle: Cambridge Scholar Publishing. pp. 10-29.

Dittmer, Lowell, 2014. "Taiwan's Narrowing Strait: A Triangular Analysis of Taiwan's Security since 2008," in Peter C. Y. Chow, ed., *The US Strategic Pivot to Asia and Cross-Strait Relations*. New York: Palgrave Macmillan. pp. 15-29.

Goldstein, Avery, 2017. "A Rising China's Growing Presence: The Challenges of Global Engagement," in Jacques deLisle & Avery Goldstein, eds., *China's Global Engagement: Cooperation, Competition,*

- and Influence in the 21st Century*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. pp. 1-33.
- Lui, Fu-ku, 2014. "Ma Ying-jeou's Rapprochement Policy: Cross-Strait Progress and Domestic Constraints," in Jean-Pierre Cabestan & Jacques deLisle, eds., *Political Changes in Taiwan under Ma, Ying-jeou*. London: Routledge Press. pp. 139-155.
- Mahoney, James & Dietrich Rueschemeyer, 2003. "Comparative Historical Analysis: Achievements and Agendas," in James Mahoney & Dietrich Rueschemeyer, eds., *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 3-38.
- McKercher, B. J. C., 2013. "Strategy and Foreign Policy in Great Britain, 1930-1938: From the Pursuit of the Balance of Power to Appeasement," in Christopher Baxter, M. L. Dockrill, & Keith Hamilton, eds., *Britain in Global Politics, Volume I: From Gladstone to Churchill, 1900-1945*. London: Palgrave. pp. 153-174.
- Paul, T. V., 2004. "Introduction: The Enduring Axioms of Balance of Power Theory and Their Contemporary Relevance," in T. V. Paul, James J. Wirtz, & Michel Fortmann, eds., *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*. California: Stanford University Press. pp. 1-25.
- Tucker, Nancy Bernkopf, 2005. "Strategic Ambiguity or Strategic Clarity," in Nancy Bernkopf Tucker, ed., *Dangerous Strait: The U.S.-Taiwan-China Crisis*. New York: Columbia University Press. pp. 186-211.
- Wang, Yuan-kang, 2019. "Rethinking US Security Commitment to Taiwan," in Lee Wei-chin, ed., *Taiwan's Political Re-Alignment and Diplomatic Challenges*. London: Palgrave Macmillan. pp. 245-270.
- Wight, Martin, 1966. "The Balance of Power," in Herbert Butterfield & Martin Wight, eds., *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory*

of International Politics. London: Allen & Unwin. pp. 149-175.

Womack, Brantly & Wu Yu-Shan, 2010. "Asymmetric Triangles and the Washington-Beijing-Taipei Relationship," in Brantly Womack, ed., *China among Unequals: Asymmetric Foreign Relationships in Asia*. Singapore: World Scientific Press. pp. 371-404.

Wu, Jaushieh Joseph, 2011. "The United States as a Balancer in Cross-Strait Relations, 2000-2008," in Lin Cheng-yi & Denny Roy, eds., *The Future of United States, China and Taiwan Relations*. London: Palgrave Macmillan. pp. 121-147.

Wu, Yu-Shan, 2011. "Strategic Triangle, Change of Guard, and Ma's New Course," in Cal Clark ed., *The Changing Dynamics of the Relations among China, Taiwan, and the United States*. New Castle upon Tyne: Cambridge Scholar Publishing. pp. 30-61.

期刊論文

Chase, Michael S., 2014/6. "The U.S. Rebalancing Policy and China's Search for a 'New Type of Great Power Relationship' with the United States: Some Potential Implications for Taiwan," *American Journal of Chinese Studies*, Vol. 21, No. 2, pp. 127-141.

Chen, Dean P., 2015/5. "Security, Domestic Divisions, and the KMT's Post-2008 'One China' Policy: A Neoclassical Realist Analysis," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 15, No. 2, pp. 319-365.

Chen, Dean P., 2016/7-8. "US-China Rivalry and the Weakening of the KMT's '1992 Consensus' Policy," *Asian Survey*, Vol. 56, No. 4, pp. 754-778.

Chen, Dean P., 2019/April. "The Trump Administration's One-China Policy: Tilting toward Taiwan in an Era of U.S.-PRC Rivalry?" *Asian Politics & Policy*, Vol. 11, No. 2, pp. 250-278.

- Cheng, Tuan Y., 2013/1. "Taiwan-US Relations: Close but Uncertain," *China Report*, Vol. 49, No. 4, pp. 371-384.
- Dittmer, Lowell, 1981/7. "The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis," *World Politics*, Vol. 33, No. 4, pp. 485-516.
- Fergusson, Gilbert, 1968/10. "Munich: The French and British Roles," *International Affairs*, Vol. 44, No. 4, pp. 649-665.
- Friedberg, Aaron L., 2018/6. "Competing with China," *Survival*, Vol. 60, No. 3, pp. 7-64.
- Hickey, Dennis V., 2011/2. "Rapprochement between Taiwan and the Chinese Mainland: Implications for American Foreign Policy," *Journal of Contemporary China*, Vol. 20, No. 69, pp. 231-247.
- Kaufman, Robert G., 1992/Spring. "To Balance or To Bandwagon: Alignment Decisions in 1930s Europe," *Security Studies*, Vol. 1, No. 3, pp. 417-447.
- Pape, Robert A., 2005/Summer. "Soft Balancing against the United States," *International Security*, Vol. 30, No. 1, pp. 7-45.
- Romberg, Alan., 2015/7. "Squaring the Circle: Adhering to Principle, Embracing Ambiguity," *China Leadership Monitor*, Vol. 47, pp. 1-23.
- Sheehan, Michael, 1989/4. "The Place of the Balancer in Balance of Power Theory," *Review of International Studies*, Vol. 15, No. 2, pp. 123-134.
- Sutter, Robert, 2010/10. "US Reengagement in the Asia-Pacific Region: Where Does Taiwan Fit?" *Asia Pacific Bulletin*, No. 72, pp. 1-2.
- Trubowitz, Peter & Peter Harris, 2015/4. "When States Appease: British Appeasement in the 1930s," *Review of International Studies*, Vol. 41, No. 2, pp. 289-311.
- Wang, Wei-cheng Vincent, 2014/7. "The U.S. Asia Rebalancing and the Taiwan Strait Rapprochement," *Orbis*, Vol. 59, No. 3, pp. 361-379.

- Wei, Chi-hung, 2018/9. "The U.S. Securitization of the 1992 Consensus-Security Speech Acts and Threat Inflation, 2011-2012," *EurAmerica*, Vol. 48, No. 3, pp. 387-427.
- Wu, Yu-Shan, 2011/12 "Power Shift, Strategic Triangle and Alliances in East Asia," *Issues and Studies*, Vol. 47, No. 4, pp. 1-42.
- Zhang, Ketian, 2019/Summer. "Cautious Bully: Reputation, Resolve, and Beijing's Use of Coercion in the South China Sea," *International Security*, Vol. 44, No. 1, pp. 117-159.

網際網路

- 2016/5/2. "Trump Accuses China of 'Raping' US with Unfair Trade Policy," *BBC*, <<https://www.bbc.com/news/election-us-2016-36185012>>.
- 2019/7/9. "U.S. State Department Approves Possible \$2.2 Billion Arms Sale to Taiwan," *Reuter*, <<https://www.reuters.com/article/us-usa-taiwan/u-s-state-department-approves-possible-2-2-billion-arms-sale-to-taiwan-idUSKCN1U32HT>>.
- Clinton, Hillary, 2011/10/11. "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, <<https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>>.
- Economy, Elizabeth, 2019/6/3. "Trade: Parade of Broken Promises," *Democracy: A Journal of Ideas*, <<https://democracyjournal.org/magazine/52/trade-parade-of-broken-promises/>>.
- Obama, Barack, 2014/11/12. "Remarks by President Obama and President Xi Jinping in Joint Press Conference," *The White House*, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/12/remarks-president-obama-and-president-xi-jinping-joint-press-conference>>.
- Pan, Jason, 2014/6/25. "Reliance on China Makes Taiwan Vulnerable: Clinton," *Taipei Times*, <<http://www.taipeitimes.com/News/front/ar>>.

chives/2014/06/25/2003593606>.

U.S. Department of Defense, 2019/6/1. *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting A Networked Region*, U.S. Department of Defense, <https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/-1/-1/1/DOD_INDO_PACIFIC_STRATEGY_REPORT_JUNE_2019.PDF>.

The Changing Role of the Balancer in International Politics: Triangular Relations between the U.S., China and Taiwan in the Obama and Trump Administrations

Jung-hsiang Tsai

(Professor,
Political Science Department, National Chung Cheng University)

Abstract

This paper aims to answer three questions. How successfully has the U.S. played the role of a balancer in the triangular relations between the U.S., China and Taiwan? What factors account for the nuances of different outcomes? How do different American presidents adopt various strategic postures to affect the change and continuity of the triangular relations between the U.S., China and Taiwan? This paper argues that when the U.S. opts to fully cooperate the stronger state (China), it can dilute its balancing role and tilt the balance between China and Taiwan. The success or failure of the balance of power is highly contingent on the strategic posture of the balancer over the stronger state or the weaker state. The Trump administration has been more successful than the Obama administration in maintaining a delicate balance between the U.S., China and Taiwan.

Keywords: Balancer, Balance of Power, Strategic Posture, Barack Obama, Donald Trump